

ทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้ง :
ศึกษากรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.)



นายจรศักดิ์ เสวกโกเมต

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-0659-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DILEMMA IN THE PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS
DURING THE ELECTIONS : A CASE STUDY OF THE "PEOPLE NETWORK
FOR ELECTION IN THE THAILAND" (PNET)

Mr. Khajornsak Sawekkomet

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-03-0659-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนใน
การเลือกตั้ง: ศึกษากรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.)

โดย

นายชจรศักดิ์ เสวกโกเมต

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว)

..... กรรมการ
(อาจารย์สิริพรรณ นกสวน)

สภามหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขจรศักดิ์ เสวกโกเมต : ทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้ง:
 ศึกษากรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.). (DILEMMA IN THE PARTICIPATION
 OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS DURING THE ELECTIONS: A CASE STUDY
 OF THE "PEOPLE NETWORK FOR ELECTION IN THAILAND" (PNET)) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.
 ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว, 199 หน้า. ISBN 974-03-0659-4.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งตาม
 ทักษะของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งหรือพีเน็ต กับทักษะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเพื่อศึกษา
 ความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยใช้วิธีการ
 ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยกำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ที่การเลือกตั้งที่พีเน็ตเข้า
 ไปมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกของไทย ซึ่งมีสมมติฐานไว้ว่า สภาวะทางสองแพร่งของการมีส่วน
 ร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งมีที่มาจากปัญหาสองประการคือ ประการแรก พีเน็ตและคณะกรรมการ
 การเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระ และประการที่สอง
 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปในทางปรักษ์มากกว่าร่วมมือกัน

ผลการศึกษา พบว่า สภาวะทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งมีที่
 มาจากปัญหาสองประการดังนี้ ประการแรกคือ พีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วน
 ร่วมแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในด้านการบริหารกิจการ และด้านการใช้จ่ายการเงิน
 ในขณะที่ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ และคุณภาพบุคลากร เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความเข้ม
 แข็งของพีเน็ตในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างอิสระ ส่วนปัญหาประการที่สองคือ ลักษณะความ
 สัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปในทางปรักษ์มากกว่าร่วมมือกัน ทั้งนี้เนื่องมาจาก
 สาเหตุสำคัญ 4 ประการคือ (1) การมีวิธีคิดที่แตกต่างกัน (2) ลักษณะงานที่เป็นปรักษ์ต่อกัน จึงต้องตรวจสอบ
 ซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดเป็นความสัมพันธ์ที่มีทั้งสองมิติคือ ความร่วมมือกัน และขณะเดียวกันก็ตรวจสอบไป
 ด้วย หรือที่เรียกว่าเป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน (3) ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือก
 ตั้งของพีเน็ตที่ส่งประสานไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ยังขาดน้ำหนักในสายตาของคณะกรรมการการเลือก
 ตั้ง และ (4) ทศนคติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของพีเน็ต โดยเฉพาะในเรื่องสภาพที่
 ไม่เท่าเทียมกัน โดยทางคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า พีเน็ตเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกจ้างที่คณะกรรมการ
 การเลือกตั้งเป็นคนว่าจ้างมาทำงาน

นอกจากนั้น กล่าวได้ว่า การทำงานของพีเน็ต ถือว่าเป็นการเปลี่ยนประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาสู่การ
 เป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และเป็นเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย
 โดยการเน้นให้เห็นว่าการลงคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมายมากยิ่งขึ้น และเน้นการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชน ทั้งในฐานะผู้ใช้สิทธิ และในฐานะเป็นพลเมืองที่ช่วยสอดส่องสังเกตการณ์การเลือกตั้งให้เป็นไปด้วย
 ความสุจริตและเที่ยงธรรม

ภาควิชา.....การปกครอง.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....

ปีการศึกษา.....2544.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

428 11065 24 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD : POLITICAL PARTICIPATION / NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION / ELECTION

KHAJORNSAK SAWEKKOMET : DILEMMA IN THE PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS DURING THE ELECTIONS: A CASE STUDY OF THE “PEOPLE NETWORK FOR ELECTION IN THAILAND” (PNET). THESIS ADVISOR : ASST. PROF. CHANTANA BANPASIRICHOTE WUNGAEAO, Ph.D., 199 pp. ISBN 974-03-0659-4.

This thesis explores the definitions of popular participation in the election process, according to the current Thai constitution, from both the “People Network for Election in Thailand’s” (PNET) perspective and the Election Commission’s perspective, in order to examine the interplay between them. The methodologies employed in this thesis are documentary research and in-depth interview, by limiting the scope of study to only the elections that the PNET had worked with the first Election Commission of Thailand. The research began by hypothesize that the dilemma in the participation of non-governmental organizations has been rooted from two problems, which are, 1) PNET and the Election Commission have different points of view on the autonomous participation of PNET, and 2) the PNET and the Election Commission tended to have the discordant relationship, rather than the cooperative relationship.

The study found that the dilemma in the participation of non-governmental organizations during the elections had been developed from two causes. Firstly, the PNET and the Election Commission have different viewpoints, especially on the management autonomy of the PNET, while the PNET organization structural arrangement, leadership, and human resource quality are the influential factors to reinforce the role of PNET in the election monitoring. Secondly, the relationship between the PNET and the Election Commission are in discordance, rather than in a cooperative scheme. This is because of four reasons, which are 1) the divergent ways of thinking, 2) the discordance in the similar function, which has created the parallel relationship between them, since they have to cooperate and balance each other, 3) the cases reported from the PNET had often been underestimated and turned down by the Election Commission, and 4) the Election Commission’s attitude towards the PNET is not complementary, especially in their different status, in which the Election Commission views at the PNET as one of its employees.

Moreover, it can be said that the work of PNET has helped transforming the current representative democracy into more participatory democracy, and democratized Thai politic by emphasizing the significance of popular voting, as well as encouraging the people to participate more in political activities, by allowing them to play two roles simultaneously, as the voter and the citizen that help monitoring the election, in order the make it free and fair.

Department _____ Government _____

Student’s signature.....

Field of study _____ Government _____

Advisor’s signature.....

Academic year _____ 2001 _____

Co-advisor’s signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือเป็นอย่างดี จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ รวมทั้งรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และอาจารย์สิริพรรณ นกสวน ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ตามลำดับ ในการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร ซึ่งเป็นทั้งอาจารย์ผู้ให้ความรู้ และให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาในการเข้าร่วมทำงานกับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และขอขอบพระคุณ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ได้กรุณาแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ตลอดจนรองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และรองศาสตราจารย์ ดร.ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาตลอดมา โดยผู้ศึกษาไม่เคยถูกปฏิบัติจากอาจารย์สักครั้ง

คนในครอบครัว “เสวกโกเมต” คือกำลังใจสำคัญที่ช่วยให้ผู้ศึกษาผ่านช่วงเวลาที่กดดันมาได้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ คุณลุง คุณป้า คุณอา และพี่ๆ ทุกคน ผู้ซึ่งให้ความรัก ความห่วงใย และให้การสนับสนุนทางด้านการศึกษาดำเนินการด้วยดีตลอดมา และทำให้ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงคุณค่าของเวลาที่เสียไป เนื่องจากพวกเขาเหล่านี้รอคอยเวลาแห่งการสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทของผู้ศึกษาอยู่ด้วยความอดทนและเข้าใจ อีกทั้งยังให้กำลังใจ และทุ่มเททรัพยากรในเวลาที่ขาดแคลนอยู่เสมอ

นอกจากนั้น ขอขอบคุณกลุ่มเพื่อนๆ ของผู้ศึกษา ตั้งแต่สมัยเรียนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ธรรมศาสตร์ และเรียนปริญญาโทที่จุฬา ตลอดจนพี่ๆ น้องๆ ทุกคน ที่ให้ความช่วยเหลือคอยส่งกำลังใจ และถามไถ่ความคืบหน้าในการเขียนวิทยานิพนธ์อย่างต่อเนื่อง และรวมถึงบุคคลอื่นๆ ที่ไม่อาจกล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ ซึ่งได้มีส่วนช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ด้วย

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีคุณประโยชน์ประการใด ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณดีนั้น แต่คุณพ่อ คุณแม่ และผู้มีพระคุณ ตลอดจน “คุณครู” ของผู้ศึกษาทุกท่าน แต่หากมีข้อบกพร่อง ผู้ศึกษาขออภัยด้วยความเคารพอย่างยิ่ง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพและแผนภูมิ.....	ฏ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	11
สมมติฐานของการศึกษา.....	11
นิยามศัพท์ที่สำคัญในการศึกษา.....	11
ขอบเขตของการศึกษา.....	12
กรอบการวิเคราะห์.....	13
วิธีการศึกษา.....	14
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
2. ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	16
แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	16
ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....	20
พัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนในทางการเมือง.....	21
ความหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	22
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของ องค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมประชาธิปไตย.....	25
บทบาทสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	27
แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา.....	27
- ความมุ่งหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	28
- ประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	28
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน.....	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นอิสระ.....	36
- ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ.....	37
- ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย.....	40
- ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	42
กรอบวิเคราะห์.....	44
3. องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย.....	46
พัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย.....	46
บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนทางการเมืองในประเทศไทย.....	53
คุณลักษณะเฉพาะขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	58
แหล่งเงินทุน.....	59
ปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย.....	60
สรุป.....	62
4. ปัญหาการเลือกตั้งและการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	66
ปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	66
พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร....	72
ประสบการณ์ขององค์กรกลาง.....	74
- อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง.....	74
- ปัญหาขององค์กรกลาง.....	75
รูปแบบองค์กรควบคุมดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	77
ความสำคัญของการมีองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	79
ตัวอย่างประเทศที่ใช้รูปแบบองค์กรควบคุมการเลือกตั้งที่มีทั้ง	
คณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง	
ในต่างประเทศ: กรณีประเทศฟิลิปปินส์.....	81
- ประวัติและความเป็นมาขององค์กรในการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์.....	82
- องค์กรควบคุมการเลือกตั้ง.....	83
1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	83
2. องค์กรอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน.....	84
2.1 นัมเฟรล.....	84
2.2 MCQC.....	90

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3 PPCRV.....	91
5. คณะกรรมการการเลือกตั้งกับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	93
รัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	93
คณะกรรมการการเลือกตั้งไทย.....	95
- รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	95
- องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	96
- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	102
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	103
- รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	103
- องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	104
- โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	104
1. โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง.....	106
2. โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	108
กรอบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	110
6. เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งกับการเลือกตั้ง.....	117
ความเป็นมาของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง.....	117
โครงสร้างของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง.....	118
แหล่งเงินทุนของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง.....	121
การมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง: กิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	121
บทบาทเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งกับการเลือกตั้ง.....	123
7. ปัจจัยและปัญหาการมีส่วนร่วมของพีเน็ตในการเลือกตั้ง.....	130
ปัจจัยที่เกี่ยวกับความเข้มแข็งของพีเน็ต.....	130
- การจัดโครงสร้างองค์กร.....	130
- ปัจจัยด้านผู้นำ.....	132
- คุณภาพบุคลากร.....	140
- การบริหารกิจกรรม.....	143

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
- ทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้.....	149
- การระดมการมีส่วนร่วม.....	158
ปัญหาการมีส่วนร่วมของพีเน็ตในการเลือกตั้ง.....	159
- ปัญหาการมีส่วนร่วมของพีเน็ตในการเลือกตั้ง: มิติด้านความเป็นอิสระ.....	159
- ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	164
1. ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้ง.....	164
2. ปัญหาเรื่องวิธีคิด.....	166
3. ทักษะและการประสานงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพีเน็ต.....	169
4. ลักษณะงานที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน: ความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน.....	172
8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	175
สรุปผลการศึกษา.....	176
ข้อเสนอแนะ.....	185
รายการอ้างอิง.....	187
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	199

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 6.1 แสดงจำนวนเรื่องการรับแจ้งเหตุของศูนย์รับแจ้งเหตุพื้พื้นที่ส่วนกลาง.....	125
ตารางที่ 6.2 แสดงจำนวนเรื่องการแจ้งเหตุทุจริตเลือกตั้ง โดยจำแนกตามภาค.....	127



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพและแผนภูมิ

ภาพประกอบ/แผนภูมิ	หน้า
แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	105
แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	109
แผนภาพที่ 8.1 ปัญหาทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	184



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นับเป็นเวลากว่า 6 ทศวรรษที่ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) และมีระบบการเมืองแบบรัฐสภาหรือเรียกอีกแบบหนึ่งว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) กล่าวคือ ประชาชนเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเข้าไปเลือกนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลและทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือบริหารประเทศอีกโสดหนึ่ง หากวิเคราะห์คุณสมบัติพื้นฐานของการเลือกตั้ง จะพบว่าการเลือกตั้งเกิดขึ้นเมื่อการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนกระทำไม่ได้ ด้วยเหตุผลเบื้องต้นที่สุดคือจำนวนของประชาชนมีมากเกินไปกว่าที่การมีส่วนร่วมโดยตรงจะกระทำได้ ซึ่งจำนวนของประชาชนที่มากนี้ทำให้เกิดสภาวะไม่สะดวก (state of inconvenience) ขึ้นตามที่ทฤษฎีสัญญาประชาคมกล่าวไว้ และสภาวะแห่งความไม่สะดวกนี้เป็นสภาวะธรรมชาติที่ไม่มีความเป็นระเบียบวินัยหรือมีลักษณะตัวใครตัวมัน ขอบเขตของเสรีภาพและสิทธิของแต่ละบุคคลไม่มีขีดจำกัด ดังนั้นการจะทำให้เกิดสภาวะของการมีระเบียบวินัยมีแบบแผนของการอยู่ร่วมกัน จึงจำเป็นที่จะต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพบางประการของตน เพื่อแลกกับสิทธิและเสรีภาพอีกส่วนหนึ่งซึ่งก็คือสิทธิและเสรีภาพของการคงอยู่ร่วมกัน และนี่คือหลักการเบื้องต้นของสัญญาประชาคม และเพื่อจะให้การคงอยู่ร่วมกันเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม จำเป็นที่จะต้องมีคณะผู้ปกครองขึ้นมาโดยการได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนในประชาคมนั้น ซึ่งคณะผู้ปกครองนี้เปรียบเสมือนผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชนที่จะทำหน้าที่เพื่อส่วนรวม อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนแต่ละคนในที่สุด ดังนั้น หัวใจของการเลือกตั้งคือ การได้มาซึ่งการเป็นผู้แทน¹ จนกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

กระนั้นก็ดี ความสำคัญของการเลือกตั้งไม่ได้หมายความว่าความจำกัดอยู่เฉพาะแต่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิของตนหย่อนบัตรลงคะแนน เพื่อเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรหรือผู้บริหารในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดเท่านั้น ความสำคัญของการเลือกตั้งจึงมีมากกว่าการตัดสินใจว่าใครจะได้รับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ กล่าวคือการเลือกตั้งไม่อาจเป็นเพียงการให้ความชอบธรรมแก่รูปแบบการปกครอง หรือแก่ตัวผู้ปกครอง หรือเป็นแค่กระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือควบคุมตัวแทนของประชาชนต้อง

¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 112-114.

ขึ้นอยู่กับประชาชน หรือเป็นการสืบทอดอำนาจของผู้มีตำแหน่งทางการเมืองโดยสันติวิธีเท่านั้น หากแต่การเลือกตั้งยังเป็นการสื่อสารติดต่อระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นกระบวนการกล่อมเกลางานทางการเมืองที่สำคัญ เป็นโอกาสที่องค์กรทางการเมืองต่างๆ จะได้สัมผัสและปลุกเร้าประชาชนให้ใช้สิทธิที่จะเลือกทางออกให้แก่สังคม หรือไม่ใช่สิทธิดังกล่าวในความหมายที่แท้จริงก็ได้เช่นกัน² นอกจากนี้ล้าพังแก่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิของตนด้วยการกากบาทหรือหย่อนบัตรลงคะแนนเพื่อเลือกผู้สมัคร โดยปราศจากการตรวจสอบการเลือกตั้ง (election monitoring) ก็ถือว่าไม่ใช่การเลือกตั้งที่สมบูรณ์

กล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยจึงเป็นมากกว่าการกากบาทบัตรเพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนอย่างแข็งขัน ตั้งแต่การถกเถียง อภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ และตรวจสอบ ทั้งในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร และการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครและพรรคการเมือง ตลอดจนการวางตัวเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากกรอบของกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่ เพราะในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนย่อมหมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่การคัดเลือก การควบคุม การตรวจสอบ และการถอดถอนตัวแทนของพวกเขา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า “บรรดาตัวแทนประชาชนเหล่านี้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับฉันทามติจากประชาชน ปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการบริหารประเทศตามอาณัติที่ประชาชนมอบให้ ตลอดจนสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายประชาชน และอาจถูกถอดถอนได้หากกระทำการฉ้อฉลหรือใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม”³ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญอันหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อเป็นการสร้างการเมืองภาคประชาชน ที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการทำให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 จนถึงการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 21⁴ นั้น ประเทศไทยก็ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร เนื่องจากการเมืองไทยยังมีปัญหาที่เป็นจุดอ่อนที่

² สมบัติ จันทรวงศ์, เลือกตั้งวิกฤต: ปัญหาและทางออก (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 21-22.

³ นฤมล ทับจุมพล, “ประชาธิปไตยรากหญ้า,” ใน ลุกขึ้นสู้, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 86.

⁴ ดูประวัติการเลือกตั้งไทยเพิ่มเติมใน เทศาภิบาลฉบับพิเศษ: เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 225-232.

สำคัญอยู่หลายประการ ดังที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย⁵ (คพป.) เสนอไว้บางประการ ดังนี้

“...2) การทุจริต คอร์รัปชัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะกฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจสูง ไม่มีเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจที่วัดความถูกต้องได้ อีกทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพ คนจึงอยากดำรงตำแหน่ง แข่งขันสู่ตำแหน่ง เพื่อให้ได้อำนาจและทรัพย์สิน

5) ชาวบ้านในชนบทยังขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ถูกกล่เลยจากส่วนกลาง ทั้งในสภาพปัญหาและการแก้ปัญหาของเขา ข้าราชการก็ไม่ใช้ที่พึงแท้จริง เข้าพบหายาก ผู้สมัครและพรรคการเมืองจึงแทรกเข้ามาแก้ปัญหาให้ด้วยการไปหาและ “นำความเจริญ” และ “นำเงิน” ไปให้ เมื่อถึงเวลาเลือกตั้งชาวบ้านก็เลือกคนที่ไปหาและไปสร้างบุญคุณไว้กับตน

9) องค์การการเมืองทุกองค์กรไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาที่หลากหลายได้ จนทำให้ปัญหาต่างๆ ได้สั่งสมหมักหมมเพิ่มขึ้นทุกขณะ

ทั้งหมดนี้นำไปสู่ปัญหาความชอบธรรม (legitimacy) และ ประสิทธิภาพ (efficiency) ของระบบการเมือง...”

สอดคล้องกับ ลิขิต ธีรเวคิน ซึ่งได้ระบุปัญหาของระบอบการเมืองการปกครองในปัจจุบันไว้ 4 ประการ ซึ่งได้แก่ ปัญหาเรื่องการใช้เงินซื้อเสียงของนักการเมือง ปัญหาการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การหาผลประโยชน์ในลักษณะฉ้อราษฎร์บังหลวงจากงบประมาณหรือการเสนอโครงการขนาดใหญ่เพื่อหาผลประโยชน์ในทำนองเดียวกับการหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน และปัญหาการแทรกแซงข้าราชการประจำโดยข้าราชการการเมือง⁶

ปรากฏการณ์ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญของการเมืองไทย และนำไปสู่ผลเสียที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การตัดสินใจโดยเห็นแก่ประโยชน์เป็นที่ตั้ง การคุกคามต่อการทำงานของข้าราชการประจำ และที่สำคัญคือปัญหาที่ระบบไม่สามารถคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมเข้าสู่ตำแหน่งบริหารชั้นสูง เนื่องจากอิทธิพลของเงิน ดังเห็นได้ว่ามีงานวิชาการหลายเล่มโดยเฉพาะยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น สนใจปัญหาชนชั้นและโครงสร้างน้อยลง แต่กลับไปเน้นการเปิดเผยพฤติกรรมรูปธรรมของนักการ

⁵ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2538), หน้า 19-21.

⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 279-280.

เมืองและพรรคการเมืองในการทุ่มเงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง⁷ ซึ่งทัศนะของนักวิชาการดูสอดคล้องกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของวงการสื่อมวลชน ดังจะเห็นว่าตามหน้าหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะช่วงฤดูการเลือกตั้งจะเต็มไปด้วยรายงานข่าวเกี่ยวกับนักการเมืองหรือคนใกล้ชิด ทุ่มเงินจำนวนมหาศาลไปในการแจกเงิน แจกสิ่งของ จัดเลี้ยง และรูปแบบอื่นๆ ให้แก่ชาวบ้าน เพื่อหวังจะเอาตำแหน่งทางการเมืองที่ได้มาไปทำธุรกิจหรือเอื้ออำนวยโอกาสให้พรรคพวกทำธุรกิจ หรือได้ค่าตอบแทนค่านายหน้าเงินใต้โต๊ะ หรือสิทธิประโยชน์จากการประมูลสัมปทานต่างๆ กระบวนการผสมการเมืองกับการประกอบธุรกิจ กลายสภาพเป็นธุรกิจการเมืองหรือวาณิชชาธิปไตย ภายใต้ระบบดังกล่าวคนมีเงินหรือธนาริปไตย จะเป็นผู้เข้าดำรงตำแหน่งบริหารทำให้เกิดระบบการเมืองแบบธนาริปไตย คือการปกครองโดยคนรวย (plutocracy) การตัดสินใจนโยบายแทนที่จะกำหนดโดยมโนธรรม กลายเป็นกำหนดโดยชนาธรรมและเป็นรัฐธุรกิจ เงินตราคืออำนาจ คนมีเงินเป็นใหญ่ในแผ่นดิน⁸ และสัญญาณแห่งระบบธนาริปไตยคือการใช้เงินซื้อเสียง ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ของชนชั้นปกครอง และเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเพื่อคนส่วนใหญ่หรือสวัสดิการสูงสุดของสังคม (social welfare maximization) มีอาจเป็นไปได้⁹ นอกจากนี้จะถูกอ้างเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองเท่านั้น

ข้อวิพากษ์วิจารณ์โดยนักวิชาการและสื่อมวลชน บางครั้งดูเหมือนได้รับการยืนยันจากถ้อยคำของการเมืองเอง ดังเช่น นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยและอดีตนายกรัฐมนตรี เคยหลุดปากออกมาในสมัยท่านเป็นฝ่ายค้านว่า “สำหรับนักการเมืองนั้น ถ้าเป็นฝ่ายค้านก็มีแต่ความอดอยากปากแห้ง”¹⁰ เช่นนี้จึงทำให้คนจำนวนมากเชื่อว่าข่าวคราวเรื่องการใช้จ่ายตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์นั้นน่าจะเป็นเรื่องจริง เพราะฉะนั้นทั้งหนังสือพิมพ์และแวดวงวิชาการต่างเห็นพ้องกันว่า การซื้อเสียงอย่างกว้างขวางในชนบทเกี่ยวข้งกันอย่างมากกับการคอร์รัปชันของรัฐบาล การทุ่มเงินในการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่คุ้มค่าน่าลงทุน เพราะเมื่อเข้าไปได้ตำแหน่งที่มีอำนาจก็จะใช้อำนาจนั้นรับสินบนและแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย หรือในทางกลับกัน ในเมื่อต้องใช้เงินซื้อเสียงมากมายก็ย่อมต้องเข้ามาถอนทุนด้วยการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง โดยต้องถอนทุนมากกว่าที่เสียไป เพราะธุรกิจคือการพิจารณาข้อแตกต่างระหว่างทุนและกำไร

⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มือมือถือ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 74-75.

⁸ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 278 .

⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 57.

¹⁰ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “Power in transition: Thailand in the 1990s,” in Political change in Thailand: Democracy and participation, ed. Kevin Hewison (London: Routledge, 1997), p. 31.

ผลสุดท้ายกระบวนการการเมืองก็คือส่วนหนึ่งของกระบวนการธุรกิจ ธุรกิจการเมืองและชนาธิปไตย จึงเป็นของคู่กัน¹¹

จากมุมมองทางการเมือง ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของการเมืองที่ติดตามมาเป็นต้นเหตุและผลพวงของสภาวะวิกฤตต่าง ๆ ดังนั้นความต้องการในการแก้ปัญหาการเมืองไทยดังกล่าว จึงเริ่มเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยใช้มาตรการอดอาหารของ เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร ที่บริเวณหน้ารัฐสภาในเดือน พฤษภาคม 2537 ซึ่งผลของความเคลื่อนไหวดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสความคิดต่อเนื่องไปในวงกว้างว่าการเมืองไทยจะต้องปฏิรูปจนเกิดกระแสที่เรียกว่า “ปฏิรูปการเมือง” ขึ้น ซึ่งนัยหนึ่งก็คือการพัฒนาประชาธิปไตยนั่นเอง โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้เสนอว่า การปฏิรูปการเมืองควรใช้แนวทาง “รัฐธรรมนูญนิยม”¹² (constitutionalism) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ¹³ หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า แนวความคิดนี้มีสมมติฐานว่า “กฎหมายสามารถกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ได้ หากร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกต้อง”¹⁴ จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปถูกมองว่าเป็น การร่างรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขมาตรา 211 ซึ่งเป็นการเปิดประตูให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้น เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างด้วยการเลือกตั้งตัวแทน¹⁵ หรือที่เรียกว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เข้ามาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกระทั่งในที่สุดได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดระบบและกระบวนการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาความไม่สุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง และเพื่อปรับแก้การเบี่ยงเบนเหห่างไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ “ผู้แทน” ที่มีความเป็นตัวแทนของปวง

¹¹ ลิขิต ชีระเวคิน, “การพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบประชาธิปไตย ระบบราชการ และความมั่นคงของชาติในมิติเบ็ดเสร็จ,” ใน ทหารกับการเมืองไทย: ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือนประชาธิปไตย และความมั่นคงแห่งชาติ (วารสารสังคมศาสตร์ฉบับพิเศษ ปีที่ 27 มีนาคม-กรกฎาคม 2533), กนลา สุขพานิช-ขันทปราบ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 227.

¹² วรพล พรหมิกบุตร, “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540: บทวิเคราะห์ และข้อเสนอเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปการเมือง,” วารสารธรรมศาสตร์ 23 (มกราคม-เมษายน 2540) : 117.

¹³ อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 9.

¹⁴ วิชัย ตันศิริ, การปฏิรูปการเมืองไทย: มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 3.

¹⁵ ลิขิต ชีระเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 284.

ชนที่แท้จริงตามหลักการแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จนกล่าวได้ว่าความเบี่ยงเบนออกไปจากความสุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งก็คือ สภาวะแปลกปลอมของประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การปกครองประชาธิปไตยโดยอาศัยความสำคัญลง นั่นคือการทำลายประชาธิปไตยทั้งทางตรงและทางอ้อม¹⁶ หรือที่ อานันท์ ปันยารชุน เรียกการกระทำดังกล่าวว่ามีผลร้ายแรงถึงขั้นที่เรียกว่า “เป็นการทรยศต่อปรัชญาประชาธิปไตย”¹⁷ เลยทีเดียว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียใหม่ เช่น กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือประเภทที่มาจากเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคนจำนวน 400 เขต และอีกประเภทหนึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 100 คน การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากเขตหลายคนมาเป็นแบบเขตละหนึ่งคน และโดยเฉพาะที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบการจัดการบริหารการเลือกตั้งจากกระทรวงมหาดไทยเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทั้งนี้เนื่องจาก ที่ผ่านมามีกระทรวงมหาดไทยในส่วนกรมการปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบอำนวยความสะดวกการเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีอย่างเบ็ดเสร็จกล่าวคือ มีหน้าที่รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินการทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มกำหนดวันเลือกตั้ง รับสมัคร ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม จนกระทั่งถึงขั้นสุดท้ายคือ การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ¹⁸

การที่ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการทุกชั้นดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาและมีคำครหาอยู่ตลอดเวลาว่า กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีผู้ที่รับผิดชอบกระทรวงคือ นักการเมืองที่มาจากเขตเลือกตั้ง ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่า เมื่อเป็นผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้งจะดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจริงหรือ เพราะในอดีตที่ผ่านมา มักได้รับเรื่องร้องเรียนอยู่เสมอว่าข้าราชการที่เข้าไปควบคุมดูแลการเลือกตั้งนั้นวางตัวไม่เป็นกลาง หรือปฏิบัติหน้าที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อนักการเมืองคนหนึ่งคนใด รวมทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดการเลือกตั้ง

¹⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่องการทำให้อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ โดยได้รับทุนวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปีงบประมาณ 2542, บทที่1, หน้า 2-3.

¹⁷ อานันท์ ปันยารชุน, “เมืองไทยในทัศนะของอานันท์,” จัดโดย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 42 และ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาคีรัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 12, ปาฐกถา ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 12 ตุลาคม 2544.

¹⁸ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เยลโล่การพิมพ์, 2535), หน้า 34.

ของกระทรวงมหาดไทยแทบจะไม่มีหน่วยงานใดที่จะมาตรวจสอบและควบคุมการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยเลย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแข่งขันเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งและอื่นๆ เหล่านี้เป็นกระบวนการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียว จนถือได้ว่าการดูแลบริหารจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยเป็นปัญหาสำคัญที่มีต่อกระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยมาโดยตลอด

ด้วยเหตุนี้ทำให้ความน่าเชื่อถือในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งของทางภาครัฐลดลง จึงมีแนวความคิดจัดตั้งองค์กรอิสระที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อคอยสกัดกั้นความไม่สุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งออกไป จนหลายคนเข้าใจว่าคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ดังกล่าว จะเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ดีกว่ากระทรวงมหาดไทยที่เคยรับผิดชอบในการควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับในประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อย่างแน่นอน แต่สิ่งที่ปรากฏขึ้นกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น แม้จะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ถือว่าอยู่ในระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ยังคงฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และยังคงอาศัยข้าราชการทั้งหลายเป็นเครื่องมือในการจัดการเลือกตั้งเหมือนกับกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการดังกล่าวอาจยังเกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองและพรรคการเมืองเหมือนเดิม หรืออาจให้การสนับสนุนนักการเมืองและพรรคการเมืองที่อาจให้ความช่วยเหลือพวกเขาให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานเหมือนในอดีตก็ได้¹⁹ ประกอบกับภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทบไม่เปิดโอกาสให้แก่ผู้ฝ่ายแพ้ได้กลับมาแก้ตัวอีกครั้ง จึงทำให้นักการเมืองต้องกระทำทุกวิถีทาง ตั้งแต่การซื้อเสียงซึ่งปัจจุบันมีวิธีการที่แยบยลมากขึ้น จนไปถึงการใช้ความรุนแรงเพื่อชัยชนะของตนในการเลือกตั้ง ทำให้เบี่ยงเบนไปจากหลักการเลือกตั้งและตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นต้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนักการเมืองถือคติที่ว่า "แพ้ไม่ได้ และเงินซื้อได้ทุกอย่าง" ไม่เว้นแม้กระทั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ตามสื่อมวลชนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) วางตัวไม่เป็นกลาง ได้แก่ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว อาจเป็นเพราะถูกรอบงำจากนักการเมือง เพราะฉะนั้นลำพังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียวคงไม่เพียงพอที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้อย่างเต็มที่ตามที่หลายคนคาดหวังได้ ถ้าไม่

¹⁹ กระมล ทองธรรมชาติ, "คณะกรรมการการเลือกตั้งกับองค์กรประชาชนจะควบคุมการเลือกตั้งให้สุจริตได้อย่างไร," กรุงเทพธุรกิจ (25 เมษายน 2540) : 2.

ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์กรประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ใช่เป็นของรัฐอย่างจริงจังและกว้างขวาง

สำหรับกรณีของประเทศไทย องค์กรพัฒนาเอกชนมีนัยสำคัญทางการเมืองอยู่ที่การเป็นพลังผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยในภาคประชาสังคมไทย จากเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองหลายครั้งที่ผ่านมา เราจะเห็นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากร่วมต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านประชาธิปไตย ในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “กองหน้า” ของการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยจากผู้นำทางการเมืองในสมัยนั้น และได้มีบทบาทในการรณรงค์เคลื่อนไหวจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาลในขณะนั้น และเมื่อมองย้อนกลับไปก็จะพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เราเรียกว่า “ประชาธิปไตยเบ่งบาน” เกิดการตื่นตัวต่อปัญหาที่ดำรงอยู่ในสังคมมากขึ้น และเกิดองค์กรพัฒนาเอกชนมากมาย เช่น สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย กลุ่มอาสาประชา มติในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง รวมไปถึงบทบาทขององค์กรกลางที่ตั้งขึ้นเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2535²⁰

ด้วยเหตุที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตย และการเลือกตั้งที่ได้กล่าวมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชน²¹ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

²⁰ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน” เสนอต่อ คณะกรรมการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2541, หน้า 2.

²¹ ในงานศึกษานี้ จะใช้ “องค์กรพัฒนาเอกชน” แทนคำว่า “องค์กรเอกชน” ทั้งๆ ที่คำหลังนี้เป็นคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากคำว่า “องค์กรเอกชน” มักมีความหมายไปในลักษณะขององค์กรธุรกิจเอกชนมากกว่าจะสื่อความหมายในลักษณะองค์กรนอกภาครัฐซึ่งเป็นความหมายที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือองค์กรเอกชนจะส่อนัยว่าเป็นองค์กรที่แสวงหากำไร และส่วนใหญ่มักเป็นองค์กรที่ไม่มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะมีความมุ่งหวังเพื่อทำประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้น เพื่อยังคงความหมายดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญจึงใช้คำว่า “องค์กรพัฒนาเอกชน” แทน

การบัญญัติองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง จึงเท่ากับเป็นการยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนหนึ่ง และเท่ากับเป็นการยอมรับความสำคัญขององค์กรในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย เพื่อจะก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตที่เที่ยงธรรม และกล่าวได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในประเทศไทย²²

แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง (ในที่นี้คือ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง หรือที่รู้จักในชื่อว่า “พีเน็ต”) มักจะเกิดความขัดแย้งขึ้นเป็นระยะ ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ ได้วิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543 กล่าวว่า “ความขัดแย้งระหว่างองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มักเกิดจากฐานคติที่ต่างฝ่ายมองว่า ฝ่ายตรงข้ามเป็นศัตรูหรือเป็นปรปักษ์ ทำให้การตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรเอกชนและการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในระดับจังหวัดกลายเป็นภารกิจคู่ขนาน แทนที่จะเป็นการสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน”²³ และต่อมาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (6 มกราคม 2544) ก็เกิดความขัดแย้งขึ้นอีก ในครั้งนี้ทั้งสองฝ่ายต่างออกมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของแต่ละฝ่ายอย่างรุนแรง

สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่น่าเศร้าและน่าเสียดายสำหรับสังคมไทย ทั้งๆ ที่องค์กรทั้งสองแห่งต่างก็ทำหน้าที่คล้ายกันและมีจุดประสงค์เดียวกันคือ ทำให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนที่แตกต่างกันก็เพียงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานของรัฐ มีงบประมาณและอำนาจของตนเอง จนมีการพูดกันมากกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่มีการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จทุกอย่างในตัวเอง²⁴ นั่นคือ มีอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจกึ่งตุลาการ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่งต่างๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม มีอำนาจบริหารโดยเป็นผู้ควบคุมจัดการและดำเนินการเลือก

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²³ อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ, “รายงานการประเมินผลการณรงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม” เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยได้รับความสนับสนุนจากโครงการ AusAID 2543, หน้า 59.

²⁴ ชาญชัย ไหวพริบ, “แนวทางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับทิศทางการเมืองไทยในวันหน้า,” จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า 1 (กันยายน 2542) : 5-8.

ตัวเอง และมีอำนาจกึ่งตุลาการในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น และมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของนักการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหลาย และรวมไปถึงประชาชนทั่วไปที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย ส่วนเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งนั้น เป็นหน่วยงานที่มาจากการรวมตัวของภาคประชาชน จึงจำเป็นต้องฟังคนอื่น ทั้งอำนาจ ทรัพยากรการเงิน และจะต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายเกณฑ์ที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึง ปัญหาเรื่องความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง กล่าวคือในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพื่อก่อให้เกิดประชาสังคมและสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยและการจัดการปกครองที่ดี แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือองค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังต้องพึ่งพารัฐ และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรงคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังออกกฎระเบียบ และมีทัศนคติที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการมีส่วนร่วมอย่างอิสระ จึงแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความคิดเห็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ตรงกับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระและการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (commit to openness) ทั้งในทางการคิดและการดำเนินงานแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเต็มที่ เปรียบได้กับเป็นทางสองแพร่ง (dilemma) ของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ด้านหนึ่งการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรเป็นไปอย่างเป็นอิสระ (autonomy) ในขณะที่อีกด้านหนึ่งการมีส่วนร่วมอาจถูกควบคุมและกำกับ เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนต้องอาศัยการพึ่งพา (dependency) ทรัพยากร เช่น อำนาจ และทรัพยากรการเงิน จากคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ สภาวะของปัญหาทางสองแพร่งนี้ดำรงอยู่อย่างไร ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการปฏิรูปการเมืองโดยประชาชนมีส่วนร่วม การศึกษาค้นคว้ามีมุงอธิบายลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง โดยให้ความสนใจกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างของปัญหาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งตามทัศนะของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง กับทัศนะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม และเกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

สมมติฐานของการศึกษา

สภาวะทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งที่มีที่มา จากปัญหา 2 ประการ คือ

1) เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระ

2) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปในทางปรักษ์มากกว่าร่วมมือกัน

นิยามศัพท์ที่สำคัญในการศึกษา

องค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organization) หรือที่นิยมเรียกตามตัวย่อในภาษาอังกฤษว่า “เอ็นจีโอ” หมายถึง องค์กร หรืออาจใช้ชื่ออื่น เช่น กลุ่ม ชมรม มูลนิธิ สมาคม ศูนย์ เครือข่าย เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่นอกภาครัฐและเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้เป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งมีนโยบายและการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระจากหน่วยราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาสังคมและประเทศชาติ ซึ่งดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่นี้หมายถึง เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง หรือพีเน็ต

เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง หรือพีเน็ต คือ โครงการหนึ่งของมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย เพราะมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย เป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม บางจังหวัดก็อาจเป็นเพียงองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่เกิดจากมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยเพียงองค์กรเดียว

ผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลาง หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน หรือรับผิดชอบงานตรวจสอบการเลือกตั้งทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาค หรืออาจเรียกว่า ประธานพีเน็ตภาค หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน หรือรับผิดชอบงานตรวจสอบการเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดในภาคของตน

ผู้ประสานงานพีเน็ตระดับจังหวัด หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน หรือรับผิดชอบงานตรวจสอบการเลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่ารวมถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ความเป็นอิสระ หมายถึง ความเป็นอิสระในแง่การบริหารจัดการและการดำเนินงานตามความคิดของตนเอง โดยปราศจากการถูกก้ำก่าย แทรกแซง ครอบงำ ควบคุม สั่งการ หรือตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลหรืออาณัติใดๆ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) หรือบุคคลอื่น เช่น นักการเมือง พรรคการเมือง ข้าราชการ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงาน นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึง ความคล่องตัว ความเป็นตัวของตัวเอง และการไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

ขอบเขตของการศึกษา

องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเข้าร่วมโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งมีจำนวนมากพอสมควร เช่น สมาคมนายความแห่งประเทศไทย สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน สมาคมนักวิทยุอาสาสมัคร เป็นต้น เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม การศึกษากรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจึงเป็นประโยชน์ในลักษณะที่เป็นตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง ดังนั้น การศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะกรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งเท่านั้น

การศึกษานี้ จำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้เฉพาะการเลือกตั้งที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งเข้าไปมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกของประเทศไทยที่มีนายธีรศักดิ์ วรรณสุต เป็นประธาน และ นายโคทม อาริยา เป็นกรรมการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม ซึ่งก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เท่านั้น

นอกจากนั้น ศึกษาเฉพาะกิจกรรมที่ทางเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนคือ กิจกรรมการรับแจ้งเหตุหรือการแจ้งเบาะแสการทุจริตการเลือกตั้ง และกิจกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การลงคะแนนและนับคะแนน ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำหรับกิจกรรมด้านการสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของนักการเมืองและพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการแสดงบัญชีค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรทั้งสองแบบคือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อ ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองนั้น จะอยู่นอกขอบเขตการศึกษานี้

กรอบการวิเคราะห์

ในการศึกษาเรื่องทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้ง จะทำการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1. ศึกษาภาพรวมการเกิดขึ้นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึง บทบาททางการเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชนว่ามีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยจะศึกษาพัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา และในประเทศไทย และนำเอาแนวคิดเรื่ององค์กรพัฒนาเอกชนมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยทำการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ อันได้แก่ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐ และปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย เพื่อพิจารณาประกอบว่าประเด็นเรื่องเหล่านี้จะมีความแตกต่างกับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนรูปแบบใหม่คือ ร่วมมือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง แต่ในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานภาครัฐไปในลักษณะใด

2. ประเด็นเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชน ในส่วนนี้เลือกเน้นศึกษามาในระดับองค์กรที่เป็นแกนนำขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในประเทศไทย ในที่นี้คือ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง หรือพีเน็ต ว่ามีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการ และการดำเนินงานขององค์กรมากน้อยแค่ไหนและอย่างไร โดยกำหนดกรอบวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่สะท้อนความเป็นอิสระออกเป็น 5 ประการ อันได้แก่

การจัดโครงสร้างองค์กร หมายถึง รูปแบบและลักษณะการจัดองค์กร และโครงสร้างองค์กร ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านโครงสร้างองค์กรพิจารณาได้จากรูปแบบโครงสร้าง การจัดวางความสัมพันธ์เพื่อการประสานงานทั้งในแนวตั้งคือ การประสานงานระหว่างส่วนกลางกับภาคและจังหวัด และในแนวนอนคือ การประสานงานในระดับเดียวกัน

ปัจจัยด้านผู้นำ หมายถึง ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในที่นี้คือประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง โดยพิจารณาจากประสบการณ์การทำงานในอดีต และความสามารถในการบริหารงาน

คุณภาพบุคลากร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานให้กับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งระดับภาค และผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตลอดจนอาสาสมัคร ในการศึกษาวิจัยด้านคุณภาพบุคลากร

พิจารณาได้จากความตั้งใจและศรัทธาต่องาน ความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง รวมทั้งวิธีการคัดเลือกเพื่อรับบุคลากรเข้าร่วมองค์กร ตลอดจนการมีส่วนร่วมของสมาชิก

การบริหารกิจกรรม โดยกิจกรรม หมายถึง รูปแบบและลักษณะของงานที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปกระทำ ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านการบริหารกิจกรรมพิจารณาจากการกำหนดรูปแบบและลักษณะกิจกรรม ความรับผิดชอบและการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละกิจกรรมที่ได้เข้าไปร่วมทำงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ หมายถึง เงินที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านทรัพยากรการเงินจะพิจารณาได้จากแหล่งที่มาของเงิน เงื่อนไขและความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน ส่วนอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ก็คือ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ที่ช่วยในการปฏิบัติงานให้เครือข่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ และยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านเครื่องมือเครื่องใช้จะพิจารณาจากปริมาณ และประสิทธิภาพของเครื่องมือเครื่องใช้เหล่านี้

นอกจากนั้นแล้ว จะใช้การศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของขบวนการพลเมืองแห่งชาติเพื่อการเลือกตั้งเสรี (NAMFREL) ว่าปัจจัยใดที่ทำให้ล้มเฟลรมีบทบาทที่เป็นอิสระและเป็นองค์กรที่เข้มแข็งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง และปัจจัยดังกล่าวนั้นเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมีอยู่หรือไม่ อย่างไร

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "ทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.)" เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยการวิเคราะห์โครงสร้างภารกิจและข้อมูลอื่น ๆ ของทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง จากหนังสือและเอกสารต่างๆ ได้แก่ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย คำสั่ง ระเบียบ รายงานการประชุม รายงานผลการปฏิบัติงาน รายงานเกี่ยวกับผลการสัมมนา บทความตามวารสารทางวิชาการทั้งภายในและต่างประเทศ ตลอดจนข่าวและบทความในหนังสือพิมพ์รายวันและรายสัปดาห์

สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับบุคคลที่เกี่ยวข้องคือ ฝ่ายเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มเติมและยืนยันข้อมูลที่ยังไม่ชัดเจนและไม่สมบูรณ์ นอกจากนั้นจะใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) เนื่องจากผู้ศึกษามีโอกาสได้เข้าไปร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2544 กับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ณ บ้านมนังคศิลา กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์ประสานงานและศูนย์รับแจ้งเหตุส่วนกลางของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ทำ

ให้ได้สัมผัสถึงวิธีการทำงาน ข้อมูล และปัญหาอุปสรรคในการทำงานของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งตามทัศนะขององค์กรพัฒนาเอกชน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบของกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมความร่วมมือสนับสนุนและประสานงานซึ่งกันและกัน
3. เป็นข้อมูลสำหรับกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งในอนาคต



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นบทที่กล่าวถึงทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 8 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองและประชาสังคม ส่วนที่สอง แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ส่วนที่สามเป็นการกล่าวถึงพัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนในทางการเมือง ส่วนที่สี่ ความหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนที่ห้า แนวคิดเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมประชาธิปไตย ส่วนที่หกจะกล่าวถึงบทบาทสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนที่เจ็ด แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา และส่วนสุดท้ายคือ แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นอิสระ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองและประชาสังคม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและในระบอบการเมืองสมัยใหม่ การไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนโดยทั่วไปกล่าวถึงกันมากและเป็นสิ่งที่รู้จักกันดีก็คือ การลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่กระทำได้ง่าย เพราะมีข้อผูกมัดน้อยมากเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่นกล่าวคือ ข้อผูกมัดนี้จะยุติหรือจบลงทันทีเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้หย่อนบัตรลงในหีบบัตรแล้ว¹

ถึงกระนั้นก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองก็มีได้มีแค่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น นักวิชาการตะวันตกในอดีต เช่น Myron Weiner ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า การกระทำโดยสมัครใจใดๆ (any voluntary action) ที่ไม่ว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การอย่างเป็นระบบหรือไม่ เกิดขึ้นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เพื่อหวังผลในการที่ไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งใน

¹ Michael Rush, Politics and society: An introduction to political sociology (New York: Prentice-Hall, 1992), p. 115.

ระดับท้องถิ่นและระดับชาติ² เมื่อดูความหมายจาก Weiner ให้ไว้ ก็อาจจะแยกออกมาพิจารณาเป็นข้อๆ ได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นต้องมีลักษณะ ดังนี้³

- 1) การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ และถือว่าความสมัครใจนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญ นั่นคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีใช้การกระทำที่เกิดจากการถูกบังคับ
- 2) การกระทำที่เกิดขึ้นนั้น ไม่เน้นผลลัพธ์ว่าจะต้องประสบความสำเร็จเสมอไป
- 3) การกระทำจะจัดองค์การขึ้นอย่างเป็นระบบหรือไม่มีก็ได้
- 4) การกระทำดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ได้
- 5) การกระทำที่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้
- 6) การกระทำนั้นต้องหวังผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐบาล หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ฉะนั้นผลที่หวังจึงอยู่ที่การเลือกนโยบายหรือเลือกตัวบุคคล หรือเลือกทั้งนโยบายและตัวบุคคล
- 7) ผลที่หวังจากการกระทำทั้งในเรื่องนโยบายหรือตัวบุคคลนี้ จะเป็นเรื่องการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ได้

นักวิชาการตะวันตกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกสองท่านคือ Lester W. Milbrath และ M. L. Goel ได้ให้คำนิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า เป็นการกระทำของบุคคลที่พยายามจะมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง และมีความหมายกว้างไปถึงการมีส่วนร่วมแบบพิธีหรือเพื่อสนับสนุนรัฐบาล (ceremonial or support activities) ด้วย⁴ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจกันดีอยู่แล้วว่าประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นของคู่กัน และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ประชาธิปไตยอยู่ไม่ได้หรือพัฒนาไม่ได้ถ้าประชาชนยังมีความนิ่งเฉยทางการเมือง ไม่ตื่นตัวหรือต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้นจะต้องเป็นการมีส่วนร่วม

² Myron Weiner, "Political participation: Crisis of the political process," in Crisis and sequences in political development, eds. Leonard Binder et al. (Princeton NJ: Princeton University Press, 1971), p.164 .

³ นรนิติ เศรษฐบุตร, "แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง," ใน เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ฉบับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 3 .

⁴ Lester W. Milbrath and M. L. Goel, Political participation: How and why do people get involved in politics, 2nd ed. (Chicago: Rand McNally College Publishing, 1977), p. 2.

แบบสมัครใจ⁵ (voluntary or autonomous participation) ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างการมีส่วนร่วมในทางประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมแบบพิธีหรือเพื่อสนับสนุนรัฐบาลอยู่ที่ การมีส่วนร่วมแบบแรกนั้น รัฐบาลเพียงแต่เปิดโอกาสแต่ไม่ได้เข้าไปเป็นผู้มีบทบาทนำ ส่วนการมีส่วนร่วมแบบหลังนั้นหมายถึงการกระทำที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเพื่อแสดงการสนับสนุนรัฐบาลโดยถูกระดมหรือถูกชักจูงจากรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ เช่น การร่วมมือกันอย่างแข็งขันในการพัฒนาชนบทตามโครงการที่รัฐบาลจัดขึ้น เป็นต้น ซึ่งน่าจะขาดความสมัครใจของตนเอง สำหรับการมีส่วนร่วมแบบแรกคือการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยนั้นจะเน้นที่การกระทำที่เป็นอิสระของมวลชนเอง เพื่อหวังผลและอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐบาล โดยมีได้ถูกเฝ้าระดมจากทางรัฐ⁶

นอกจากนั้น หากพิจารณาจากคำนิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กล่าวถึงประเด็นการกระทำที่ทั้งถูกและไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้ นั่น โดยดูว่าการกระทำนั้นมีจุดมุ่งหมายที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือเลือกผู้นำรัฐบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะมีลักษณะต่างกันและอาจมีความสำคัญแตกต่างกันด้วย เช่น การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนในระดับต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งเป็นประเภทที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีความสำคัญอย่างมากด้วย ส่วนอีกประเภทหนึ่ง เช่น การเดินขบวนประท้วง และเรียกร้องในบางสิ่งบางอย่าง ก็อาจขยายตัวเป็นการจลาจลที่ผิดกฎหมายได้ ซึ่งนักวิชาการบางคน เช่น Norman H. Nei และ Sidney Verba ก็ได้มองข้ามกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ขัดต่อกฎหมายไป⁷ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีได้หลายรูปแบบและหลายระดับ Michael Rush ได้เสนอลำดับชั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง (hierarchy of political participation) ทั้งแบบที่ถูกต้องและขัดต่อกฎหมายไว้ 10 ชั้นตามลำดับ คือ ชั้นแรกหรือชั้นสูงสุดเป็นพวกที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือทางบริหารซึ่งมีจำนวนน้อยที่สุด พวกต่อๆ มาคือพวกที่กำลังแสวงหาตำแหน่งทางการเมืองหรือการบริหาร พวกที่เป็นสมาชิกที่มีความตื่นตัว (active membership) ในองค์กรทางการเมือง พวกที่เป็นสมาชิกที่มีความตื่นตัวในองค์กรทางการเมือง เช่น กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น พวกที่มีส่วนร่วมในลักษณะการเข้าร่วมชุมนุมเดินขบวนประท้วงซึ่งก็ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีความตื่นตัวทางการเมืองเช่นกัน พวกที่เป็นสมาชิกองค์กรทางการเมืองแต่เฉยๆ (passive membership) พวกที่เป็นสมาชิกองค์กรแบบเฉื่อยชาในองค์กรทางการเมือง พวกที่มีส่วนร่วมใน

⁵ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 38.

⁶ นรนิติ เศรษฐบุตร, “แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง,” หน้า 3-4.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

การถกเถียงปัญหาทางการเมือง พวกที่มีความสนใจในทางการเมืองบ้างแต่ไม่มากนัก โดยสนใจผ่านการนำเสนอของสื่อมวลชน และการมีส่วนร่วมขั้นต่ำที่สุดคือการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง⁸

ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึง “การเมืองใหม่” (new politics) ในฐานะที่เป็นการมีส่วนร่วมที่ขอบธรรมอีกประเภทหนึ่งของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกด้วย ซึ่งได้แก่ การเดินขบวนและการประท้วงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ที่กว้างมากขึ้น เช่น การต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ การต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนค่านิยมบางอย่างที่เปลี่ยนไปจากการเมืองแบบเก่า เช่น เรื่องของทัศนคติ จากเดิมที่คอยสนับสนุนระบบการเมืองแต่เพียงอย่างเดียวก็เปลี่ยนมาเป็นการวิพากษ์ระบบการเมือง (critical) ที่เป็นอยู่บ้าง ประเด็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจหรือเป็นห่วงก็เปลี่ยนจากเรื่องที่ดินมีผลประโยชน์ไปเป็นเรื่องของคุณค่าที่สังคมจะได้รับ⁹ เป็นต้น ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ได้กล่าวถึงปรากฏการณ์ที่นักสังคมศาสตร์กระแสหนึ่งเริ่มให้ความสนใจมากขึ้น นั่นคือกระแสที่เรียกว่า “การเมืองแบบใหม่” (the new/postmodern politics) และ “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่” (the new social movements) ที่มองขบวนการเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของประชาชนธรรมดาว่าเป็นการโต้ตอบต่อปัญหาและความขัดแย้งชนิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นความขัดแย้งชนิดใหม่ที่มีลักษณะหลากหลายกว่าเรื่องของชนชั้นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในอดีต แต่รวมเอาเรื่องเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมเข้าไปด้วย ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มักมีความสลบซับซ้อนเกินกว่าสถาบันหลักทางการเมืองและสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถแก้ไขได้ และมีผลทำให้ประชาชนเริ่มเสื่อมศรัทธาในรัฐและสถาบันหรือกลไกของรัฐ ประชาชนเหล่านี้จึงเคลื่อนไหวด้วยตนเอง นั่นคือการหันกลับไปสร้าง “ประชาสังคม” ให้เข้มแข็งขึ้นมานั่นเอง¹⁰ การเคลื่อนไหวเหล่านี้เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนธรรมดา เพื่อเรียกร้องสิทธิพื้นฐานของพวกเขา ในฐานะที่เป็นมนุษย์รวมไปถึงสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐด้วย ซึ่งเป็นทางเลือกที่สามของการเรียกร้องหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากช่องทางปกติ แต่เป็นสิ่งที่ชอบธรรมและจะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางกฎหมายและในทางสังคม ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐ นักการเมือง ผู้พิพากษา นักกฎหมาย นักเทคนิควิชาการ และข้าราชการ ผูกขาดการกำหนดทิศทางทางการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว¹¹ หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่าการจรรโลงประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่เรื่องของ

⁸ Michael Rush, Politics and society: An introduction to political sociology (New York: Prentice-Hall, 1992), p. 112.

⁹ Rod Hague, Martin Harrop, and Shaun Breslin, Comparative government and politics: An introduction, 3rd ed. (London: Macmillan, 1992), p. 161.

¹⁰ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมในต่างประเทศ: บทสำรวจพัฒนาการ สถานภาพและนัยยะเชิงความคิด/ทฤษฎีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2540), หน้า 3-4.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.

การดำเนินการในระดับรัฐ แต่รวมถึงในระดับประชาชนรากหญ้าด้วย¹² เพราะฉะนั้นประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน เพื่อป้องกันมิให้รัฐเท่านั้นที่ทรงสิทธิในการสร้างรูปแบบของการมีส่วนร่วมขึ้นมาเพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่เน้นความเสมอภาคและความเป็นอิสระของประชาชน จะนำไปสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ในทัศนะของนักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ มากขึ้น เช่น การกำหนดนโยบาย การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น พร้อมกันนั้นประชาชนก็มีหน้าที่หลักในการติดตามและตรวจสอบนักการเมืองที่เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองด้วย อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมักไม่ค่อยถูกใช้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองระดับประเทศ แต่ส่วนมากมักถูกใช้ภายในกลุ่มที่มีขนาดเล็กโดยเฉพาะช่วงปลายทศวรรษ 1960 ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองทวนกระแสหรือกลุ่มที่เรียกตนเองว่า "ซ้ายใหม่" (new Left) เช่น ขบวนการนักศึกษา กลุ่มพิทักษ์สิทธิสตรี และกลุ่มอนุรักษนิยมชาติ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบเดิมที่มีลักษณะโครงสร้างแบบลำดับชั้นมาเป็นโครงสร้างที่ทุกคนมีความเสมอภาคกัน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง

เงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มีดังนี้¹³

1. ทุกคนสามารถหยิบยกประเด็นปัญหา เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหา และเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายด้วย
2. มีการประชุมปรึกษาหารือแบบหันหน้าเข้ากัน เพื่อจะทำให้เกิดแนวทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ ซึ่งเกิดจากการถกเถียงกันจนได้ข้อสรุปที่เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดขึ้น
3. เกิดการถกเถียงกันเป็นอย่างมาก เพราะทุกคนต้องการเสนอทัศนะหรือมุมมองของตนเอง
4. มีแนวโน้มว่าการตัดสินใจใดๆ ก็ตามจะมีลักษณะเป็นแบบฉันทานุมัติ (consensus) ที่ทุกคนมีความเห็นสอดคล้องต้องกันทั้งหมดมากกว่าจะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงซึ่งจะใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นตัวชี้ขาดในการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง

¹² นฤมล ทับจุมพล, "ประชาธิปไตยรากหญ้า," ใน ลุกขิณัฐ, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 85.

¹³ Helena Catt, Democracy in practice (London: Routledge, 1999), p. 40.

จากองค์ประกอบดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของตนเองอย่างเสมอภาคกัน (equality) เป็นสำคัญ โดยเฉพาะความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ ตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกประเด็นปัญหา พร้อมทั้งเสนอทางเลือกต่างๆ ในการแก้ปัญหา จนถึงการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่จะเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหานั้น การตัดสินใจร่วมกันดังกล่าวจะทำให้สมาชิกภายในกลุ่มมีความสุขและเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือผูกพันกับกลุ่มของตนเองมากขึ้น การตัดสินใจแบบฉันทานุมัติก็จะเป็นข้อผูกมัดที่มีประสิทธิภาพในการนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ เพราะทุกคนในกลุ่มมีความเห็นเป็นแนวทางเดียวกันหมด และฉันทานุมัติเกิดขึ้นได้ไม่ยากหากสมาชิกทุกคนภายในกลุ่มมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและขจัดความแตกต่างอื่นๆ เช่น ระดับการศึกษา และสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมออกไป

หลักสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การที่ทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจอย่างเต็มที่ และใช้วิธีการประชุมแบบหันหน้าเข้าหากันโดยไม่จำกัดเวลาในการถกเถียงเพื่อให้บรรลุการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติ การบรรลุจุดประสงค์ดังกล่าวจะช่วยให้กลุ่มสามารถรักษาความเสมอภาคและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้¹⁴ นอกจากนี้วิธีการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดข้อดีอีกข้อหนึ่ง นั่นคือมีส่วนช่วยให้แต่ละปัจเจกชนสามารถเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศได้ และเป็นที่ยอมรับว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นพื้นฐานของการฝึกการเรียนรู้ให้เห็นถึงความแตกต่างของบุคคลได้เป็นอย่างดี และในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมนั้น บุคคลในกลุ่มสามารถมีอิทธิพลและควบคุมสิ่งต่างๆ ได้ด้วยตัวของพวกเขาเอง ความรู้สึกแบบนี้จะทำให้พวกเขารู้สึกว่าตนเองเป็นคนที่มีความมีประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) และจะทำให้ความรู้สึกแปลกแยกทางการเมืองลดน้อยลงไป (political alienation) จนทำให้เกิดความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในชุมชนทางการเมืองของตนเองอย่างตื่นตัวมากขึ้น โดยทางหนึ่งที่ทำให้ได้คือ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรพัฒนาเอกชน

พัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนในทางการเมือง

ในรอบไม่น้อยกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา การเกิดขึ้นและขยายตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป เอเชีย และประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศในทวีปแอฟริกา ลาตินอเมริกา และกลุ่มประเทศในสหภาพโซเวียตเดิม จนนักทฤษฎีบางคน เช่น Salomon มองว่าการรวมกลุ่มของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางนี้เป็นนัยทางการเมืองของช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ในขณะที่

¹⁴ Ibid., pp. 46-55.

การเกิดขึ้นของรัฐชาติ (nation-state) เป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองของช่วงปลายศตวรรษที่ 19¹⁵ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในทางการเมืองจึงนับเป็นพลังผลักดันที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ในทางทฤษฎี บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม (civil society) เป็นพลังอิสระที่อยู่นอกระบบราชการ (extrabureaucratic forces) ที่ปลอดจากการครอบงำโดยรัฐและภาคธุรกิจ จนถูกเรียกว่าเป็นพลังที่สาม (the third sector) ที่เคียงข้างไปกับภาครัฐและภาคธุรกิจ¹⁶ โดยทำหน้าที่ถ่วงดุลกำกับหรือตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และภาคธุรกิจให้เกิดความชอบธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมเพื่อชีวิตสาธารณะที่มีคุณภาพดี¹⁷ แต่ในทางตรงกันข้าม ก็ยังมีหลายคนที่ตั้งข้อสงสัยว่า องค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะแสดงบทบาทในฐานะคู่กรณีที่มาคานอำนาจของภาครัฐ ส่วนกรณีของประเทศไทยนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนถูกมองว่ามีนัยสำคัญอยู่ที่ความเป็นอิสระ และพยายามที่จะไม่ถูกครอบงำโดยรัฐด้วยการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียน¹⁸

ความหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน

นักวิชาการได้ให้ความหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้มากมาย เช่น

Ruland และ ม.ล. พันธุ์สุริย์ ลดาวัลย์ ได้นิยามองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ว่า เป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่ในภาคสังคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการบริการของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และพยายามขยายมิติการมีส่วนร่วมของสาธารณชนให้กว้างขวางมากกว่าการเป็นองค์กรที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กรดังที่เคยทำมา เช่น สมาคมธุรกิจ เป็นต้น องค์กรที่อยู่ในภาคประชาสังคมนี้ นอกจากองค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว ก็ยังมีองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรสังคม

¹⁵ Lester M. Salomon, "The rise of the nonprofit sector," Foreign Affairs 73(July/August 1994) : 109.

¹⁶ Naruemon Thabchupon, "NGOs and political reform in Thailand: Adding grassroots democracy in Thai civil society," Paper presented at the 7th International Conference on Thai Studies, Amsterdam, The Netherlands, 4–8 July 1999, p. 3.

¹⁷ อนุชาติ พวงสำลี, อาภรณ์ จันทร์สมวงศ์ และพีรพัฒน์ โกศลศักดิ์สกุล, "บทสังเคราะห์ความเคลื่อนไหวของภาคีอันหลากหลายในขบวนการประชาสังคมไทย," ใน ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง, อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542), หน้า 287.

¹⁸ Jurgen Ruland, and M.L. Bhansoon Ladavalya. Local associations and municipal government in Thailand (Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 1993), p. 60.

นักศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนด้านศาสนา องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ที่เน้นเฉพาะด้าน เช่น สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เป็นต้น²³

ชัชวาล ทองดีเลิศ ให้ความหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนว่า เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการ และไม่ใช่งานธุรกิจที่แสวงหากำไร ก่อตั้งขึ้นและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคล ที่มีความมุ่งมั่นในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและประชาชนผู้ทุกข์ยาก อันเกิดจากผลกระทบของการพัฒนา²⁴

จากคำจำกัดความต่างๆ ข้างต้นในทัศนะของผู้ศึกษา เห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนคือ องค์กรหรืออาจใช้ชื่ออื่น เช่น กลุ่ม ชมรม มูลนิธิ สมาคม ศูนย์ เครือข่าย เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่นอกภาครัฐและเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้เป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งมีนโยบายและการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาสังคมและประเทศชาติ ซึ่งดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง

สำหรับความสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ประเวศ วะสี กล่าวว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในสังคมประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องประสบปัญหาต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนปัจจัยสี่ ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ยาเสพติด สุขภาพจิต เป็นต้น เพราะระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับปัญหาที่นับวันหนักหน่วงและรุนแรงได้ จึงต้องส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทช่วยแก้ไขปัญหาเหล่านี้²⁵ ทั้งนี้เนื่องจาก องค์กรพัฒนาเอกชนมีความคล่องตัวสูงในการตอบสนองต่อความจำเป็นและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่ถูกจำกัดด้วยระเบียบการที่แข็งตัวแบบระบบราชการประการต่อมาคือ มีการดำเนินงานในประเด็นปัญหาหรือพื้นที่ที่ไม่ค่อยจะมีหน่วยงานราชการใดดำเนินงานอยู่หรือไม่สามารถครอบคลุมถึง และประการสุดท้าย มีความร่วมมือและประสานงานกับประชาชนระดับพื้นฐาน หรือที่เรียกว่าประชาชนในระดับรากหญ้า เช่น เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ชาวสลัม เป็นต้น²⁶

²³ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องความร่วมมือของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน” เสนอต่อ คณะกรรมการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2541, หน้า 9.

²⁴ ชัชวาล ทองดีเลิศ, “บทนำ,” ใน บันทึกกลับNGOs. ชัชวาล ทองดีเลิศ, บรรณาธิการ (เชียงใหม่: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.เหนือ), สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาที่ยั่งยืน และมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2543), หน้า 18.

²⁵ ประเวศ วะสี, “องค์กรพัฒนาเอกชนกับสังคมไทย,” ใน พัฒนาสังคม, หน้า 4-5.

²⁶ จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” หน้า 62.

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการส่งเสริมประชาธิปไตย

นฤมล ทับจุมพล และคณะ²⁷ ได้แบ่งบทบาททางการเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชน ในฐานะเป็นพลวัตที่สำคัญของประชาสังคมออกเป็น 2 แบบ คือ

1) องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย (agent for democratization) ในสังคม โดยเฉพาะเป็นพลวัตที่สำคัญในการส่งเสริมศักยภาพด้านประชาธิปไตยของประชาสังคม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นพลังผลักดันประชาสังคมให้เป็นประชาธิปไตย และได้ยกตัวอย่างงานของนักวิชาการตะวันตกบางคน เช่น

Edwards และ Hulme มองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ถูกคาดหวังจากสาธารณชนว่า จะมีบทบาทในการต่อรองกับอำนาจรัฐในเรื่องการปกป้องสิทธิมนุษยชน การเปิดช่องทางของการสื่อสารทางการเมืองและการมีส่วนร่วมจากประชาชน ให้ข้อมูลพื้นฐานและฝึกอบรมแก่นักเคลื่อนไหว และสนับสนุนแนวคิดเรื่องสังคมพหุนิยมที่เป็นประชาธิปไตย (pluralistic democracy society)

Fowler และ James มองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนว่า เป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นประชาธิปไตย โดยการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับพลเมือง แต่อาจยังไม่เข้มแข็งพอที่จะกดดันรัฐบาลให้พัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมีนัยสำคัญ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในแอฟริกาใต้และตะวันออก ยังไม่สามารถพัฒนาจากลักษณะองค์กรพัฒนาเอกชนระดับชุมชน ไปเป็นเครือข่ายทางการเมืองที่มีองค์กรหลากหลายเข้าร่วมและเปิดกว้าง ในทางตรงกันข้าม รัฐได้เข้ามาครอบงำองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีฐานสมาชิกกว้างขวาง ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนระดับชุมชนมีลักษณะแตกแยก และไม่สามารถก่อรูปเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่เป็นอิสระจากรัฐบาลได้

Clarke มองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในเอเชียและลาตินอเมริกาว่า แสดงบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศเหล่านั้น เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์ ชิลี และประเทศไทย เคยเป็นองค์กรที่เป็นหัวหอกในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 โดยมองว่า “องค์กรพัฒนาเอกชนในโลกที่สามมีบทบาทสำคัญคือ คัดค้านการระดมพลังมวลชนของรัฐ (counter-state mobilisation) ที่กลไกรัฐจัดตั้ง เพื่อตอบสนองนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองระยะสั้นของรัฐบาล บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้น

²⁷ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน”, หน้า 13-15.

การระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายและกว้างขวาง จึงถือได้ว่ามีนัยสำคัญยิ่งต่อกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน”

2) องค์กรพัฒนาเอกชนถูกมองว่าเป็นกลไกของกลุ่มต่าง ๆ ในระดับรากหญ้า (a mechanism of grassroots organisations) ที่ใช้ในการแก้ปัญหาสังคมและสร้างประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า โดยนักวิชาการที่มีมุมมองเช่นนี้ ได้แก่

Ferrington มองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนในชนบทว่า มีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท องค์กรเหล่านี้มีบทบาทในการสนับสนุนองค์กรชุมชนในระดับรากหญ้า เพื่อที่ชาวบ้านเหล่านี้จะสามารถแสดงออกถึงความต้องการของพวกเขา

Bratton พิจารณาทบทวนเชิงสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะที่เป็นบทบาททางการเมือง โดยเสนอว่าบทบาทเชิงสร้างสรรค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนควรมองในมิติทางการเมืองมากกว่ามิติทางเศรษฐกิจ เพราะในทัศนะของเขา ความยากจนถือเป็นปัญหาทางการเมืองเช่นเดียวกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ โดยมองว่า “ความยากจน (Poverty) เกิดขึ้นเพราะประชาชนไม่สามารถเข้าถึงอำนาจ ซึ่งในที่นี้หมายถึงศักยภาพในการที่จะกระทำในสิ่งที่ต้องการ และได้รับการยอมรับหรือสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ คนจนเหล่านี้ไม่ได้ควบคุมเงื่อนไขทั้งในทางวัตถุและสถาบันที่พวกเขาดำรงอยู่ พวกเขาประสบความยากลำบากในการเป็นฝ่ายกำหนดการตัดสินใจที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของเขา หรือกล่าวอย่างสั้นๆ ก็คือ คนจนขาดอิทธิพลทางการเมืองที่จะกดดันให้เกิดสิ่งที่พวกเขาปรารถนา” ดังนั้นบทบาทที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือ การทำให้ปัญหาดังกล่าวเป็นมิติทางการเมืองขึ้นมา

พิภพ ธงไชย มองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยว่า มีส่วนช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยในสังคมไทย โดยเน้นการสนับสนุนให้ประชาชนช่วยตัวเองได้ ให้ประชาชนเป็นตัวของตัวเอง และสามารถปกครองตัวเองได้

ในกรณีประเทศไทยจะเห็นได้ว่าบทบาททางการเมืองขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น นับได้ว่าเป็นพลังที่สำคัญยิ่งต่อการสร้างประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง การสนับสนุนกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่างๆ ตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารประเทศ การกำหนดนโยบายของรัฐ ไปจนถึงการปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ นับเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่ประชาธิปไตยในทัศนะขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะแค่การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุก 4-5 ปี เพื่อเลือกตัวแทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนประชาชนเท่านั้น แต่ประชาธิปไตยยังหมายถึง ความยุติธรรม ความเสมอภาค และสังคมที่ยั่งยืน ดังนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จึงสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ที่ประชาชนระดับล่างสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะสิ่งที่ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา

บทบาทสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนนอกจากจะมีบทบาทในการส่งเสริมประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ควรจะมีบทบาทที่สำคัญอีก 3 บทบาทคือ²⁸

1. การตรวจสอบหรือเฝ้าระวัง (watchdog)

องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทการตรวจสอบหรือเฝ้าระวังและติดตาม สถานการณ์ และปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้น แจ้งให้ทางราชการและประชาชนทราบถึงปัญหา และจัดให้มีการประชุมสัมมนาทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นและหาทางร่วมมือกับทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหา

2. การเป็นปากเสียง (advocacy)

องค์กรพัฒนาเอกชนควรทำหน้าที่เป็นปากเสียง หากมีปัญหาที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม ก็ทำหน้าที่เป็นปากเสียงแจ้งให้รัฐบาลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบ และร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโดยยึดหลักปรึกษาหารือและประนีประนอมกันมากกว่าการประจัญหน้าและใช้ความรุนแรง

3. การเป็นตัวเร่ง (catalyst)

องค์กรพัฒนาเอกชนควรทำหน้าที่เป็นตัวเร่งเพื่อให้รัฐบาล หน่วยราชการ องค์กร และประชาชน มีความตระหนัก (awareness) ในปัญหาที่เกิดขึ้น มีจิตสำนึกที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา และมีการกระทำความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา มีวิธีการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมถูกต้องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ประชาชนได้รับประโยชน์และความสุขอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา

Rajesh Tandon²⁹ ได้รวบรวมประสบการณ์ของผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน 18 คนจากประเทศกำลังพัฒนา มาสรุปเป็นแนวความคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาใน 3 ประเด็น อันได้แก่ความมุ่งหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน ประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน

²⁸ สมพร เทพสิทธิธา, กระบวนการประชาสังคม (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2543), หน้า 11-12.

²⁹ ราเชช แทนดอน, ความสัมพันธ์รัฐ-องค์กรเอกชน จุดแห่งชีวิตหรือจุมพิตมรณะ, แปลโดย กวิน ชุติมา (กรุงเทพมหานคร: เอติสัน เพรสโปรดักส์, 2534), หน้า 9-33.

ความมุ่งหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนมีความมุ่งหมายในการทำงานอยู่ 3 แนวทางคือ³⁰ แนวทางแรกเป็นการทำให้คนยากจนและผู้ถูกกดขี่มีอำนาจขึ้นมา

แนวทางที่สองคือ การสร้างและเสริมความแข็งแกร่งให้กับองค์กรประชาชน ซึ่งหมายถึงการทำให้คนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ สามารถรวมตัวกันเรียกร้องความต้องการของกลุ่มตนให้เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ และได้รับความสนใจตลอดจนการตอบสนองข้อเรียกร้อง หรือเท่ากับเป็นการสร้างฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของกลุ่มคนยากจน

ส่วนแนวทางสุดท้ายคือ การเสริมสร้างความแข็งแกร่งและความกระปรี้กระเปร่าให้กับขบวนการทางสังคม และพัฒนาไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ในชีวิตประจำวัน ครอบครัว สถาบัน และในระบอบการปกครอง ซึ่งเป็นการทำงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมการเมือง ให้ประชาชนมีสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการพูด สิทธิในการรวมกลุ่มสมาคม และสิทธิอื่นๆ ในชีวิตประจำวัน อันเป็นรากฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชน

ประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชน แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ³¹

1. องค์กรให้บริการ (service providers) ได้แก่ องค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการ หรือทำงานด้านสังคมสงเคราะห์ องค์กรประเภทนี้ได้รับแรงดลใจจาก “การช่วยเหลือผู้อื่น” ด้วยความห่วงใยต่อสวัสดิการของคนในสังคม บริการส่วนมากจะเน้นไปที่การให้บริการสาธารณสุข จัดหาสถานีนอนมาลัย โรงพยาบาล และการให้บริการด้านสุขอนามัย บริการด้านการศึกษา จัดหาน้ำดื่มและส้วม บริการทางด้านการเกษตรและชลประทาน ตลอดจนงานทางด้านสังคมสงเคราะห์โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ต้องการการบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟูบูรณะ การทำงานกับผู้ลี้ภัย การทำงานในสถานการณ์วิกฤตทั้งหลาย เช่น ภัยพิบัติ พายุ ความอดอยากขาดแคลน สงคราม เป็นต้น

2. องค์กรที่ทำหน้าที่เสริมสร้างอำนาจความเข้มแข็งให้กับประชาชน (empowerment NGOs) คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานโดยตรงทางด้านการจัดตั้งและเสริมสร้างอำนาจความเข้มแข็งให้กับประชาชน หรือทำงานผ่านทางด้านการศึกษาในสวนงานพัฒนาซึ่งจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการสร้างอำนาจความเข้มแข็งให้กับประชาชน องค์กรลักษณะนี้จะมุ่งไปที่ด้านการพัฒนา เช่น เรื่องน้ำดื่ม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การรู้หนังสือ การศึกษานอกระบบ การศึกษาผู้

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-11.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-18.

ใหญ่ เป็นต้น ซึ่งจะพบเห็นมากในประเทศที่ยากจน ในลาตินอเมริกาจะเรียกองค์กรลักษณะนี้ว่า “องค์กรการศึกษาของประชาชน” โดยองค์กรเหล่านี้มีวิธีการทำงานที่เริ่มต้นด้วยการจัดให้ประชาชนที่มีความสนใจร่วมกันในประเด็นหนึ่ง ๆ ให้มีการพบปะร่วมพูดคุยกัน จากนั้นก็ยกระดับจิตสำนึกแล้วเสริมสร้างความเข้มแข็งโดยผ่านกระบวนการต่อสู้ และสร้างพลังขึ้นมาใหม่บนฐานของการทำงานพัฒนา

3. องค์กรสนับสนุน (support NGOs) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่และได้รับการยอมรับทำงานให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ให้กับองค์กรที่ทำงานระดับรากฐานกับประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่ องค์กรประเภทที่หนึ่งและสองดังกล่าวมาข้างต้น งานสนับสนุนมีหลากหลายขึ้นอยู่กับว่า เป็นการสนับสนุนงานพัฒนาทางด้านหนึ่งใดเป็นการเฉพาะ เช่น ด้านสาธารณสุข หรือ ด้านการศึกษา หรือเรื่องป่าไม้ หรือไม่เช่นนั้นก็เป็น การสนับสนุนทั่วไป เช่น การป้อนข้อมูล เสริมสร้างสมรรถภาพในการทำงาน การฝึกอบรม การวางแผนโครงการ และการประเมินผล ให้กับองค์กรที่ทำงานกับประชาชนเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. องค์กรร่มหรือองค์กรเครือข่าย (umbrella or network NGOs) เป็นองค์กรที่เติบโตขึ้นมาในช่วง ค.ศ. 1980 องค์กรเครือข่ายนี้มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ มีจุดมุ่งหมายจำกัด ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นสมาคมเฉพาะกาลขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มาทำงานร่วมกันในประเด็นหรือความสนใจร่วมกัน เพื่อเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าด้วยกัน โดยมีความต้องการที่จะนำเอาประสบการณ์ในระดับจุลภาคที่แตกต่างกันมารวมกันเข้า และเสนอประเด็นปัญหาที่ต้องการพลังร่วม การสนับสนุน และมุมมองที่กว้างขวาง ในรูปการถกเถียง พูดคุยเพื่อเสนอเป็นนโยบายระดับชาติและระดับสากล และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรอบและยุทธศาสตร์ของการพัฒนา

จากทั้ง 4 ประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชนในทวีปต่างๆ ข้างต้น กล่าวได้ว่ามีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ย้อนไปถึงศตวรรษที่ 19 กล่าวคือ การทำงานขององค์กรประเภทที่หนึ่งคือ ด้านการให้บริการของพวกมิชชันนารีและผู้นำศาสนา ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้นำชาตินิยมที่ต่อสู้เพื่อเสรีภาพก็ได้สร้างองค์กรประเภทที่สองเพื่อเสริมสร้างอำนาจความเข้มแข็งให้กับองค์กรประชาชนขึ้นมา ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทที่สามและสี่นั้นเพิ่งก่อตัวในทศวรรษที่ 1980

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการที่รัฐจะยอมรับหรือปฏิเสธการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของรัฐนั้นๆ โดยสามารถแบ่งรัฐออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ³²

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-21.

รัฐประเภทแรกนั้นมีลักษณะที่เป็นเผด็จการ มีทหารเป็นผู้ปกครองที่ผูกขาดอำนาจ จะมองงานขององค์กรพัฒนาเอกชนทุกประเภทว่าอยู่นอกกรอบของการปกครองหรือระเบียบสังคม ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังเช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์ในสมัยเผด็จการของ ประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน มาร์กอส จะถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของพลังทางการเมืองที่คัดค้าน ระบอบเผด็จการมากกว่าการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเผด็จการกับองค์กรพัฒนาเอกชน จะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบที่รัฐมีต่อผู้เป็นปรปักษ์ทางการเมือง

รัฐประเภทที่สองคือ รัฐที่มีระบอบการปกครองแบบพรรคเดียว ซึ่งเป็นสภาพทั่วไปของหลายประเทศในทวีปแอฟริกา รัฐจะยอมรับการทำงานด้านบริการและสวัสดิการขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่จะขัดขวางมิให้องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน

ส่วนรัฐประเภทที่สามคือ รัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบหลายพรรค เป็นรัฐเสรีนิยมที่ค่อนข้างลงตัวแล้ว เช่น ในศรีลังกา อินเดีย บราซิล เปรู ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทต่างๆ ซับซ้อนและยากที่จะนิยาม เพราะในประเทศเหล่านี้ รัฐจะยอมรับบทบาทและการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ และสวัสดิการ แต่ความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนาและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนบางครั้งก็ยอมรับ บางครั้งก็ปฏิเสธโดยการกล่าวหาว่า เป็นภัยคุกคามต่อการดำเนินงานของรัฐ

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของรัฐและอีกด้านหนึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรพัฒนาเอกชนเอง ในทุกประเทศที่มีได้อยู่ได้ อำนาจเผด็จการรัฐต่างก็ยอมรับ ต้อนรับ และให้ความสำคัญกับองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทแรกที่ทำงานให้บริการและด้านสวัสดิการ การบรรเทาทุกข์และการฟื้นฟูสภาพ รัฐส่วนมากล้วนไม่ชอบใจและไม่สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง การจัดตั้งองค์กร การพัฒนา การสนับสนุน หรือการสร้างเครือข่ายและการสร้างสหพันธ์ให้กับประชาชน แม้ในบางประเทศอย่างอินเดียหรือบังคลาเทศที่รัฐมีการตอบสนองในทางพอใจงานขององค์กรพัฒนาเอกชนอยู่บ้างก็ตาม การตอบสนองเช่นนี้เป็นเพียงครั้งคราว ไม่เป็นหนึ่งเดียว สากล หรือยอมรับเป็นเอกภาพทั้งหมด ดังนั้นไม่ว่าลักษณะของรัฐจะเป็นอย่างไรก็ย่อมจะมีงานขององค์กรพัฒนาเอกชนบางอย่างที่รัฐในประเทศยากจนไม่ชอบใจ ไม่สนับสนุน และไม่ยอมรับให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในส่วนของความสัมพันธ์ที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีต่อรัฐบาล สามารถแยกออกเป็น 4 ด้าน กล่าวคือ³³

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-32.

1. การพึ่งพา

การพึ่งพาเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะทั่วไปและโดดเด่นกว่าความสัมพันธ์แบบอื่นทั้งหมด คือความสัมพันธ์ที่องค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ในฐานะขึ้นต่อพึ่งพา หรือเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากรัฐบาล การพึ่งพารับการอุปถัมภ์เช่นนี้เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐและหน่วยงานของรัฐหรือรับทุนจากรัฐ หรือทั้งสองอย่าง เป็นการพึ่งพาทางความคิด เงินทุน และทรัพยากร การวิเคราะห์ประสบการณ์จากตัวแทนประเทศยากจนดูเหมือนจะบ่งชี้ว่า การให้ทุนจากรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เพื่อโครงการและยุทธศาสตร์พัฒนาที่รัฐบาลเป็นผู้ตระเตรียมขึ้นมาเองเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นการขึ้นต่อสมมติฐานและแบบแผนที่รัฐบาลใช้ในประเทศส่วนใหญ่ที่มีทุนสนับสนุนเช่นนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนที่รับทุนมักจะมีคุณสมบัติในลักษณะที่พึ่งพาขึ้นต่อรัฐบาลและเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากรัฐบาล และความสัมพันธ์แบบนี้มีลักษณะทั่วไปและแพร่หลายมากที่สุดในกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทที่ทำหน้าที่ให้บริการหรือทำงานด้านสังคมสงเคราะห์ โดยรัฐเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนรายใหญ่ที่สุด และองค์กรเหล่านี้มักเป็นพวกที่แสดงความสัมพันธ์แบบพึ่งพาขึ้นต่อกับรัฐและหน่วยงานของรัฐมากที่สุด

2. การเป็นปรปักษ์

ในทางตรงกันข้ามก็มีความสัมพันธ์อีกอย่างหนึ่งที่อาจเรียกว่าการเป็นปรปักษ์ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐบาลมักมีความสัมพันธ์แบบเป็นปรปักษ์ต่อกันตลอด ความสัมพันธ์แบบนี้เห็นได้จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ด้านหนึ่งมีลักษณะการทำงานที่ทำทายนโยบาย กรอบ และแนวความคิดการพัฒนาทั้งระบบของรัฐ และอีกด้านหนึ่งสนับสนุนองค์กรและขบวนการทางสังคมโดยตรง เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐบาลมององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นคู่ปรปักษ์ ในฐานะที่ยกประเด็นและเรื่องราวต่างๆ และทำงานในแนวทางและวิธีการที่ทำทายนโยบาย โครงการและยุทธศาสตร์สมมติฐานที่เป็นฐานรองรับกรอบ แบบแผน และการปฏิบัติของตัวแทนและหน่วยงานของรัฐบาล

ในบางสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ที่ซูดริตเอารัดเอาเปรียบและสร้างความเดือดร้อนต่างๆ ให้กับคนยากจนและผู้ถูกกดขี่ทั้งมวล การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยจุดมุ่งหมายที่จะสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชน สร้างและเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรประชาชนและขบวนการทางสังคม เพื่อจะนำไปสู่การตั้งคำถามต่อกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ และเป็นการโจมตีเจ้าหน้าที่ โครงสร้างและเครื่องมือการทำงานของรัฐบาลเหล่านี้

นอกจากนี้ก็มีสถานการณ์ที่องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานด้านต่อต้านอำนาจเผด็จการ และส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเพิ่มปากเสียงสิทธิโอกาส และอำนาจการควบคุมของประชาชน การทำงานขององค์กรเหล่านี้เป็นการวิพากษ์วิจารณ์โครงสร้าง และลักษณะการทำงานของรัฐบาลและกระทรวงต่างๆ เป็นการตั้งคำถามต่อการควบคุมตามแบบของระบบราช

การ และต่อวิธีการทำงานที่มีลักษณะข้างเดียว เป็นความลับ และรวมศูนย์ของรัฐบาล กระทรวง ทบวงกรม และข้าราชการ

เมื่อใดที่ทั้งสองสถานการณ์นี้รวมเข้าด้วยกันในบริบทเฉพาะหนึ่ง ๆ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ชี้นำด้วยจุดมุ่งหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น ก็จะเป็นปฏิกิริยาในขั้นรากฐานกับโครงสร้างลักษณะและแบบแผนของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ กระทรวงทบวงกรม และข้าราชการ ดังนั้นโดยพื้นฐานก็จะปรากฏและได้รับการย้ำเน้นว่าเป็น “ความขัดแย้งทางผลประโยชน์” ทั้งในทางทวิสัยและอติวิสัย ในสถานการณ์เช่นนี้เองที่ความสัมพันธ์แบบเป็นปฏิกิริยาเป็นความสัมพันธ์หลักระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐบาล

3. การตอบสนอง

จากลักษณะที่น่าสนใจของความสัมพันธ์แบบปฏิกิริยาข้างต้นคือ วิธีการที่รัฐบาลพยายามจัดการกับองค์กรพัฒนาเอกชนในบริบทดังกล่าวตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การส่งเสริมให้มีการพึ่งพาขึ้นต่อและการลดความเป็นอิสระความเป็นตัวของตัวเองขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ เป็นวิธีการทำให้องค์กรเหล่านี้เจ็บบ่เสียง หรือให้กลับเข้ามา “อยู่ในแถวในแนว” เพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาของทางการ และการให้ทุนถือเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายนี้ ดังนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากที่เผชิญกับปัญหาด้านทรัพยากร และถูกชักจูงล่อลวงด้วยการสนับสนุนให้ทุนของรัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ในเบื้องต้นก็เพื่อจะได้ทำงานตามที่องค์กรของตนวางแผนเอาไว้ แต่ในไม่ช้าก็จะพบว่าตนเองต้องพึ่งพาขึ้นต่อรัฐบาลมากเพียงใด ทั้งพึ่งพาเจ้าหน้าที่รัฐ โครงสร้างและขั้นตอนวิธีการทำงานในการจัดการทุน และพบว่าความเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเองต้องสูญเสียไปมากจากการพึ่งพานี้

ยุทธศาสตร์อีกซึ่งประการที่สองที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาลนำมาใช้จัดการกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความสัมพันธ์เป็นปฏิกิริยากับตนคือ การเอาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล (cooptation) ยุทธศาสตร์แบบนี้ใช้มากในสภาพทางการเมืองที่เป็นเสรีนิยมประชาธิปไตย การเอาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเช่นว่านี้ กระทำด้วยการดึงองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาร่วมในคณะกรรมการพิจารณานโยบาย ในโครงสร้างการตัดสินใจ และในเวทีการถกเถียงอภิปรายของรัฐบาล ซึ่งนอกจากจะได้ความคิดและความตั้งใจในการทำงานขององค์กรเหล่านี้แล้ว ยังเป็นการทำให้ศักยภาพในการวิพากษ์วิจารณ์และความเป็นตัวของตัวเองขององค์กรเหล่านี้หมดไปด้วย

รูปแบบการนำเอาองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลนั้นมีหลากหลายลักษณะ ตั้งแต่การยอมรับและสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน การให้เข้ามาร่วมในคณะผู้แทนที่เป็นทางการ คณะกรรมาธิการ และโครงสร้าง ไปจนถึงกลไกระหว่างบุคคลที่ไม่เป็นทางการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนำมาใช้ ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่มีการอภิปรายถกเถียงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือโครงการ จะมีการเชิญองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปร่วมในเวทีที่รัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดกฎเกณฑ์ขั้นตอนต่างๆ เอาไว้แล้ว ด้วยการใช้ยุทธศาสตร์เช่นนี้เองหลังจากเวลาผ่าน

ไประยะหนึ่ง ส่วนนำขององค์กรพัฒนาเอกชนก็จะหมดศักยภาพ เช่น ในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล เป็นต้น และถูกดึงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างและโครงการของรัฐบาล

ยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลทั่วโลกโดยเฉพาะรัฐบาลประเทศยากจนใช้มากที่สุดประการที่สามคือ การตั้งกฎเกณฑ์ควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชน และเป็นที่น่าสนใจมากกว่าในช่วงหลังนี้ รัฐบาลของประเทศยากจนเกือบทุกประเทศมักนำเอากฎหมายออกมาใช้ควบคุมการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน กฎเกณฑ์นี้อาจกำหนดให้มีการจดทะเบียนการขออนุญาต การควบคุมติดตามตรวจสอบโครงการและทุนดำเนินงานอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากทุนนี้มาจากแหล่งทุนต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งทุนทวิภาคี พหุภาคีและแหล่งทุนระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์เหล่านี้อาจจะเพิ่มความเข้มงวดมากขึ้นเรื่อย และมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

ยุทธศาสตร์การกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมนี้เป็นยุทธศาสตร์ที่อยู่ในกรอบของกระบวนการยุติธรรม ส่วนมากกฎหมายและโครงสร้างของประเทศยากจนหลายประเทศตั้งอยู่บนฐานที่เป็นปรปักษ์กับคนตัวเล็กๆ คนจน และคนที่อ่อนแอ ดังนั้นหน่วยงานควบคุมและกลไกต่างๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้นี้ ทำให้องค์กรเหล่านี้รู้สึกว่าคุณค่าไม่มั่นคง และต้องยุ่งยากอยู่กับกฎเกณฑ์ขั้นตอนกระบวนการและรายละเอียดต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในหลายประเทศใช้เวลาจำนวนมากหมดไปกับการกรอกแบบฟอร์ม และปฏิบัติตามขั้นตอนกระบวนการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาด้วยกลไกควบคุมต่างๆ เหล่านี้ ดังนั้นส่วนนำขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงต้องมาติดขัดอยู่กับงานเอกสารที่ไม่จำเป็น บั่นทอนพลังงานความมุ่งมั่น และจินตภาพในการทำงานจริงๆ ลงไป

4. การข่มขู่คุกคาม

เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนมีท่าทีที่จะออกไปในทางที่เป็นปรปักษ์ รัฐบาลประเทศยากจนจะเอาวิธีการสร้างความเดือดร้อนยากลำบาก การข่มขู่คุกคาม (รวมทั้งการใช้ความรุนแรงทางกายภาพ) การทรมาน และการโจมตีทำร้ายมาใช้ ไม่ว่าจะสภาพโดยทั่วไปของรัฐจะเป็นเช่นไร จะเป็นเผด็จการที่มีพรรคเดียวหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยก็ตาม

กลไกทางกฎหมายและระเบียบกฎหมายของรัฐ ตำรวจ ทหาร หน่วยข่าวกรองของรัฐถูกใช้ไปสร้างความเดือดร้อน คุกคามข่มขู่ หรือโจมตีองค์กรพัฒนาเอกชนและสมาชิกที่ทางรัฐไม่สามารถควบคุมหรือชี้ดวงจำกัดด้วยยุทธศาสตร์อื่นๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วน Philip J. Eldridge³⁴ ได้แบ่งความสัมพันธ์ตามลักษณะกิจกรรมและแนวคิดในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

³⁴ Philip J. Eldridge, Non-government organizations and democratic participation in Indonesia (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 36-38.

1. ลักษณะที่เป็นแบบร่วมมือกัน (co-operation)

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยอมรับลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้จะยอมรับการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงหรือแทรกแซงกระบวนการทางการเมือง โดยมองว่าการไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองแต่ร่วมมือกับภาครัฐนั้น เป็นวิธีการที่สำคัญในการปกป้องเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงโดยรัฐ และยังเป็นการสร้างเชื่อมั่นต่อประชาชนทั่วไปว่าองค์กรของตนไม่ได้สนับสนุนหรือขึ้นชอปปรรคการเมืองใดเป็นพิเศษ

2. ลักษณะที่เป็นการระดมสรรพกำลังจากรากหญ้า (grass-roots mobilization) หรือแบบปรับแก้ต่อกัน

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยอมรับลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้จะให้ความสำคัญต่อการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐ โดยเฉพาะการตรวจสอบคัดค้านการใช้อำนาจของกลไกรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชน และโดยปกติองค์กรแบบนี้จะรังเกียจการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการทำงานกับกลไกรัฐ และยืนยันความเป็นอิสระจากรัฐ เช่น การไม่รับงบประมาณจากรัฐ การมีโครงสร้างการทำงานที่เป็นอิสระและแยกขาดจากโครงสร้างรัฐ แต่บางกรณีก็อาจมีความร่วมมือกันบ้าง เช่น ความร่วมมือในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น องค์กรแบบนี้จะให้ความสำคัญต่อการรวมกลุ่มจัดตั้งของประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นอย่างมาก

3. ลักษณะที่เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งจากประชาชนระดับล่าง (empowerment from below)

องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะแบบนี้จะเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองจะขึ้นอยู่กับพลังตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นมากกว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างจากรัฐบาลระดับชาติ องค์กรเหล่านี้จะเน้นกิจกรรมที่เสริมสร้างจิตสำนึกในการพิทักษ์สิทธิของตน สร้างความเชื่อมั่นและทักษะให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนระดับล่าง เพื่อให้ประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาของตนเอง

न्हันทวัฒน์ บรมานันท์³⁵ ได้แบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนออกเป็น 3 ประเภทคือความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงาน และความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม กล่าวคือ

³⁵ น्हันทวัฒน์ บรมานันท์, แนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอาสาสมัครและภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, 2541), หน้า9-10.

1. ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมกันนั้น เกิดขึ้นจากความเข้าใจอันดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ร่วมงาน โดยรัฐเข้าใจถึงเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าต้องการเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ให้กับสังคม ซึ่งจะมีผลทำให้คนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและก็ยังเป็นการประหยัดงบประมาณและกำลังคนของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมจึงเกิดขึ้นโดยรัฐให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กองโครงการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและมีข้อมูลอยู่ในมือก็ได้ให้ข้อมูลเหล่านั้นแก่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อสังคมต่อไป หรือในกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปทำงานในเขตชนบทก็จะมีความสัมพันธ์และได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยจะทำงานร่วมกันในการพัฒนาชนบท เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีความสัมพันธ์รูปแบบอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการ เช่น มีการส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทในด้านการวิจัยและพัฒนา ร่วมคิดหานโยบายในการพัฒนา รวมทั้งช่วยเหลือองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ด้วย

2. ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงาน

การประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนมีหลายด้าน เช่น การทำงานร่วมกันในชนบทในการพัฒนาสังคม การให้ความรู้แก่ชาวบ้านโดยรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันจัดการฝึกอบรมหรือแนะแนวการประกอบอาชีพให้กับชาวบ้าน นอกจากนี้ก็ยังมี การประสานงานกันระหว่างนักวิชาการจากภาครัฐและจากมหาวิทยาลัยที่ในปัจจุบันเข้ามามีความสนใจกับงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยการศึกษาวิจัย หาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาของสังคม

ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เพิ่งเริ่มมีขึ้นและนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีสิ่งหนึ่งในแง่การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยรัฐก็คือ การแก้ไขกฎหมาย โดยรัฐได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนที่สนใจในปัญหาบางเรื่องที่รัฐกำลังจัดทำเป็นกฎหมายได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เช่น เมื่อครั้งที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติปรมการค่าประเวณี ขึ้นในปี พ.ศ. 2536 ก็ได้มีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชน โดยได้เชิญตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนไปเป็นผู้วิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

3. ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนและอาจก่อให้เกิดผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อประชาชนได้ รัฐจึงมีความประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความเป็นระเบียบเป็นแบบแผนและอยู่ในระบบ

รูปแบบของการควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนโดยรัฐก็คือ ความพยายามที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการรองรับสถานะตามกฎหมายในรูปของสมาคมหรือมูลนิธิ ซึ่งเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนได้จดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิแล้ว การดำเนินการต่างๆ ก็จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งหมด จนกล่าวได้ว่าปัญหาสำคัญสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนคือ องค์กรเหล่านี้ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน อิสระในที่นี้หมายถึง อิสระในการบริหารงานและดำเนินการตามแนวความคิดของตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม ในขณะที่หากองค์กรพัฒนาเอกชนจดทะเบียนเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลรูปอื่นแล้ว การดำเนินการต่างๆ จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ ซึ่งจะเกิดความไม่เป็นอิสระเท่าที่ควรในการดำเนินงาน

กล่าวโดยสรุป จากจุดมุ่งหมายและลักษณะการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในหลายประเทศ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน จะพบว่าเป็นความสัมพันธ์หลักสองลักษณะคือ การได้รับการสนับสนุน และการถูกต่อต้านจากรัฐในฐานะที่เป็นปรปักษ์ ซึ่งทั้งความสัมพันธ์ในสองลักษณะนี้จะมีรูปแบบความสัมพันธ์ย่อยๆ ที่รัฐจะดึงให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานพัฒนาโดยรัฐ หรือข่มขู่คุกคามในระดับต่างๆ ทั้งนี้เพราะการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐก็มีลักษณะแนวความคิดที่แตกต่างไม่ตรงกัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารและการดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นปัญหากันตั้งแต่ต้นและดำรงอยู่ตลอดเวลา และถือได้ว่าเป็นลักษณะร่วมอย่างหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย

แนวคิดว่าด้วยความเป็นอิสระ

แนวคิดว่าด้วยความเป็นอิสระ มีความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ การตัดสินใจด้วยตัวเอง (self-determining) และไม่อยู่ภายใต้การปกครองหรือควบคุมของผู้อื่น หรือถ้ามีใครมาปกครองก็จะเป็นไปในลักษณะที่มีการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจการปกครองนั้น³⁶ (limited

³⁶ David Held, Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance (Cambridge: Polity Press, 1995), p. 147.

government) และโดยมากมองคำว่า “ความเป็นอิสระ” นั้น เป็นเรื่องของความเป็นอิสระในแง่การบริหารจัดการและการดำเนินงานตามความคิดของตัวเอง

แต่จากการสำรวจทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นพบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการกล่าวถึงความเป็นอิสระในความหมายกว้างๆ ราวกับว่าสามารถละความหมายไว้ในฐานที่เข้าใจถูกต้องตรงกันแล้ว โดยไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่าความเป็นอิสระนั้น จักต้องพิจารณาปัจจัยใด ดังนั้นจึงต้องอาศัยการสำรวจงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรหรือสถาบันประเภทอื่นแทน ได้แก่ ผู้พิพากษา มหาวิทยาลัย และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อประมวลและสรุปให้เห็นถึงประเด็นการวิเคราะห์ความเป็นอิสระขององค์กรว่าควรพิจารณาจากปัจจัยใดบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรหรือสถาบันดังกล่าวก็ล้วนแต่ต้องการลักษณะพิเศษอันหนึ่ง นั่นคือความเป็นอิสระ (autonomy) เช่นเดียวกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการตรวจสอบ (monitoring) ก็ต้องการความเป็นอิสระเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาตระหนักถึงความแตกต่างในธรรมชาติและเงื่อนไขระหว่างองค์กรเหล่านี้กับองค์กรพัฒนาเอกชน กล่าวคือ เรื่องสถานภาพขององค์กรดังกล่าว ซึ่งมีกฎหมายและสถาบันรองรับอำนาจไว้ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน แม้จะไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) ตามกฎหมายและสถาบันรองรับก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในโครงสร้างทางการเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพราะฉะนั้นประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถเข้ามีส่วนร่วมและดำเนินกิจกรรมตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้อย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่มุ่งสนใจไปที่การรวมกลุ่มเป็นองค์กรของประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ดังนั้นการนำองค์กรเหล่านี้มาศึกษาก็มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อดูลักษณะหรือปัจจัยร่วมบางประการที่สำคัญต่อความเป็นอิสระขององค์กรเท่านั้น

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ เกิดจากแนวคิดของ Montesquieu ในเรื่องเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (seperation of powers) ที่แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยไม่ยอมให้ใครมีอำนาจสูงสุดทั้งออกกฎหมาย บังคับตามกฎหมาย และตีความกฎหมายได้เบ็ดเสร็จในองค์กรเดียว แต่ต้องแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดเป็น 3 ฝ่าย และที่สำคัญคือ อำนาจทั้งสามนั้นต้องเป็นอิสระแก่กัน ไม่ให้อำนาจใดครอบงำอีกอำนาจหนึ่งเด็ดขาด เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลตรวจสอบควบคุมกันได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน แต่สถานการณ์ถ่วงดุลและคานอำนาจเช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อแต่ละองค์กรมีอิสระแก่กัน มีอำนาจพอกัน และตอบโต้กันได้ ดังนั้นถ้าองค์กรหนึ่งครอบงำองค์กรอื่นได้

มากขึ้นเท่าใด การถ่วงดุลก็จะน้อยลง และเสรีภาพของประชาชนก็จะน้อยลงไปด้วย และเสรีภาพประชาชนจะหมดไป เมื่อองค์กรใดครอบงำอีกองค์กรหนึ่งได้โดยสิ้นเชิง³⁷

เดือน บุนนาค ก็มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ต้องการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงมิให้มีการใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจและเกินขอบเขตที่เหมาะสมได้ ถ้าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้ว การใช้อำนาจก็เสื่อมถอยใช้กันตามอำเภอใจ เพราะถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมารวมอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกัน เสรีภาพของบุคคลก็จะไม่มีเลย เพราะองค์กรหรือบุคคลนั้นจะตรากฎหมายซึ่งมีลักษณะกดขี่ประชาชนมาใช้และบังคับให้เป็นไปตามหมายนั้น และยิ่งไปกว่านั้นถ้าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามกฎหมายก็ไม่แน่นอน การใช้อำนาจบังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจบริหาร และถ้าใครไม่ทำตามความประสงค์นั้น ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความประสงค์ของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองไม่มีความสงบสุข³⁸ ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า เมื่ออำนาจอยู่ในมือของบุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นมักจะใช้อำนาจอย่างเต็มที่ และยิ่งถ้ามีอำนาจอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวกันก็อาจใช้อำนาจนั้นจนเกินขอบเขตได้³⁹

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งทำให้อำนาจทั้งสามแยกออกจากกันส่วนหนึ่งก็เพื่อสนองความคิดตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และอีกส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีอำนาจใดในประเทศที่จะมีอำนาจสูงสุด เพราะต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยวิธีการนี้เป็นการควบคุมที่เรียกว่า การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances)

งานของ อภิสิทธิ์ พรหมสวัสดิ์ ได้ศึกษามาตรฐานของหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยเฉพาะเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น พบว่าการพิจารณาถึงหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบ 2 อย่างคือ การเข้าสู่ตำแหน่ง และการถอดถอนตำแหน่งของผู้พิพากษา เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็น

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายอภัยผลหลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน, ดูลพาห (พฤษภาคม-มิถุนายน 2535) : 30, อ้างถึงใน ภิรม ทรสันติ, “ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระของสถาบันศาลยุติธรรมไทย,” (ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 20.

³⁸ เดือน บุนนาค, การแยกอำนาจ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2487), อ้างถึงใน อภิสิทธิ์ พรหมสวัสดิ์, “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 25-26.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

อิสระของผู้พิพากษาได้⁴⁰ โดยเฉพาะกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างมากคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาจะแยกอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาของประธานาธิบดีออกจากอำนาจในการถอดถอน (the power of removal) อย่างเด็ดขาด เพราะเมื่อประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้พิพากษาแล้วย่อมไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง ดังที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ⁴¹ โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีบัญญัติให้อำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งนั้นเป็นอำนาจของรัฐสภา⁴²

คณิต ฅ นคร⁴³ ได้ให้ความเห็นว่าความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแบ่งออกเป็น 2 ประการคือ ความเป็นอิสระในเนื้อหา และความเป็นอิสระในทางส่วนตัว กล่าวคือ

ประการแรก ความเป็นอิสระในเนื้อหา หมายถึงผู้พิพากษาย่อมมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางอรรถคดีโดยในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ผู้พิพากษามีอิสระในการแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคล หรือบุคคลใด กล่าวคือบุคคลหรือองค์กรใดจะออกคำสั่งและแนะนำตักเตือนต่าง ๆ ที่มีผลต่อเนื้อหาการพิจารณาพิพากษาแก่ผู้พิพากษา เพื่อให้การวินิจฉัยอรรถคดีของผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาคดีไปตามคำสั่ง ย่อมเป็นสิ่งที่ต้องห้ามโดยสิ้นเชิง

ประการที่สอง ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว หมายถึง ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษานั้น ผู้พิพากษาจะต้องกระทำได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งภายหลัง กล่าวคือผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความเกรงกลัวหรือหวั่นไหวต่อผลร้ายใดๆ ที่บังเกิดขึ้นแก่ตนภายหลังเมื่อตนได้พิจารณาพิพากษาคดีไต่ลงไปแล้ว ทั้งนี้เพราะการเลื่อนตำแหน่ง การแต่งตั้งโยกย้าย การขึ้นเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ และความเป็นอิสระในทางส่วนตัวนี้ ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ของความเป็นอิสระในเนื้อหาของผู้พิพากษา

จากหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังกล่าว สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษานี้ได้ กล่าวคือประเด็นเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่ง ก็คือเรื่องการที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องขอรับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการถอดถอนตำแหน่ง ก็คือการถูกเพิกถอนการ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁴³ คณิต ฅ นคร, “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา,” วารสารพี 21 (2521) : 28-29, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 127-130.

รับรอง ดังนั้น กล่าวได้ว่าการขอรับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการถูกเพิกถอนการรับรองซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมส่งผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ เพราะฉะนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนก็สมควรได้รับความเป็นอิสระทั้งในด้านเนื้อหาและในทางส่วนตัว กล่าวคือองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งจะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใดๆ เข้ามาแทรกแซง อันทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งต้องถูกกระทบกระเทือนได้ ซึ่งหากความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนถูกกระทบกระเทือนก็จะทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม

การประเมินความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ยังปรากฏอยู่ในงานศึกษาของ ภิรม ฐนสันติ ซึ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระของสถาบันศาลยุติธรรมไทย ศึกษาเฉพาะส่วนของตุลาการหรือผู้พิพากษา (โดยไม่กล่าวถึงส่วนของงานธุรการของศาลยุติธรรมซึ่งจะขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ) พบว่าปัจจัยที่ทำให้สถาบันศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระแบ่งออกเป็น 5 ประการ⁴⁴ อันได้แก่ รูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กร คุณภาพของบุคลากร จำนวนงบประมาณที่พอเพียงและมีรูปแบบอิสระในการบริหารงบประมาณ สถานที่ในการดำเนินงานที่สามารถเข้าหาได้โดยสะดวกและรวดเร็ว และวัสดุอุปกรณ์ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการทำงาน ผลการศึกษาของ ภิรม ฐนสันติ ได้สรุปว่าปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมีส่วนกำหนดความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมไทย

จะเห็นได้ว่างานของ ภิรม ฐนสันติ ได้เสนอปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระที่ครอบคลุมและรอบด้านมากกว่างานศึกษาของ อภิลักษณ์ พรหมสวัสดิ์ กล่าวคืองานของ ภิรม ฐนสันติ นั้น ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระได้ในหลากหลายมิติมากกว่าโดยเฉพาะปัจจัยด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากแก่ความเป็นอิสระขององค์กร ในขณะที่งานของ อภิลักษณ์ พรหมสวัสดิ์ ไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านงบประมาณแต่อย่างใด

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

ส่วนความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้น จิตผ่อง พัฒนาศิริ เห็นว่ามหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะแสวงหาความรู้ของคนในสังคม ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทและหน้าที่ในการแสวงหา สละสลบ เพาะขยายและถ่ายทอดความรู้จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งความรู้นี้เป็นความรู้ขั้นสูงสุดที่เรียกว่า “สัจธรรม” ในการแสวงหาและเผยแพร่สิ่งที่เป็นสัจธรรมนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้คิดค้นและผู้ถ่ายทอดความรู้หรือที่เรียกว่า “อาจารย์” หรือ “นักวิชาการ” จะต้องมีความเป็นอิสระเพื่อจะได้ทำงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

⁴⁴ ภิรม ฐนสันติ, “ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระของสถาบันศาลยุติธรรมไทย,” (ภาคินพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 39-63.

มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) เพื่อไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ⁴⁵ ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่ต้องเกื้อกูลนักปราชญ์หรืออาจารย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระอย่างน้อย 4 ประการคือ⁴⁶

1) อิสระในการจัดโครงสร้างของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดองค์กรและกระบวนการภายในมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกื้อกูลต่อภารกิจของมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด และให้การคิดค้น การแสวงหาสัจธรรมเป็นไปด้วยดี โดยมีการจัดโครงสร้างที่อิสระจากรัฐ มีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ดูแลกิจการภายในมหาวิทยาลัย

2) อิสระในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย กล่าวคือการบริหารงานวิชาการจะต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการแสวงหาความรู้และสร้างความคิดโดยอิสระ รวมทั้งกระบวนการสั่งสมและเผยแพร่สัจธรรมความรู้ด้วย

3) อิสระในการบริหารงานบุคคล บุคลากรในมหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในฐานะเป็นนักวิชาการ มีอิสระในการคิดค้น แสวงหา และเผยแพร่สัจธรรมโดยไม่ต้องเกรงว่าสิ่งที่คิดค้นและเผยแพร่จะถูกใจใครหรือไม่ ฉะนั้นมหาวิทยาลัยจะต้องมีการควบคุม ดูแล ยกย่องให้คุนและโทษแก่บุคลากรของตนเองในลักษณะของการปกครองตนเอง ตั้งแต่การคัดเลือกแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งผู้สอนในมหาวิทยาลัย การเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนไปถึงการลงโทษทางวินัยแก่บุคลากร

4) อิสระในการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรทุกรูปแบบ นั่นคือมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับความสนับสนุนในทางการเงินจากรัฐ และจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัว เพราะฉะนั้นระดับของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการให้และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าว การที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีความอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนทั้งการหาและการใช้เงินและทรัพย์สินนั้น เพราะถ้าหากมหาวิทยาลัยไม่มีอิสระในด้านนี้แล้ว ความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการก็คงจะเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องพึ่งพาเรื่องการเงินจากภายนอก ฉะนั้นในการคิดค้นและถ่ายทอดความรู้ก็ต้องคำนึงถึงหรือคอยสนองตอบผู้ให้เงินเพราะความเกรงใจและเกรงกลัวว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนต่อไป ดังนั้นเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระอย่างแท้จริง จึงสมควรให้มหาวิทยาลัยจัดการเรื่องการเงินและทรัพย์สินด้วยตนเอง

⁴⁵ จิตผ่อง พัฒนาศิริ, “แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 1.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยหรือหลักเกณฑ์พื้นฐานในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กร จากงานศึกษาทั้งสองฉบับคือ ภูมิ ชงสันติ และจิตพอง พัฒนาศิริ มีลักษณะหรือปัจจัยร่วมสำคัญที่เป็นหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระอยู่สองประการใหญ่ๆ คือ การได้รับความเป็นอิสระในทางการเงิน และการได้รับความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งหลักเกณฑ์ของความเป็นอิสระทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป (general principal) ในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กร โดยหลักเกณฑ์ความเป็นอิสระในการบริหารงานนั้นยังสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้านคือ ความเป็นอิสระในการจัดโครงสร้างองค์กรบริหาร ความเป็นอิสระในการบริหารงานหรือกิจกรรมขององค์กร ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และความเป็นอิสระในการบริหารอุปกรณ์เครื่องเครื่องใช้

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์⁴⁷ ให้ความเห็นว่าแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลางหรือธนาคารชาติ มิใช่เป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แต่โดยทั่วไปแล้วนักเศรษฐศาสตร์สำนัก Rational Expectations จะเอนเอียงไปข้างที่จะให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ เนื่องจากความเป็นอิสระของธนาคารกลางมีผลกระทบต่อการทำงานของหรือการทำหน้าที่ของธนาคารกลาง โดยสำนักความคิดที่สนับสนุนให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ มีความเชื่อว่า ถ้าหากให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ ธนาคารกลางจะสามารถทำหน้าที่ที่ตัวเองได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในกรณีที่ไม่มีความเป็นอิสระหรือถูกแทรกแซงโดยอำนาจของฝ่ายการเมือง

สำหรับความเป็นอิสระของธนาคารกลางหรือธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น จะมีความเป็นอิสระอย่างน้อยแค่ไหน รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ได้เสนอประเด็นที่ต้องพิจารณาไว้ 5 ประเด็นคือ ประเด็นแรก เราต้องดูที่ตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ประเด็นที่สอง ดูเรื่องอำนาจความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองหรือไม่ ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า responsibility assignment หรือ target assignment ประเด็นที่สาม ดูเรื่องการใช้เครื่องมือ ใครเป็นคนกำหนดนโยบายการเงิน นี่คือประเด็นปัญหาที่เรียกในทางเศรษฐศาสตร์ว่า instrument assignment ประเด็นที่สี่ก็คือ ปัญหาเรื่องอำนาจในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดชัดเจนหรือไม่ และประเด็นสุดท้ายคือ ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ (accountability) ของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า รับผิดชอบต่อใคร ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อการเมืองหรือธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อประชาชน⁴⁸

⁴⁷ ดูเพิ่มเติมใน กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการสัมมนาทางวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภักดิ์ ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2542 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), หน้า 8-11.

⁴⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-29.

ขณะที่งานศึกษาของ พัชรี ลิโรรส และสมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ อธิบายว่าปัจจัยที่ช่วยทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมี 2 ประการ⁴⁹ คือ ตัวบทกฎหมายที่กำหนดขอบเขตหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้นำของธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวคือ

เมื่อดูสถานะตามกฎหมายแล้ว กฎหมายได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ค่อนข้างชัดเจน ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระพอสมควร แต่ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อให้แน่ใจว่าการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยสอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ โดยอำนาจที่เด็ดขาดที่สุดของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลังคือ การปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่าในทางกฎหมายจะบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่า โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี” แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีมักทำการแต่งตั้งหรือปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตามคำแนะนำของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง⁵⁰

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้อำนาจรัฐบาลซึ่งในที่นี้ ได้แก่ รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลังในการควบคุมดูแล แต่ในทางปฏิบัติอำนาจกฎหมายดังกล่าวมักไม่ได้นำมาใช้เพื่อบีบบังคับหรือตัดค้ำข้อนโยบายและการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีการประสานงานค่อนข้างสูง แม้จะมีสะดุดบ้างบางช่วงก็ตาม และถ้าดูกิจกรรมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง สาเหตุสำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ บุคลิกภาพของตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีความเป็นผู้นำและความสามารถในการทำงานด้านการเงินการคลัง ประกอบการรู้จักใช้ยุทธวิธีที่เฉลียวฉลาดเพื่อต่อรองกับอำนาจทางการเมืองได้ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้รับการยอมรับและกล่าวขานกันมากคนหนึ่งในสังคมไทยและต่างประเทศคือ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อย่างไรก็ตาม หลังจากยุค ดร.ป๋วย แล้ว บทบาทที่เป็นอิสระของจากแรงบีบบังคับทางการเมืองก็ค่อยลดลงไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป⁵¹

จากแนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า ปัจจัยร่วมที่สำคัญจากงานศึกษาของ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และของ พัชรี ลิโรรส และสมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ คือ ประเด็นเรื่องตัวผู้นำ คือผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

⁴⁹ พัชรี ลิโรรส และสมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, การเมืองไทยกับธนาคารแห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2536), หน้า 22.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-33.

กรอบวิเคราะห์

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาแนวคิดว่าด้วยความเป็นอิสระจากงานศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แต่ละชั้นได้ให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระแตกต่างกันไป แต่มีหลักเกณฑ์หรือปัจจัยร่วมบางประการที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ (conceptual framework) ในงานศึกษานี้ได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์หรือปัจจัยที่สำคัญไว้ 5 ประการคือ ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านการบริหารกิจกรรม ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร และปัจจัยด้านทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง กล่าวคือ

ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร หมายถึง รูปแบบและลักษณะการจัดองค์กร และโครงสร้างองค์กร ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านโครงสร้างองค์กรพิจารณาได้จากรูปแบบโครงสร้าง การจัดวางความสัมพันธ์เพื่อการประสานงานทั้งในแนวดิ่งคือ การประสานงานระหว่างส่วนกลางกับภาคและจังหวัด และในแนวนอนคือ การประสานงานในระดับเดียวกัน

ปัจจัยด้านผู้นำ หมายถึง ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในที่นี้คือประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง โดยพิจารณาจากประสบการณ์การทำงานในอดีต และความสามารถในการบริหารงาน

ปัจจัยด้านการบริหารกิจกรรม โดยกิจกรรม หมายถึง รูปแบบและลักษณะของงานที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปกระทำ ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านการบริหารกิจกรรมพิจารณาจากการกำหนดรูปแบบและลักษณะกิจกรรม ความรับผิดชอบและการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ในแต่ละกิจกรรมที่ได้เข้าไปร่วมทำงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานให้กับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งระดับภาค และผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตลอดจนอาสาสมัคร ในการศึกษาวิจัยด้านคุณภาพบุคลากรพิจารณาได้จากความตั้งใจและศรัทธาต่องาน ความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง รวมทั้งวิธีการคัดเลือกเพื่อรับบุคลากรเข้าร่วมองค์กร ตลอดจนการมีส่วนร่วมของสมาชิก

ปัจจัยด้านทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ หมายถึง เงินที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านทรัพยากรการเงินจะพิจารณาได้จากแหล่งที่มาของเงิน เงื่อนไขและความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน ส่วนอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ก็คือ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่ช่วยในการปฏิบัติงานให้เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ และยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาวิจัยด้านเครื่องมือเครื่องใช้จะพิจารณาจากปริมาณ และประสิทธิภาพของเครื่องมือเครื่องใช้เหล่านี้

กล่าวได้ว่าความเป็นอิสระ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในประเทศโลกเสรีที่ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแม้จะเป็นความเห็นที่แตกต่างก็ตาม นอกจากนี้ หลักเสรีนิยมยังมุ่งจำกัดอำนาจรัฐ ไม่ยอมให้ผู้กุมอำนาจรัฐใช้อำนาจอย่างพลการ เด็ดขาด สัมบูรณ์ สูงสุด และไร้ขอบเขต เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวเฉพาะกลุ่ม ดังนั้นการให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีความเป็นอิสระหรือมีความเป็นตัวของตัวเอง ย่อมจะช่วยให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ของผู้มีอำนาจรัฐเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

ดังนั้นภายใต้กรอบวิเคราะห์นี้คือ ทั้งในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กร ผู้นำ การบริหารกิจกรรม คุณภาพบุคลากร และทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ปัจจัยทั้งหมดจะต้องสอดคล้องกับหลักเสรีนิยม นั่นคือทุกองค์ประกอบจะต้องเป็นปัจจัยส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการดำเนินงาน โดยหากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความเป็นอิสระแล้ว เชื่อว่าจะส่งผลไปถึงความสำเร็จในการดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมตามแนวคิดที่นำมาเป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

พัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

จากเอกสารทางด้านงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย ค่อนข้างมีข้อสรุปพ้องต้องกันว่า องค์กรพัฒนาเอกชนน่าจะเริ่มต้นที่ยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ¹ ประการแรก เริ่มมีการศึกษาอย่างเป็นระบบ และประการต่อมาคือ เริ่มมีการติดต่อกับทางตะวันตกมากขึ้น ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนนวัตกรรมและการศึกษาต่างๆ รวมทั้งเกิดการรวมตัวกันของคนชั้นสูงในสังคมไทยที่มีแนวความคิดว่าน่าจะทำอะไรเพื่อช่วยเหลือรัฐบาล กล่าวคือ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี ได้ทรงสถาปนาหน่วยงานสงเคราะห์เอกชนขึ้น เรียกว่า “สภาอุณาโลมแดง” โดยมีพระราชประสงค์ให้หน่วยงานนี้ดำเนินการกุศลช่วยเหลือพวกทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม โดยมีภรรยาข้าราชการและกุลสตรีสมัยนั้น สมัครเป็นอาสาสมัครออกปฏิบัติงาน ซึ่งกิจการนี้ต่อมามีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น และได้กลายสภาพมาเป็น สภากาชาดไทย นอกจากนั้นในสมัยเดียวกัน พระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏ ทรงบริจาคทรัพย์ส่วนพระองค์สร้างสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาขึ้นที่ ตำบลสวนมะลิ ถนนบำรุงเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2433 เพื่อเป็นสวัสดิการของเด็กโดยเฉพาะ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นสถานสงเคราะห์เด็กแห่งแรกในประเทศไทย และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองเป็นช่วงที่มีคนจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และได้มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรสาธารณกุศลขึ้น ชื่อว่า “มูลนิธิฮั่วเคี้ยวป้อเด็กเซียงตั้ง” หรือที่รู้จักกันดีในปัจจุบันว่า มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ²

จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันทำงานในช่วงแรกนี้อยู่ในแนวทัศนวิสัยของการให้ทาน แต่ไม่ใช่แนวทางการพัฒนา จึงเรียกอัครเอกชนเหล่านี้ว่า “องค์กรสาธารณประโยชน์” สาเหตุ

¹ พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ, “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543), หน้า 2.

² ยุกา วงศ์ไชย, การบริหารองค์กรการสังคมสงเคราะห์เอกชน (กรุงเทพมหานคร: กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กระทรวงมหาดไทย และฝ่ายวิชาการมูลนิธิศาสตราจารย์ปกรณ์ อังศุสิงห์, 2536), หน้า 91.

อย่างหนึ่งที่ยอดคนเอกชนไม่คิดที่จะทำอะไรมากไปกว่าการให้ทานเพราะว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายมาตลอดว่า “หน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร เป็นหน้าที่ของรัฐ”³

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยก็ได้ก่อตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาและสงเคราะห์ของเอกชนต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามแผนพัฒนาประเทศในขณะนั้น⁴

กล่าวได้ว่าช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500-2510 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากในระบบการศึกษาของประเทศไทยกล่าวคือ ประการแรกได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษามาเป็นแบบอเมริกันมากขึ้น และอีกประการหนึ่งคือ คนวัยหนุ่มสาวที่ไปเรียนต่างประเทศได้สำเร็จ การศึกษาและเดินทางกลับมาเมืองไทยจำนวนมาก ประกอบกับในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504–2509) ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นี้เองได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกระแสของการพัฒนา และขณะเดียวกันในหลายๆ ประเทศก็มีการพูดกันถึงการพัฒนามากขึ้น ทั้งผ่านทางสหประชาชาติและกลุ่มปัญญาชนในสถานที่ต่างๆ สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียได้มีการพูดถึงแนวทางการพัฒนาทางการเกษตรกันมาก ทำให้เกิดกระแสการพัฒนาด้านการเกษตรขึ้น

ในปี พ.ศ. 2510 ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) ได้สังเกตเห็นว่า ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ที่ผ่านมามีการปล่อยให้ภาคชนบทเติบโตอย่างไร้ทิศทาง และไม่มีความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่จะนำมาซึ่งปัญหาในระยะยาว จึงมีแนวความคิดที่จะทำให้ภาคชนบทมีความสำคัญขึ้น และได้เร่งดำเนินการในสองเรื่องคือ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการสาธิต และจัดอบรมทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ และได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการและเปิดอบรมบุคลากรขึ้น ภายใต้ชื่อ “มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย” ที่จังหวัดชัยนาท⁵ เพื่อดำเนินงานในเรื่องการพัฒนาชนบท โดยยึดแนวทางการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน เน้นความสำคัญและความเชื่อมั่นในศักยภาพของชาวบ้านและชุมชน โดยมีจุดประสงค์เพื่อทำงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนและองค์กรประชาชนในชนบทเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้ได้รับความ

³ พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ, “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย, หน้า 2.

⁴ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน” เสนอต่อ คณะกรรมการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2541, หน้า 19.

⁵ พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ, “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย, หน้า 2.

สนับสนุนทางการเงินจากธุรกิจเอกชนต่างๆ ภายในประเทศ⁶ นอกจากนี้ยังมีอีก 2 โครงการคือ โครงการบัณฑิตอาสา และโครงการพัฒนาแม่ข่ายแม่กลอง เพื่อให้มีโอกาสศึกษาเรียนรู้ชุมชนชนบทไทย และสัมผัสประสบการณ์ในการทำงานกับชุมชน อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของงานพัฒนาในช่วงเวลาต่อมา⁷

อาจกล่าวได้ว่า มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย นับเป็นองค์กรเอกชนที่ทำงานพัฒนาแห่งแรกในประเทศไทย โดยมีหลักการการทำงานคือ ทำงานเป็นแบบทำงานร่วมกับ (work with) มากกว่าทำงานให้ (work for) ซึ่งในวิถีแรกจะต้องมีนักพัฒนาที่เป็นตัวกลางที่จะนำแนวคิดไปสู่กลุ่มเป้าหมาย กิจกรรมคือการลงไปทำงานพัฒนาเหมือนๆ กับงานของกรมพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) แต่วิธีการกระบวนการทำงานแตกต่างกัน โดยนักพัฒนาจะใช้วิธีการเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้าน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จากนั้นช่วยกันวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว และให้ข้อคิดหรือแนะวิธีการแก้ปัญหาแก่ชาวบ้าน การเกิดขึ้นของมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในช่วงนั้นนำมาซึ่งความตื่นตัวในเรื่องการพัฒนาภายในประเทศเป็นอย่างดี⁸

ต่อมาเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แม้จะกินเวลาเพียงไม่กี่วัน แต่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวางในทุกระดับและในทุกด้าน เนื่องจากได้กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในหมู่ประชาชน ซึ่งเริ่มตระหนักถึงพลังของตน ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้รวมตัวกันก่อตั้งกลุ่ม ชมรมต่างๆ โดยเฉพาะหมู่ประชาชนที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบ เช่น ชาวนา และผู้ใช้แรงงาน ซึ่งได้ก่อตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย และสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ตามลำดับ ขณะเดียวกันในส่วนคนชั้นกลางที่สนใจปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ก็ได้ก่อตั้งสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และคัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁹ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคมเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจดทะเบียนรับรองตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 สหภาพเพื่อสิทธิเสรี

⁶ จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 67.

⁷ ชัชวาล ทองดีเลิศ, “บทนำ,” ใน บันทึกถึง NGOs. ชัชวาล ทองดีเลิศ, บรรณาธิการ (เชียงใหม่: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.เหนือ), สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาที่ยั่งยืน และมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2543), หน้า 19.

⁸ พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ, “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” หน้า 2-3.

⁹ จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 67-71.

ภาพของประชาชนได้ไปจดทะเบียนจัดตั้งเป็น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้มีฐานะทางกฎหมายและเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินกิจกรรมได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2518 ถึง 2519 เกิดความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม มีการชนหน้าผู้นำประชาชนอย่างกว้างขวาง มีความรุนแรงแตกร้างในสังคมปรากฏให้เห็นทั่วไป จนในที่สุดกลุ่มผู้นำทางศาสนา อันประกอบด้วย ผู้นำทางศาสนาพุทธ คาทอลิก และ โปรเตสแตนต์ ได้รวมตัวกันและจัดตั้งกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (กศส.) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำแนวทางศาสนาและสันติวิธีมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การลดความรุนแรง และสมานรอยร้าวให้กับสังคม บทบาทของ กศส. มีมากขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์นองเลือด 6 ตุลาคม 2519 โดยได้เข้ามามีบทบาทในการรณรงค์ เผยแพร่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งต้องยุติบทบาทลง นักศึกษา ผู้นำกรรมกร ผู้นำชาวนา ชาวไร่ และนักพัฒนาบางส่วนต้องหลบหนีการจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินงานที่สำคัญของ กศส. ในช่วงนั้น ได้แก่ การรณรงค์เรียกร้องให้มีการปล่อยนักโทษทางการเมือง การรณรงค์ให้มีการยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม การเรียกร้องให้มีการสอบสวนการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในการทรมานและสังหารประชาชน¹⁰ กล่าวได้ว่า บรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นมีส่วนสำคัญในการเพิ่มน้ำหนักให้แก่ความเชื่อว่า การสร้างสรรค์สังคมไทยโดยสันติวิธีไม่อาจเป็นไปได้อีกต่อไป และตราบไต่ที่อำนาจรัฐยังไม่เป็นของประชาชน การแก้ไขปัญหในระดับล่างย่อมไม่เกิดผลและถูกขัดขวางล้อมปราบจากรัฐ ทำให้หลังจากนั้นวงการพัฒนาเอกชนก็เข้าสู่ภาวะซบเซา¹¹

หลังการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2522 สถานการณ์การเมืองไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง มีภาวะความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มกลับมามีบทบาทอีกครั้ง โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาได้ก่อตั้งขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม (ต่อมาภายหลังได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม) มูลนิธิดวงประทีป และเมื่อรัฐบาลประกาศใช้นโยบาย 66/2523 และ 66/2525 ที่เน้นนโยบายการเมืองนำ การทหาร ประกาศนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เคยเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้นักคิด นักศึกษา นักพัฒนา ที่เคยเข้าป่าหลายคนสามารถกลับมามีบทบาท และเข้ามาเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรพัฒนาเอกชน แต่องค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงนี้ยังเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนตั้งไว้ ไม่ค่อยมีการประสานและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม นับได้ว่าช่วงนี้เป็นช่วงเวลาที่องค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นมากมาย นับแต่องค์กรที่ทำงาน

¹⁰ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน,” หน้า 19-20.

¹¹ จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 71.

ด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรที่ทำงานด้านเด็ก ผู้หญิง ผู้บริโภค เอดส์ สาธารณสุข การพัฒนาชนบทเพื่อการพึ่งตนเอง การเกษตรผสมผสาน เทคโนโลยีที่เหมาะสม พัฒนาชุมชนแออัด สิ่งแวดล้อม ตลอดจนองค์กรที่เคลื่อนไหวณรงค์เรื่องประชาธิปไตย เป็นต้น¹²

ต่อมาปี พ.ศ. 2523 องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาเริ่มมีการรวมตัวและประสานงานกันมากขึ้น องค์กรที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันหรือมีเป้าหมายเดียวกัน ได้รวมตัวกันเป็นเครือข่าย เช่น คณะทำงานด้านเด็ก คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (กปส.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรสาธารณสุข (คป.อส.) กลุ่มศึกษาปัญหาฯ กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2528 มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนของงานพัฒนาชนบทเป็นฝ่ายดำรงขึ้นต้น¹³ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นจุดรวมของการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก และการเชื่อมโยงเครือข่ายในระหว่างภูมิภาค โดยในแต่ละจังหวัดมี อพช.จังหวัด ทำงานเชื่อมโยงประสานกันเป็นระดับภาคโดย กป.อพช. แต่ละภูมิภาคเป็นกลไกประสานงานระดับภาค และในการเชื่อมโยงกันระหว่างภาคมี กป.อพช. ระดับชาติ เป็นกลไกประสานงาน มีองค์กรพัฒนาเอกชนประมาณ 200 องค์กรเข้าร่วมกับ กป.อพช. ส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ทำงานพัฒนาชนบท โดยที่ได้วางยุทธศาสตร์ในการหาทางเลือกในการพัฒนา การเสริมความเข้มแข็งให้กับประชาชน และการพึ่งตนเอง โดยมีคำขวัญในตอนนั้นว่า "คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน" ด้วยความเชื่อมั่นในภูมิปัญญาชาวบ้านในชุมชนเป็นตัวตั้งในการขับเคลื่อนขบวนการพัฒนาต่างๆ¹⁴

การกำเนิดขึ้นของ กป.อพช. นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกจุดหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยในแนวทางที่เน้นการพัฒนามากกว่าสังคมสงเคราะห์ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ ประการแรก เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานที่ต่างคนต่างทำ มาเป็นการรวมพลัง ประสานงานกัน

¹² นฤมล ทับจุมพล จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, "รายงานการวิจัยเรื่องความร่วมมือของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน", หน้า 20.

¹³ เตชะ เปรมฤดีเลิศ, "10 ปี กป.อพช.อีสาน: ทศวรรษแห่งการรวมพลังเพื่อชุมชนอีสาน," ใน NGOsอีสาน: ทางเลือกแห่งพลังการเปลี่ยนแปลง. สัมพันธ์ เตชะอธิก, บรรณาธิการ (ขอนแก่น: คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ภาคอีสาน, 2540), หน้า 10.

¹⁴ เอนก นาคะบุตร, "องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนภาพรวมความร่วมมือในทศวรรษหน้า," ใน ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน 2540. อนุสรณ์ ไชยพาน และสุภาพรณ พลังศักดิ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, 2540), หน้า 12.

อย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น ประการต่อมา เป็นการเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีหน้าที่หลากหลาย ทั้งด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข การศึกษา และศาสนา ให้มีจุดเน้นร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาชนบท และประการสุดท้าย เป็นการยกระดับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากจุดเล็กๆ เฉพาะพื้นที่และเฉพาะปัญหา สู่ระดับที่กว้างขวางมากขึ้น¹⁵ ในปี พ.ศ. 2532 องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนนำเสนอข้อมูลของชาวบ้านออกสู่สาธารณะ ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ทั้งทางหนังสือพิมพ์รายวัน และรายการโทรทัศน์¹⁶

ต่อมามีการสร้างเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับชุมชน เช่น เครือข่ายหัตถกรรม เครือข่ายกลุ่มเลี้ยงสัตว์ เครือข่ายกองทุน เครือข่ายป่าชุมชน เป็นต้น ตลอดจนการผลักดันในระดับนโยบาย เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการพัฒนาประเทศ ในปี พ.ศ. 2534 กป.อพช. ได้ยื่นข้อเสนอและกรอบนโยบายการพัฒนาต่อรัฐบาล โดยให้รัฐเน้นนโยบายการกระจายรายได้ การสร้างคามยุติธรรมในสังคม การพัฒนาที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เน้นการพัฒนาด้านการเกษตร การอนุรักษ์ป่าไม้ แม่น้ำ พื้นดินและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญสนับสนุนการพัฒนาแบบทางเลือก และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาระดับชาติ เช่น ในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา องค์กรพัฒนาเอกชนได้เริ่มให้ความสำคัญกับการเชื่อมเครือข่ายต่างๆ มากขึ้น จากเดิมที่ทำงานประสานเฉพาะเครือข่ายที่มีลักษณะการทำงานเหมือนกัน หรือมีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ไปสู่การประสานระหว่างเครือข่าย หรือกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันในอันที่จะพัฒนาสังคม และความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น เริ่มมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนในระดับชาติ โดยเชิญกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจากประเทศต่างๆ เข้าร่วม เช่น พ.ศ. 2534 มีการจัดเวทีประชาชน (People Forum '91) คู่ขนานไปกับการประชุมของธนาคารโลก ในกรุงเทพฯ เพื่อสะท้อนความคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนประเทศต่างๆ ที่ไม่ยอมรับแนวทางการพัฒนาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก ที่มีต่อประเทศในโลกรี่สาม ในปี พ.ศ. 2534 จึงถือว่าเป็นปีที่องค์กรพัฒนาเอกชนไทยได้เข้าสู่มิติของการสร้างพันธมิตรต่างประเทศ ทำให้มีความเป็นสากลมากขึ้น¹⁷ ต่อมามีการจัดมหกรรมประชาชนเพื่อศตวรรษที่ 21 (People Plan for the 21st Century) ในปี พ.ศ. 2535 เป็นครั้งแรกที่มีการจัด

¹⁵ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 79.

¹⁶ เอนก นาคะบุตร, จุดเปลี่ยนการพัฒนาชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชนไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และกองทุนพัฒนาท้องถิ่นไทย-แคนาดา, 2533), หน้า 44.

¹⁷ พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ, “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย, หน้า 5.

เวทีนำเสนอประเด็นปัญหาที่หลากหลายของประชาชนจากประเทศต่างๆ ในเอเชีย มาถกเถียงแลกเปลี่ยน เช่น ปัญหาผู้หญิง สิทธิมนุษยชน ชนกลุ่มน้อย สิ่งแวดล้อม ปัญหาจากโครงการพัฒนาของรัฐที่สร้างปัญหาให้กับคนยากจน และปัญหาประชาธิปไตย เป็นต้น¹⁸

ในส่วนเครือข่ายองค์กรชุมชน มีการรวมตัวของ “สมัชชาคนจน” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2538 ซึ่งนำเป็นครั้งแรกขององค์กรประชาชนที่เคลื่อนไหวในลักษณะที่รวมประเด็นปัญหาหลากหลายไว้ด้วยกัน นับแต่ปัญหาเขื่อน ที่ทำกิน ป่าไม้ ราคาพืชผล ที่อยู่อาศัย ฯลฯ ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนหนึ่งที่นำองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนที่เคยมุ่งทำงานในลักษณะเดี่ยวคือ มุ่งแต่จะทำงานเฉพาะปัญหา เฉพาะกลุ่ม มาเริ่มมองปัญหาในลักษณะมหภาคที่เห็นว่าปัญหาต่างๆ นั้นเชื่อมต่อกัน และต้องอาศัยพลังต่างๆ ที่มีอยู่ในการช่วยกันผลักดันให้มีการแก้ไขร่วมกัน

ในขณะเดียวกัน สถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะบทบาทในการแก้ไขปัญหาสังคมที่นับวันจะสะสมเพิ่มขึ้น อันเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ตามพลวัตของสังคมโลก โดยมองเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีความคล่องตัวสูง มีประสิทธิภาพ และความจริงใจในการแก้ไขปัญหา มากกว่า ขณะที่ระบบราชการถูกมองว่า เชื่องช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์ ประกอบปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการ สอดคล้องกับ เดช พุ่มคชา ที่กล่าวย่ำว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าระบบปรกติหรือระบบราชการทำหน้าที่ได้ถูกต้องและบริบูรณ์¹⁹ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนถูกมองว่าเป็นองค์กรนอกกรอบราชการ ที่สามารถมาช่วยเยียวยาแก้ปัญหาได้ดีกว่า และเริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้น เช่น ได้เข้ามีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนาของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 มีบทบาทอย่างสำคัญในการเสนอบทเรียน และเข้าร่วมในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535–2539) และฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540–2544) ต่อมาได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวในการรณรงค์ทางการเมืองเรียกร้องประชาธิปไตย ร่วมเสนอความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

ดังนั้นการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนในอนาคต ด้านหนึ่งจะเป็นการเคลื่อนไหวที่ต้องปรับตัวเข้าหาชนชั้นกลางมากขึ้น เนื่องจากชนชั้นกลางในเมืองทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด จะสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับชนชั้นกลางในเมืองจะเป็นไปเพื่อทำงานร่วมกันในด้านที่ตนถนัด เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้าน

¹⁸ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน,” หน้า 21-22.

¹⁹ เดช พุ่มคชา, “บทบาทและอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 110.

เศรษฐกิจ เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่งจะเป็นตัวประสาน ทำให้องค์กรระดับตำบล กับระดับประชาคม มาเชื่อมโยงกัน เนื่องจากประชาชนระดับล่างเริ่มมีการรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์ ปกป้อง และเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสนับสนุน เป็นสื่อกลาง สร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนระดับล่างกับประชาชนในเมืองให้เกิดขึ้น เมื่อประชาชนระดับล่างสามารถรวมตัวกับประชาคมระดับจังหวัดได้แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็อาจจะลดบทบาทลง เหลือเป็นเพียงหนึ่งในภาคีความร่วมมือนั้น²⁰

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิและสมาคมอยู่ประมาณ 17,000 องค์กร ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีได้ดำเนินกิจกรรมใดๆ วัตถุประสงค์ของมูลนิธิหรือสมาคมส่วนใหญ่เน้นด้านการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือบุคคลหรือกลุ่มชนในสังคม ให้ทุนการศึกษาเด็กยากจน รวมทั้งส่งเสริมศาสนาและศิลปวัฒนธรรมสำหรับองค์กรที่มีบทบาทในด้านการพัฒนาสังคม ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาศักยภาพและส่งเสริมสิทธิของประชาชนและผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีอยู่ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม การจำแนกระหว่างองค์กรแบบพัฒนากับองค์กรแบบสงเคราะห์นั้นอาจใช้ไม่ได้กับบางองค์กร เพราะในระยะหลังๆ องค์กรที่เคยเน้นงานสงเคราะห์บรรเทาทุกข์ก็เริ่มที่จะทำงานในแนวพัฒนามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันองค์กรที่มีแนวมงานพัฒนาบางครั้งก็ต้องแสดงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์แก่ผู้ที่ยังไม่อยู่ในสภาพที่จะช่วยเหลือตัวเองได้มากนักเช่นกัน²¹

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนทางการเมืองในประเทศไทย

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยใดประเทศหนึ่ง ย่อมจะมีพัฒนาการของตนที่อยู่ภายในกรอบของสิ่งแวดล้อมทางสังคมการเมืองของประเทศนั้นเป็นสำคัญ องค์กรพัฒนาเอกชนไทยก็อยู่ในกฎข้อนี้เช่นกัน

หากย้อนไปมองที่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะพบว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 การเมืองการบริหารของไทยในช่วงนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการ หรือที่ Fred W. Riggs เรียกว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตย หรือรัฐข้าราชการ (bureaucratic polity) กล่าวคือข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนจะทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ แทนประชาชน เพราะเหตุว่าประชาชนไม่มีอำนาจและอิทธิพลพอที่จะเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง การเมืองจึงกลายเป็นเรื่องของการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มข้าราชการและหน่วยราชการต่างๆ ไม่ใช่เรื่องของประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามแม้แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐข้าราชการของริกส์ จะมีข้อดี

²⁰ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน,” หน้า 21-23.

²¹ จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 63.

ในแง่ที่ว่าช่วยให้เราเข้าใจการเมืองไทยช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475–2501 ได้ดี แต่ก็มีจุดอ่อนเช่นกัน โดยเฉพาะทัศนะที่ว่าข้าราชการให้การคุ้มครองแก่ธุรกิจ และภาคธุรกิจซื้อความคุ้มครองจากราชการในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่ระบบแบบนี้กำลังกลายเป็นอดีตไปแล้ว เพราะปัจจุบันสังคมไทยมีพัฒนาการที่สลับซับซ้อนและขยายตัวขึ้นมาก จนยากที่จะมีข้าราชการคนใดกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียวที่ยิ่งใหญ่พอที่จะให้ความคุ้มครองแก่ภาคธุรกิจได้ดังในอดีต²² นอกจากนี้ภาคธุรกิจก็มีการขยายตัวและมีความเข้มแข็งขึ้นมากจากนโยบายพัฒนาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ นักธุรกิจจึงเปลี่ยนท่าทีจากการซื้อความคุ้มครองมาเป็นการเข้าปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองโดยตรง ในรูปการจัดตั้งพรรคการเมือง การให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองต่างๆ และการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากจำนวนและสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีภูมิลำเนาทางอาชีพเป็นนักธุรกิจมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือเพิ่มจาก 112 คนในปี พ.ศ. 2522 เป็น 164 คนในการเลือกตั้งเมื่อมีนาคม 2535 และสัดส่วนก็เพิ่มจาก 37.2 % ในปี พ.ศ. 2522 เป็น 45.5 % ในปี พ.ศ. 2535²³ จนกล่าวได้ว่านักธุรกิจได้เปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังนักการเมืองมาเป็นผู้อยู่เบื้องหน้าด้วยตนเอง จุดอ่อนประการต่อมาคือ ริศมของการเมืองไทยแบบคับแค้นและไม่ละเอียดยิ่งพอ นั่นคือการเมืองไทยว่าเป็นเพียงเรื่องของการขับเคี่ยวระหว่างข้าราชการกลุ่มต่างๆ ทำให้ไม่มีที่ว่างหรือมองข้ามความสำคัญของกลุ่มพลังอื่นๆ ที่อยู่นอกกระบวนราชการในสังคมไทยไป เช่น ขบวนการชาวนาชาวลาวไร่ ขบวนการแรงงาน กลุ่มนิสิตนักศึกษา และกลุ่มทางการเมืองอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในเหตุการณ์สำคัญๆ ทางการเมือง สิ่งเหล่านี้นับเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของทฤษฎีรัฐราชการของริศม ประกอบกับระบบการเมืองของไทยในปัจจุบันมีสภาพเปิดมากขึ้น

นอกจากนั้นความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารคมนาคมกว้างขวางและกว้างไกล ทำให้มีการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลต่างๆ ของประชาชนมากขึ้น รวมถึงระดับของประชากรที่ได้รับการศึกษาและอัตราการรู้หนังสือเพิ่มสูงขึ้นจึงทำให้ประชาชนรวมกลุ่มหรือระดมคนเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มหรือองค์กรได้ง่ายขึ้น²⁴

²² ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 34-40.

²³ Anusorn Limmanee, Political business cycles in Thailand 1979–1992: General election and currency in circulation (Bangkok: Institute of Asian Studies, 1999), p. 13.

²⁴ Lester M. Salomon, "The rise of the nonprofit sector," Foreign Affairs 73 (July/August 1994) : 117-118.

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปของการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่
นอกระบบราชการมีจำนวนและบทบาททางการเมืองมากขึ้น ตามการเปลี่ยนแปลงของ
บรรยากาศทางการเมืองกล่าวคือ องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มมีบทบาทอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ในช่วง
หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นยุคที่การเมืองเริ่มมีอิสระมากขึ้น เช่น บทบาทขอสหภาพ
เพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ปัจจุบันนี้คือ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน) ซึ่งตั้งขึ้นหลัง
เหตุการณ์ 14 ตุลาคมเพียงหนึ่งเดือน ได้มีบทบาทสำคัญในการคัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน
และเสริมสร้างความรับรู้ด้านสิทธิ เสรีภาพ และประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน²⁵ บท
บาทของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการเผยแพร่ประชาธิปไตยในชนบทและการ
ตรวจสอบการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2517 และ 2518 (และก่อนหน้านั้น เช่น ในปี พ.ศ. 2500 ก็ได้เกิด
การรวมกลุ่มประท้วงของนิสิตนักศึกษาทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
อื่นๆ ร่วมกับประชาชนต่อผลการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมหรือที่เรียกว่าการเลือกตั้งสกปรก เมื่อวันที่
26 กุมภาพันธ์ 2500 และต่อมาได้จัดตั้งกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง ซึ่ง
จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512²⁶) บทบาทของกลุ่มอาสาประชาชาติในการสอดส่องดูแล
การเลือกตั้งตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2529 บทบาทของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ใน
การผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 และบทบาทในการ
ต่อต้านเผด็จการ เรียกร้องประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2534-2535 รวมทั้งการเกิดขึ้นของสมาพันธ์
ประชาธิปไตยในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 รวมไปถึงบทบาท
ขององค์กรกลางการเลือกตั้งที่ตั้งขึ้นเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม
2535 และมีบทบาทต่อเนื่องมาอีก 3 ครั้งคือ ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535,
วันที่ 2 กรกฎาคม 2538 และวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 และบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน
จำนวนมากในการร่วมมือกับประชาชนกลุ่มต่างๆ ในปี พ.ศ. 2539-2540 ในการรณรงค์เรื่อง
ปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและสร้าง
โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด จนทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้รับการขนานนามว่า
“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”²⁷

²⁵ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 70.

²⁶ สัจจิต บุญบงการ, “นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการเมืองไทย,” ใน เอกสารการสอน
ชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 13 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), หน้า 631.

²⁷ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองบางคน กลับไม่เห็นด้วยว่า
รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นฉบับที่ให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด เช่น
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้สร้างทำนองที่กีดขวางประชาชนซึ่ง
ต้องการเป็นนักการเมืองหน้าใหม่ ด้วยการกำหนดระดับการศึกษาว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำ
กว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (แต่ยกเว้นให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางการเลือกตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งและรณรงค์ให้ประชาชนมาใช้สิทธิ์เลือกตั้งอย่างสุจริต องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับการเรียกร้องให้เข้ารับบทบาทหน้าที่ในองค์กรกลาง โดยแกนหลักบางคนในคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ได้ยอมรับภารกิจดังกล่าว (เช่น นายโคทม อาริยา รองประธาน ครป. รับตำแหน่งเป็นเลขานุการองค์กรกลางการเลือกตั้ง) โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่ง เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) สภานายความ ฯลฯ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรกลาง การประเมินผลการทำงานขององค์กรกลางนั้น อาจกล่าวได้ว่า ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การเลือกตั้งแต่ละครั้งยังมีการทุ่มเงินซื้อเสียงมากมายทั่วไป แต่ผลที่ได้จากการทำงานขององค์กรกลางคือ การสร้างอาสาสมัครจำนวน 60,000 คน เป็นการสร้างเครือข่ายในวงกว้างทั่วประเทศ เครือข่ายประชาชนที่รักในประชาธิปไตยซึ่งเกิดขึ้นจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ทนายความ ข้าราชการ ครู แรงงาน นักศึกษา ประชาชน เป็นเครือข่ายขนาดใหญ่เท่าที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ทำงานกันมา เครือข่ายนี้เป็นฐานสำคัญในการรณรงค์ประชาธิปไตยในเวลาต่อๆ มา โดยเฉพาะในช่วงการรณรงค์เคลื่อนไหวเรียกร้องให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ภายหลังจากการทำงานรณรงค์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและประชาธิปไตยต่อเนื่องมา 6 ปี ดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ครั้ง เครือข่ายองค์กรกลางได้พัฒนาเติบโตแกร่งกล้าขึ้น จนนำไปสู่การรวมตัวกัน

หรือสมาชิกวุฒิสภา แม้มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีก็สามารถลงสมัครได้) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วุฒิสภาสามารถช่วยยกระดับคุณภาพนักการเมืองได้ละหรือ ในเมื่อปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งแปรสภาพเป็น "โรงพิมพ์ปริญญาบัตร" ซึ่งมุ่งขายปริญญาบัตรและวุฒิปับตรอื่น ๆ มากกว่าการทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่ และที่สำคัญคือ เป็นการกีดขวางผู้นำท้องถิ่นและปราชญ์ชาวบ้านผู้พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นมิให้ก้าวสู่ตลาดการเมือง ทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพียงเพราะไม่มีปริญญาบัตร ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์, "การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," ใน วิถีสังคมไทย: สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์. จรัญ โฆษณานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2543), หน้า 436-437; และสันต์ หัตถิรัตน์ ก็มีความเห็นในทางเดียวกันว่า กลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากที่สุดกลุ่มหนึ่งก็คือ ผู้ที่จบปริญญา ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ คือประมาณร้อยละ 8 เท่านั้น ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาอ้างว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนไม่ได้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สันต์ หัตถิรัตน์, "ใครได้ใครเสียจากรัฐธรรมนูญ ส.ร.3," มติชน (3 กันยายน 2540) : 17.

เป็นสมาชิกประชาชนประจำจังหวัดต่างๆ เรียกร้องรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองในช่วงที่ผ่านมา²⁸

ในช่วงการรณรงค์ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เครือข่ายองค์กรกลางได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่จัดกิจกรรมรณรงค์ให้ประชาชนเข้าร่วมในการสมัครเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ร่วมในกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของ สสร. ในหลายจังหวัด จัดเวทีที่ประชุมประชาชนเพื่อรัฐธรรมนูญ (ทปร.) เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ นับเป็นพลังสำคัญขององค์กรหนึ่งที่ร่วมกันผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน กลุ่มองค์กร กลุ่มบุคคลต่างๆ จากพัฒนาการดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทิศทางทางไทยอย่างช้าๆ แต่มั่นคงและต่อเนื่อง เป็นพลังสำคัญที่มีอาจมองข้ามไปได้ในกระบวนการประชาธิปไตยในสังคมไทย²⁹

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543 องค์กรกลางการเลือกตั้ง (ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งเป็นมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย³⁰) ได้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่สนใจเข้าร่วมเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อจัดตั้งเป็น “เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง” ทำให้ถือได้ว่าเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งนั้น เป็นโครงการหนึ่งของมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย โดยในระยะเริ่มต้นจะเป็นการรวบรวมสมาชิกจากอดีตผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลาง และค่อยๆ ขยายไปยังกลุ่มวิชาชีพและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่าภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประชาธิปไตยไทยก็ก้าวหน้าต่อมาอย่างไม่หยุดยั้ง แม้จะถูกขัดจังหวะเป็นครั้งคราวด้วยรัฐประหารทั้งที่สำเร็จและล้มเหลว รวมทั้งการยึดอำนาจเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2534 และเหตุการณ์นองเลือดเดือนพฤษภาคม 2535 แต่ก็ยังมาสู่การปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ โดยเริ่มต้นด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นฉบับประชาชนที่พยายามเปลี่ยนประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมี

²⁸ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน,” หน้า 23-24.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย เกิดขึ้นจากมติของคณะกรรมการองค์กรกลาง 1 ที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงขององค์กรกลาง กล่าวคือจากองค์กรชั่วคราวที่ถูกแต่งตั้งขึ้นตามวาระที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จึงขาดความต่อเนื่องที่จะสร้างความชัดเจนในฐานะขององค์กรพัฒนาเอกชน มาเป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวรเพื่อสร้างความต่อเนื่องในอันที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

ส่วนร่วม ด้วยการตรวจสอบนักการเมืองโดยเฉพาะตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่ง หรือก็คือ การตรวจสอบการเลือกตั้ง นั่นเอง

หากกล่าวเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดได้ว่ามีความได้เปรียบหรือจุดแข็งในด้านกิจกรรมการเลือกตั้งมากกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ด้วยเงื่อนไขที่สำคัญคือ มีประสบการณ์ที่สั่งสมมาจากที่เคยผ่านงานทางด้านการสอดส่องและตรวจสอบการเลือกตั้งมาแล้วถึง 4 ครั้ง ทำให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นจากประชาชน และจากการมีประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งมาก่อน ย่อมทำให้สามารถระดมบุคลากรในพื้นที่ได้จำนวนมาก และได้วางระบบงานที่เกิดการเรียนรู้การทำงานจากสมัยแรกๆ ที่มีการลองผิดลองถูกกิจกรรมต่างๆ เพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดมีลดน้อยลง จนกลายเป็นการทำงานอย่างเป็นระบบมากขึ้นตามลำดับ จนกล่าวได้ว่าเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้มแข็งแห่งหนึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งในสังคมไทยมากกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่ไม่เคยผ่านงานการตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่ไม่เคยมีประสบการณ์เรื่องการเลือกตั้งมาก่อน มักจักต้องพบกับปัญหาในการเริ่มทำงานอย่างแน่นอน ทำให้ต้องเสียเวลาผ่านช่วงของการลองผิดลองถูก เพื่อหาวิธีการทำงานที่เป็นระบบขึ้นมาได้

นอกจากนั้น เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งถือว่าเป็นรูปแบบใหม่ขององค์กรพัฒนาเอกชน ขณะเดียวกันก็ถือเป็นการริเริ่มบทบาทใหม่ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วย นั่นคือ บทบาทที่นอกจากจะทำงานร่วมกับรัฐคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว ยังต้องทำงานด้านการตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย

คุณลักษณะเฉพาะขององค์กรพัฒนาเอกชน

คุณลักษณะเฉพาะขององค์กรพัฒนาเอกชนสามารถแบ่งออกเป็น 6 ลักษณะ ดังนี้³¹

1. มีเอกลักษณ์ในการเลือกดำเนินกิจการตามความสนใจ ความถนัดและแนวความคิดของตน ซึ่งจะแปลงออกมาเป็นนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร

³¹ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, “สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในประเทศไทย” ในคณะกรรมการประสานงานแผนในระดับชาติและแผนส่วนภูมิภาคและอื่นๆ, เอกสารประกอบการประชุม กลุ่มที่ 4 เรื่ององค์กรเอกชนกับการพัฒนาชนบท, การพัฒนาระดับชาติ 11 ชาติ ทางการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฉบับที่ 6, 25-26 เมษายน 2528, หน้า 1, อ้างถึงใน เกศริน เตียวสกุล, “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีมูลนิธิการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 77-78.

2. เป็นองค์กรขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ มีการบริหารแบบกันเอง ไม่มีระเบียบแบบแผนมากนัก มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีแผนการทำงานในระยะสั้น

3. มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่ชอบให้ใครมีอิทธิพลเหนือหน่วยงานของตน เพราะถือว่าทำงานด้วยใจรัก ไม่ต้องการผลตอบแทนในด้านอื่น นอกเหนือจากความสำเร็จของตนตามความมุ่งหมาย

4. มีผลงาน เป็นตัวควบคุมการดำเนินงานขององค์กร เพื่อรับงบประมาณสนับสนุนจากบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ

5. มีบุคลากรที่มีอุดมคติสูง ทำงานจริงจัง มีความเคารพนับถือเป็นพิเศษกับคนที่เคารพหลักการที่ตนถือเป็นแนวปฏิบัติ โดยทั่วไป องค์กรพัฒนาเอกชนจะดำเนินงานโดยบุคลากร 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีงานประจำถาวรอยู่แล้ว และหาอาสาสมัครมาร่วมดำเนินงานโดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงาน อีกกลุ่มหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นเจ้าของที่ประจำขององค์กร

6. ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานค่อนข้างถูกกว่าหน่วยงานประเภทอื่นๆ เพราะเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้หวังผลกำไร โดยค่าใช้จ่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนมี 2 ประเภทคือ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการต่างๆ งบประมาณส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรสาธารณกุศลต่างประเทศ นอกจากนั้นเป็นการได้รับจากองค์กรในรูปสมาชิก ค่าบริการจากกิจกรรม การจัดกิจกรรมหารายได้ มีบางองค์กรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

แหล่งเงินทุน

แหล่งรายได้ขององค์กรพัฒนาเอกชนของไทยส่วนใหญ่ได้มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเริ่มต้นของการก่อตั้งองค์กร ผลงานวิจัยหลายๆ ชิ้นระบุว่า องค์กรพัฒนาเอกชนของไทยอาศัยรายได้จากต่างประเทศมาก ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมากโดยเฉพาะในช่วงปีแรกๆ ที่ดำเนินการ แต่มีแนวโน้มว่าแหล่งเงินจากต่างประเทศกำลังลดลงไปเรื่อยๆ และจะตัดความช่วยเหลือในอนาคตอันใกล้

ในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนหลายๆ แห่ง เริ่มหันมาหาแหล่งเงินทุนภายในประเทศกันมากขึ้น เช่น จากการบริจาคของประชาชน จากการสนับสนุนของภาครัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นการให้ผ่านทางกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และการที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับเงินงบประมาณจากรัฐจะต้องเขียนโครงการเสนอที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐเพื่อจะได้งบประมาณมาดำเนินการ ซึ่งในบางครั้งลักษณะงานและเงื่อนไขที่รัฐบาลใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้ไม่ตรงกับงานและเป้าหมายที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งไม่สามารถขอรับงบประมาณจากรัฐได้

นอกจากนี้ แหล่งรายได้จากการดำเนินธุรกิจ เช่น ขายของที่ระลึก เสื้อผ้า ขายอาหาร พิมพ์หนังสือ ฯลฯ และรายได้ที่ได้จากการให้บริการแก่สาธารณชน หน่วยงานราชการและภาคธุรกิจ โดยเก็บเงินกับผู้มารับบริการในราคาหรือในคุณภาพที่ดีกว่าบริการในท้องตลาดทั่วไป เช่น บริการการวิจัย รวบรวมข้อมูล เป็นต้น รายได้เหล่านี้นับว่าเป็นรายได้เสริมมากกว่าที่จะเป็นรายได้หลักขององค์กร

องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ แต่คาดว่าในอีกสองถึงสามปีข้างหน้าคงจะไม่มี ดังนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนหลายๆ แห่งจึงได้มีการเตรียมความพร้อมและได้พยายามปรับตัว เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เช่น มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอส.) ได้มีการจัดทัวร์เดินป่า เป็นต้น

พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ ได้ทำการศึกษา พบว่า เงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 เป็นเงินทุนจากต่างประเทศ ส่วนที่เหลือเป็นเงินทุนภายในประเทศ และพบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กส่วนใหญ่จะมีปัญหาในการหาแหล่งเงินทุน นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าแหล่งเงินทุนที่ใดบ้าง ที่มีงบประมาณให้ทุนสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน³²

ปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย

ถึงแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีบทบาทอย่างต่อเนื่อง และพยายามปรับตัวตลอดเวลาในแต่ละยุคที่ผ่านมา แต่องค์กรพัฒนาเอกชนก็มีปัญหาของตนเองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ปัญหาที่สำคัญได้แก่³³

1. ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรและเงินทุนในการดำเนินการ

ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนไทยส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาอาศัยการสนับสนุนแหล่งทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนไทยยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในหมู่ของสาธารณชน และยังมีภาพลักษณ์ค่อนข้างลบ ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญที่องค์กรพัฒนาเอกชนไทยจะต้องเร่งแก้ไข เพื่อสร้างฐานการสนับสนุนจากสาธารณชน และเพื่อให้ดำเนินงานสามารถพึ่งพาปัจจัยจากภายในประเทศให้ได้มากที่สุด

ทางออกสำหรับเรื่องการขาดแคลนแหล่งเงินทุน ประเวศ วะสี เสนอว่า “รัฐบาลควรส่งเสริมให้คนในสังคมเข้าใจเรื่องนี้ และเข้ามามีบทบาทใน NGO มากขึ้น โดยตั้งงบประมาณ

³² พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ, “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย, หน้า 9-11.

³³ จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, “พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย,” ใน เอ็นจีโอ 2000, หน้า 83-85.

อุดหนุนแต่ไม่ควบคุม NGO ... ส่วนอีกทางออกหนึ่งคือ องค์กรศาสนาของไทยน่าจะเข้ามามีบทบาทเพราะ NGO ของไทยไม่น้อย ที่ต้องไปขอเงินบริจาคจากศาสนาในต่างประเทศ อย่างเช่น ศาสนาคริสต์ ทั้งๆ ที่องค์กรทางศาสนาของไทยก็ได้รับเงินบริจาคเยอะเหมือนกันแต่โดยมากจะนำไปสร้างถาวรวัตถุ ถ้าหากมีความเข้าใจในส่วนนี้ และนำเงินมาสนับสนุน NGO ไทยก็เป็นเรื่องที่จะได้ประโยชน์มากขึ้น³⁴ สอดคล้องกับความเห็นของสรรพสิทธิ์ คุ่มพ์ประพันธ์ ที่ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนทำหน้าที่แทนรัฐ และกำลังกลายเป็นกลไกถาวรของรัฐมากขึ้น และหลายกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนไปทำในส่วนที่รัฐบาลทำไม่ได้ ทั้งๆ ที่ต้องทำ ดังนั้นรัฐต้องอุดหนุนในด้านงบประมาณ³⁵

2. ปัญหาด้านบุคลากร

จากสภาพความจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านเงินทุน ทำให้งานขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่ค่อยจะมีความมั่นคงเท่าใดนัก สภาพความไม่มั่นคงของงานองค์กรพัฒนาเอกชนนี้ มีผลทำให้บุคลากรในวงการพัฒนาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง นักพัฒนาจำนวนมากจะสามารถปฏิบัติงานตามอุดมคติและความต้องการของตนได้เพียงระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายเพื่อให้ตนเองสามารถที่จะทำงานไปพร้อมๆ กับสามารถดำรงชีวิตอยู่พร้อมทั้งการมีครอบครัวต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะบุคลากรในองค์กรพัฒนาเอกชนโดยส่วนใหญ่จะต้องทำงานด้วยความเสียสละเพราะได้รับเงินค่าตอบแทนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับงานส่วนอื่นๆ จุดนี้เองทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องสูญเสียบุคลากรของตนที่มีประสบการณ์ไปอย่างน่าเสียดาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสถานการณ์ได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความพยายามร่วมกันในแวดวงขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะช่วยสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในองค์กรของตน เพื่อจะสามารถรองรับบุคลากรที่มีความตั้งใจจริงต่อสังคมให้สามารถทำงานในวงการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

3. ปัญหาการขาดการรวบรวมและสังเคราะห์ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ

องค์กรพัฒนาเอกชนไทยเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในด้านการพัฒนาสังคมมา ยาวนานพอสมควร แต่ขาดการรวบรวมและสังเคราะห์ให้เป็นระบบ ประสบการณ์ที่สำคัญหลายส่วนจะติดอยู่กับตัวบุคคลที่ทำงาน เมื่อบุคลากรต้องออกไปจากวงการพัฒนาก็ได้พกพาเอาประสบการณ์เหล่านี้ติดตัวออกไปด้วย สภาพเช่นนี้ได้ส่งผลให้การปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่เคลื่อนไปข้างหน้าเท่าที่ควร ประสบการณ์บางด้านก็เดินซ้ำความผิดพลาดครั้งแล้วครั้งเล่า

4. ปัญหาระบบข่าวสารข้อมูล

³⁴ ไพศาล สังวาลี, บรรณาธิการ. ทศวรรษ...องค์กรพัฒนาเอกชน (กรุงเทพมหานคร: เอ็ดดิสัน เพรสโปรดักส์, 2534), หน้า 12.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

องค์กรพัฒนาเอกชนไทยส่วนใหญ่ยังขาดการจัดระบบข้อมูลและนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันสถานการณ์ ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ขาดแคลนเครื่องมือ และขาดแผนงานที่จะพัฒนาข่าวสารข้อมูลอย่างเป็นระบบ

5. ปัญหาการสร้างพันธมิตรระดับสากล

องค์กรพัฒนาเอกชนไทยมีความสัมพันธ์กับพันธมิตรทางสากลมานาน แต่เป็นความสัมพันธ์ในฐานะผู้ให้ทุนที่มีกฎระเบียบของตนเอง และผู้รับทุนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ของผู้ให้ทุน การปรับความสัมพันธ์จากแบบเดิมเป็นแบบเพื่อนร่วมงาน (partnership) ที่ต้องหนุนช่วยกันในการสร้างสรรค์ ผลักดันการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางยังทำได้ไม่เต็มที่

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ร่วมที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทุกองค์กรเผชิญอยู่ แบ่งออกเป็น 3 ปัญหาใหญ่ๆ คือ ปัญหาเรื่องการขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินการ ปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่เป็นระบบ และปัญหาด้านบุคลากร

สรุป

ด้วยเหตุที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตย และการเลือกตั้งที่ไต่กล่าวมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง “องค์กรพัฒนาเอกชน” ไว้โดยตรงถึง 6 มาตราคือ มาตรา 45 มาตรา 56 มาตรา 145 มาตรา 190 มาตรา 199 และมาตรา 200 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เสริมสร้างบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขอความเห็นจากผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะผู้เชี่ยวชาญต่างๆ เช่น สิ่งแวดล้อม ด้านสังคม หรือด้านการเมือง หรือเป็นการยอมรับให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง³⁶

หนึ่งในหกมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง นั่นคือมาตรา 145 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย” และมาตรา 327 (7) ว่า “ให้มีการรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง”

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, แนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเอเชียและภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, 2541), คำนำ.

นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ก็ยังได้บัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชนเอาไว้ในมาตรา 10 (9) มาตรา 11 และมาตรา 20 ดังนี้

“...มาตรา 10 (9) (ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

“มาตรา 11 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือตัวแทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้

หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชนตามวรรคหนึ่ง และคณะอนุกรรมการตามมาตรา 14 ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ”

“มาตรา 20 องค์กรเอกชนใดที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า องค์กรเอกชนที่ยื่นคำขอมีความเป็นกลางในทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับรองให้องค์กรเอกชนนั้นช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้

ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนขององค์กรเอกชนที่ได้รับรองตามวรรคหนึ่ง เพื่อช่วยดูแลตรวจสอบการเลือกตั้ง และรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบในกรณีที่พบเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการขอให้รับรอง การรับรอง การเพิกถอนการรับรอง และการปฏิบัติงานขององค์กรเอกชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การบัญญัติองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งตามมาตราต่างๆ ข้างต้น จึงเท่ากับเป็นการยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนหนึ่ง และเท่ากับเป็นการยอมรับความสำคัญขององค์กรในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย เพื่อจะก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต

เที่ยงธรรม และกล่าวได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า งานทางด้านที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่าองค์กรพัฒนาเอกชนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมากนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่มุ่งเน้นกิจกรรมหลักซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 แนวทางคือ แนวทางที่หนึ่ง เน้นเรื่องทรัพยากร น้ำ ป่าไม้ และปัญหาในพื้นที่ชนบท ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ เน้นเฉพาะเรื่อง เช่น เด็ก สตรี ปัญหาชุมชน ความยากจน ด้อยโอกาส โสเภณี สาธารณสุข เป็นต้น และที่สำคัญคือองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งเห็นว่า “งานตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งต่างจากงานณรงค์ที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการอยู่แล้วในประเด็นที่ตนสนใจ รวมทั้งหลายองค์กรอาจจะยังไม่มีเชื่อมั่นในกระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะนำไปสู่คุณภาพใหม่ของการเมือง”³⁷ นอกจากนี้องค์กรพัฒนาหลายแห่งยังเห็นว่า การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปในสภาไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ เนื่องจากการเมืองมี/เป็นมากกว่าการเลือกตั้ง เช่น การกำหนดประเด็นและติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น นอกจากนี้การเลือกตั้งเป็นเรื่องของการเมืองในระบบรัฐสภา กล่าวคือเป็นการเมืองของชนชั้นนำที่อยู่สุขสบายบนหอคอยงาช้าง ทำให้นักการเมืองไม่เห็นปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน หรืออีกนัยหนึ่งประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเปลี่ยนแปลง กล่าวคือภาคประชาชนไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะความหลากหลายของผลประโยชน์ ความคิด กระทั่งวิถีชีวิต ทำให้สังคมไม่มีเอกภาพเพียงพอที่จะอาศัยคนเพียงกลุ่มเดียวเป็นตัวแทนไปกุมกลไกรัฐมหาที่เป็นเอกภาพแล้วใช้มันสร้างความพอใจให้กับทุกฝ่าย³⁸ ดังนั้นลำพังเพียงการเลือกตั้งอย่างเดียว ชาวบ้านก็ยังไม่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีหน้าที่ว่านักการเมืองยังจะมาเบียดบังงบประมาณและทรัพยากรที่ชาวบ้านพึงได้รับอีกด้วย ทำให้ชาวบ้านจำเป็นที่จะต้องออกมาเคลื่อนไหวด้วยตัวเองโดยไม่ผ่านตัวแทนตามระบบรัฐสภา เช่น การชุมนุมเรียกร้องตามท้องถนน จนนักวิชาการบางท่านเรียกการเมืองแบบนี้ว่า เป็น “การเมืองบนท้องถนน” จึงทำให้การเลือกตั้งและกระบวนการตรวจสอบนักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่งหมดความสำคัญไปในสายตาขององค์กรพัฒนาเอกชน

³⁷ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน,” หน้า 161.

³⁸ ยุทธนา วรณปิติกุล และสุพิธา เริงจิต, สำนักพลเมือง: ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาสังคม (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2542), หน้า 93.

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ศึกษาจะเห็นด้วยกับข้อคิดดังกล่าว แต่ก็ยังเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นกระบวนการสำคัญอย่างมากที่จะสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพและคุณธรรมมาใช้อำนาจรัฐ เพราะการเลือกตั้งเปรียบเสมือนเป็นประตูบานแรกในการเปิดรับผู้ที่จะเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ดังนั้นหากเปิดประตูรับคนโดยไม่มีการตรวจสอบ (monitoring) ก็อาจเป็นการเปิดประตูรับคนที่ไม่สุจริตเข้ามาโกงกินงบประมาณประเทศชาติได้ เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านอื่นๆ ซึ่งจะกล่าวถึงองค์กรพัฒนาเอกชนกับการเลือกตั้งในบทที่ 6 ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ปัญหาการเลือกตั้งและการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง

ปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงแม้ว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบัญญัติวางหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม อีกทั้งยังมีมาตรการต่าง ๆ บังคับให้การเลือกตั้งเป็นไปตามกฎเกณฑ์เหล่านั้น เช่น การลงโทษทางอาญา การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ ในการลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ในความเป็นจริงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอยู่มากโดยเฉพาะปัญหาสำคัญคือ การทุจริตและการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นมูลเหตุมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้เลือกตั้งเองก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สามารถจำแนกได้เป็น 6 ปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้ง

ปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อนักการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะไม่ว่าจะออกมาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อการแพ้ชนะในการเลือกตั้งไม่มากนักน้อยเสมอ นั่นคือหากเขตเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมหมายถึงการทำให้พื้นที่บางส่วนของนักการเมืองผู้นั้นมีฐานคะแนนเสียงอยู่ถูกแยกออกจากกัน หรือไม่ก็รวมเอาพื้นที่ที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองดังกล่าวเข้ามา โดยการพยายามเขียนหรือลากเส้นกำหนดเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมฐานเสียงของฝ่ายที่ตนสนับสนุน ถึงแม้ฐานเสียงดังกล่าวจะมีลักษณะการกระจายที่เป็นจุดเล็กจุดน้อยก็ตาม ในกรณีอย่างนี้รูปร่างของเขตเลือกตั้งจะมีลักษณะแปลกประหลาดคล้ายสัตว์ที่เรียกว่าตัวชาลาแมนเดอร์ที่มีลักษณะลำตัวคด ๆ งอ ๆ จึงมีศัพท์เรียกวิธีการเขียนเขตเลือกตั้งที่ให้คุณหรือโทษแก่ผู้สมัครเฉพาะรายว่า “เจอร์รี่แมนเดอริง”² (Gerrymandering) ตัวอย่างที่โด่งดังมากคือ เหตุการณ์การย้ายแขวงคลองเตย (ซึ่งเดิมเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 5) ของกรุงเทพมหานคร ให้ไปรวมอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 6 ซึ่งนำไปสู่การประท้วงโดยผู้นำชุมชนในแขวง

¹ อภัสรา จินตนะพัฒน์, “รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 41-63.

² ดูภาพการแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีลักษณะเจอร์รี่แมนเดอริงได้จาก ธงชัย วินิจจะกุล, การเมืองเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้ง: กรณีการเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร เขต 12 และ 13 ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2531 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2531), หน้า 146.

คลองเตยว่าไม่เป็นธรรมแก่ชุมชน แต่เป็นประโยชน์ในทางการเมืองแก่พรรคประชาธิปัตย์ จนถึงกับมีการกล่าวขานกันว่าเหตุการณ์ดังกล่าวคือ “สนั่น-แมนเดอริง” ตามชื่อของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจากพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้น³

2. ปัญหาการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้เลือกตั้ง

การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอ โดยนายอำเภอจะเป็นผู้คัดรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาจากทะเบียนบ้านซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนราษฎรอีกทีหนึ่ง ซึ่งจุดนี้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ปัญหาชื่อในบัญชีเลือกตั้งหายไปทั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ปัญหาเกี่ยวกับการย้ายคนเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านมากผิดปกติหรือในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งมีชื่อบุคคลภายนอกปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้านโดยเจ้าบ้านไม่ทราบ จนทำให้หลายบ้านมีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในทะเบียนบ้านนับร้อยคน ซึ่งเรียกวิธีการเช่นนี้ว่าการเอา “ผีเข้าบ้าน” และปัญหาบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งซ้ำซ้อน เป็นต้น

3. ปัญหาการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

เจตนารมณ์ของการกำหนดวงเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เพื่อจะควบคุมไม่ให้ผู้สมัครแต่ละคนใช้จ่ายสูงไปในลักษณะของการทุ่มเงินเพื่อหวังในชัยชนะ ขบวนการใช้เงินในลักษณะทุ่มทุกอย่างมหาศาลในการหาเสียงเลือกตั้งมีมาตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา และเริ่มปรากฏการซื้อเสียงอย่างโจ่งแจ้งจนทำให้เป็นข่าวอื้อฉาวมากที่สุดก็คือ การเลือกตั้งซ่อมเมื่อปี พ.ศ. 2524 ที่จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งว่ากันว่าผู้สมัครคนหนึ่งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนถึง 27-30 ล้านบาทเพื่อซื้อเสียง จนมีคำว่า “โรคร้อยเอ็ด” ระบาดไปทั่วประเทศ⁴ เพราะฉะนั้น กล่าวได้ว่าแม้จะมีการตรากฎหมายกำหนดวงเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลจริงตามเจตนารมณ์นับว่าไปได้ยากมากหรืออาจทำไม่ได้เลยในความเป็นจริงของการเมืองไทยที่ผ่านมา ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ไม่มีการตรวจสอบข้อความในรายการค่าใช้จ่ายต่างๆ เลยกว่าข้อความดังกล่าวเป็นความจริงหรือไม่อย่างไร เพียงแต่ต้องการขอให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำรายการค่าใช้จ่ายยื่นต่อเจ้าหน้าที่เท่านั้นก็เพียงพอแล้ว และในรายการค่าใช้จ่ายเองก็ไม่มีแบบฟอร์มที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถกรอกให้เป็นระเบียบตามความเป็นจริงได้ ดังนั้นการยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อทางราชการก็เท่ากับไม่เป็นผลเท่าใดเลย

³ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “สนั่นแมนเดอริง (Sanan-mandering): การเมืองเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (18-24 มิถุนายน 2538) : 18-19.

⁴ สมบัติ จันทรวงศ์, เลือกตั้งวิกฤต: ปัญหาและทางออก (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 26.

4. ปัญหาความไม่เป็นกลางของข้าราชการและเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การบริหารการเลือกตั้งของไทยในอดีตนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งทั้งหมดคือ กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงมหาดไทยคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (และรวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นด้วย) ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมือง จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือข้าราชการประจำอาจวางตัวเป็นกลางได้อย่างยากลำบาก โดยจุดที่เห็นบทบาทของข้าราชการในการเอื้ออำนวยและไม่เอื้ออำนวยให้พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างชัดเจนก็คือ การทุจริตที่หน่วยเลือกตั้งซึ่งเกิดจากความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของทางราชการในแทบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การปล่อยให้คนไม่มีสิทธิหรือที่เรียกว่า “ผี” เข้าไปใช้สิทธิ การปล่อยให้คนๆ เดียวใช้สิทธิซ้ำหรือที่เรียกว่า “การเวียนเทียน” การลอบใส่บัตรเลือกตั้งไว้ในหีบบัตรตั้งแต่ก่อนมีการลงคะแนน การเจตนาขานบัตรเลือกตั้งที่ดีให้เป็นบัตรเสียไป จนถึงการนับคะแนนล่าช้าเพื่อการตกแต่งคะแนนให้คะแนนของผู้ที่แพ้กลับเป็นชนะ ฯลฯ และที่นิยมกันมากก็คือการซื้อกรรมกรเพื่อคอยใช้สิทธิแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิทำให้หน่วยเลือกตั้งประเภทนี้มีผู้มาใช้สิทธิสูงมาก (บางหน่วยสูงถึง 100 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งการโกงด้วยวิธีการเหล่านี้จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลยถ้าหากเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยไม่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจด้วย⁵

รวมทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยแทบจะไม่มีหน่วยงานใดที่จะมาตรวจสอบและควบคุมการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยเลย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งและอื่นๆ เหล่านี้เป็นกระบวนการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียว

5. ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งในขณะนี้ได้พัฒนาไปมากและมีความสลับซับซ้อนจนยากที่จะจับกุมได้ โดยมีวิธีการต่างๆ มากมายแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

5.1 รูปแบบการทุจริตในการเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น

- ทำลายป้ายหาเสียง เพื่อให้ไม่ประชาชนได้เห็นป้ายหาเสียงของผู้สมัครพรรคอื่น หรือผู้สมัครอาจให้พรรคพวกของตนทำลายป้ายหาเสียงของตนบางส่วน และใส่ร้ายว่าพรรคของคู่ต่อสู้เป็นผู้ทำลายเพื่อได้คะแนนสงสารจากประชาชน

⁵ สมบัติ จันทรวงศ์, “ข้าราชการกับการเลือกตั้ง: กรรมการที่เป็นกลาง?(10),” มติชนสุดสัปดาห์ (23 มิถุนายน 2534) : 26–28.

- การใส่ร้ายป้ายสีคู่ต่อสู้ เป็นกระทำเพื่อสร้างคะแนนเสียงให้กับตนเองและทำลายคะแนนเสียงคู่แข่ง โดยอาจใช้วิธีแจกใบปลิวโจมตีผู้สมัครของพรรคอื่นว่ามีประวัติส่วนตัวไม่ดีอย่างไรบ้าง เป็นคอมมิวนิสต์หัวรุนแรงบ้าง หรือเคยทุจริตในหน้าที่ เป็นต้น โดยส่วนมากมักเป็นการสร้างเรื่องขึ้นเพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนหลงเชื่อว่าเป็นเรื่องจริงและเห็นว่าคู่ต่อสู้เป็นคนไม่ดีจะได้เปลี่ยนใจมาเลือกตน
- การใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนมีอิทธิพลอาจใช้พรรคพวกของตนหรือหัวคะแนนทำการข่มขู่ผู้สมัครรายอื่นให้ถอนตัวออกจากการสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้มาหาเสียงในเขตพื้นที่ของตน นอกจากนี้ผู้สมัครอาจให้หัวคะแนนของตนบีบบังคับให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงให้แก่ตน
- การทุจริตโดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งหรือกรรมการตรวจคะแนน ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่กระทำการทุจริตเพื่อช่วยเหลือผู้สมัคร ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น ลอบใส่บัตรเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายกากบาทไว้แล้วลงในหีบบัตร อนุญาตให้ประชาชนผู้ไม่มีสิทธิซึ่งเป็นพรรคพวกของผู้สมัครเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้ตรวจสอบบัตรประชาชน ชักจูงประชาชนโดยทำที่แนะนำวิธีการกาเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้ง เป็นต้น
- การใช้กลวิธีการพนัน ซึ่งเป็นวิธีการที่ต้องลงทุนมาก วิธีการก็คือ สมมติว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 ต้องการได้รับชัยชนะก็จะให้หัวคะแนนของตนไปป่าวประกาศให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นทราบว่ามีการทำพนันโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 สู้หมายเลข 2 ไม่ได้ และมีการทำพนันหมายเลข 2 เป็นต่อหมายเลข 1 เป็นต้นว่า หนึ่งต่อสอง หนึ่งต่อสาม เมื่อรับพนันมาแล้วบรรดาหัวคะแนนของหมายเลข 1 ก็จะกระจายข่าวออกไปให้ประชาชนที่รับทำพนันว่า ถ้าสามารถทำให้ผู้สมัครผู้แทนราษฎร หมายเลข 1 ชนะหมายเลข 2 ได้พวกเขาก็จะได้รับเงินใช้

5.2 รูปแบบของการซื้อเสียงเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การซื้อเสียงเลือกตั้งคือ การที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนของผู้สมัครจ่ายเงินตลอดจนให้อามิสสินจ้างหรือผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ผู้เลือกตั้งเพื่อให้มาลงคะแนนเสียงให้แก่ตน การซื้อเสียงเลือกตั้งกระทำได้ 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

5.2.1 การซื้อเสียงโดยใช้เงินทางตรง คือการที่ผู้สมัครจ่ายเงินให้แก่ผู้เลือกตั้งเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้เลือกตั้งมาออกคะแนนเสียงให้แก่ตน การจ่ายเงินนี้ผู้สมัครมักไม่จ่ายเงินด้วยตัวเอง แต่จะผ่านคนกลางซึ่งอาจจะเป็นหัวคะแนนหรือผู้มีอิทธิพลในเขตเลือกตั้งนั้น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

5.2.2 การซื้อเสียงโดยใช้เงินทางอ้อม คือการที่ผู้สมัครไม่ได้ใช้เงินในการแจกจ่ายให้แก่ประชาชนโดยตรง แต่จะเป็นการใช้เงินเพื่อซื้อคะแนนเสียงโดยอ้อม เช่น การแจกสิ่งของ

เครื่องใช้แก่ประชาชนและสร้างสาธารณประโยชน์ อาทิ ข้าวสาร น้ำปลา ยารักษาโรค สร้างถนน หรือทางเดินเข้าวัด สร้างศาลาที่พักผู้โดยสาร เป็นต้น จากนั้นก็เขียนชื่อของตนบนสิ่งของเหล่านั้นในนามผู้บริจาคเพื่อให้ชื่อของผู้สมัครเป็นที่ติดปากหรือให้คุ้นเคยสายตาประชาชน ในกรณีผู้สมัครที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแปรญัตติเองงบประมาณไปสร้างโครงการในเขตเลือกตั้งของตน หรือที่เรียกว่า pork-barrel politics⁶ เพื่อเป็นการสร้างคะแนนนิยมแก่ชาวบ้าน นอกจากนี้ก็อาจใช้วิธีการซื้อคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

นอกจากวิธีการต่างๆ ข้างต้นแล้ว ในปัจจุบันก็มีวิธีการที่แยบยลมากขึ้น และดูเหมือนว่ารูปแบบการแจกเงินซื้อเสียง หรือการแจกสิ่งของเครื่องใช้ เช่น เสื้อผ้า แวนตา นาฬิกา ยารักษาโรค ข้าวสาร อาหารแห้ง กระจกน้ำ เป็นต้น จะกลายเป็นรูปแบบที่ธรรมดาไปเสียแล้ว เพราะมีรูปแบบที่วิถิตการมากขึ้น นั่นคือ แจกยาบ้า จนนายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภา วิจารณ์อย่างรุนแรงในทำนองว่า "เลวยิ่งกว่าหมา ฮาโยนำมาเห็นเข้าคงต้องฆ่าตัวตาย ทั้งๆ ที่ฮาโยน่าเป็นหมาป่าพันธุ์หนึ่งซึ่งชอบทำทุกรูปแบบจนคนคาดเดาไม่ได้ แต่ท่านคาดไม่ถึงว่าคนจะเลวได้ถึงเพียงนี้"⁷

6. ปัญหาในการดำเนินคดีเลือกตั้ง

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าในการเลือกตั้งแทบทุกครั้งมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาก แต่การสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีและตัดสินลงโทษตามกฎหมายนั้นมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนผู้กระทำผิด ทั้งๆ ที่การกระทำผิดหรือทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีมาตรการลงโทษทางอาญา และเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ก็ตาม ดังนั้นเห็นได้ว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญา และการดำเนินคดีในการเลือกตั้งมีปัญหา ดังนี้

6.1 การดำเนินคดีอาญา เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดที่ไม่ค่อยมีพยานหลักฐาน หรือหากจะมีพยานหลักฐานก็มักจะเป็นพยานหลักฐานที่ยืนยันว่าได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่พยานหลักฐานที่พิสูจน์ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดที่มักมีผู้ร่วมกระทำหลายคน และได้มีการตระเตรียมกันมาอย่างเป็นระบบจึงไม่ค่อยทิ้งพยานหลักฐานหรือร่องรอยใดๆ เช่น การโกงด้วยวิธีปลอม หรือไฟไฟ⁸ และทั้งนี้จะไม่ได้อะไรหรือถ้าทำได้ก็เป็นไปด้วยความยากลำบากถ้าไม่มีเจ้าพนักงานผู้

⁶ เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากการเอาเนื้อหมูใส่ถังไปแจกชาวบ้านในเทศกาลหาเสียงในสมัยก่อน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วิสุทธิ์ โภธิแทน, อะไรนะ...ประชาธิปไตย? (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 97 และ 254.

⁷ มติชน (11 ธันวาคม 2543) : 2.

⁸ ปลอม หมายถึงการที่บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย ส่วนไฟไฟนั้น หมายถึงการใช้บัตรเลือกตั้งปลอม หรือบัตรเลือกตั้งที่

ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจสอบคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนนให้ความร่วมมือ เมื่อเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ พร้อมใจกันรับสินบนจากผู้สมัครและหัวคะแนนแล้ว ก็เป็นการยากลำบากที่จะแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด

สำหรับความผิดฐานให้สินบนหรือการจ่ายเงินซื้อเสียงแก่ผู้เลือกตั้งนั้น ผู้ที่เป็นพยานพิสูจน์ความผิดจนเป็นเหตุให้สามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ก็คือ ผู้เลือกตั้งที่รับสินบนหรือขายคะแนนเสียงของตน แต่เมื่อกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้ผู้รับสินบนมีความผิดด้วยคือ เอาผิดทั้งผู้ให้และผู้รับ จึงทำให้ความผิดฐานให้สินบนแก่ผู้เลือกตั้งขาดพยานผู้รู้เห็นที่สำคัญไป เพราะไม่มีผู้เลือกตั้งที่รับสินบนคนใดสมัครใจมาให้การเป็นพยานว่าตนได้รับสินบนจากใคร ด้วยเกรงว่าคำให้การของตนจะถูกใช้ในทางปรักปรำตนอันจะทำให้ตนถูกดำเนินคดีฐานรับสินบนในภายหลัง

6.2 การคัดค้านการเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการประการหนึ่งที่จะช่วยให้การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมกลับเข้ามาในกรอบแห่งความถูกต้อง แต่เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้งมีข้อจำกัดบางประการคือ ผู้ที่สามารถร้องคัดค้านการเลือกตั้งจำกัดเฉพาะแก่ผู้มีส่วนได้เสีย อันได้แก่ ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบเท่านั้น ผู้อื่นนอกเหนือจากนี้ไม่สามารถคัดค้านการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้เหตุแห่งการคัดค้านการเลือกตั้งก็จำกัดเหตุไว้เพียง 5 ประการเท่านั้นคือ บุคคลซึ่งรู้ว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแต่เข้าสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินหนึ่งล้านบาท ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจสอบคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนทุจริตในการเลือกตั้ง และกรณีสุดท้ายคือ เจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจสอบคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือขัดขวางการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าเหตุที่จะทำการคัดค้านการเลือกตั้งมีอยู่จำกัดจนเกินไป ทั้งๆ ที่การกระทำผิดในกรณีอื่นๆ นอกเหนือจากห้าประการข้างต้น ก็อาจทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมได้เช่นกัน เช่น การติดสินบนผู้เลือกตั้ง การโกงโดยวิธีปลอม ใฝ่ใฝ่ ฯลฯ

6.3 องค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง องค์การที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งคือ ศาลแพ่งและศาลจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการในการพิจารณาคดีของศาลสถิตยุติธรรมนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากจึงก่อให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้ศาลชั้นต้นและศาลจังหวัดมักมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางจึงทำให้การวินิจฉัยปัญหาล่าช้าไม่ทันการซึ่งคดีทางด้านการเลือกตั้งนั้นเป็นคดีที่ต้องการความรวดเร็ว เพราะมีเช่นนั้นผู้กระทำผิดอาจจะได้รับสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว จะทำให้เกิดความยุ่งยากภายหลัง ถึงแม้ว่าจะมี

มีการกาเครื่องหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกหน่วยเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แล้วนำไปใส่รวมกับบัตรเลือกตั้งที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไปแล้วในหีบบัตรเลือกตั้ง

มาตรการให้คัดค้านได้ภายหลังแต่หากผู้ได้รับการเลือกตั้งมาโดยมิชอบ แต่ไม่มีเหตุอันควรที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ ผู้กระทำผิดนั้นก็สามารรถเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

จากเหตุผลทั้งสามประการข้างต้นนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกันมากก็ตาม แต่ทางการก็ไม่สามารถจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ จึงทำให้ผู้กระทำผิดได้ใจและขาดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด เพราะเห็นว่ากฎหมายไม่สามารถจะเอาผิดตนได้

กล่าวโดยสรุปจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้หลายฝ่ายมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลดน้อยลง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรมมากยิ่งขึ้น หนึ่งในความพยายามนั้นก็คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางขึ้นมาเพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁹

นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกของไทย เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นต้นมา การจัดการเลือกตั้งของไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในระยะหลังโดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งและการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งได้เกิดขึ้น และได้รับการสนองรับจากสังคมเพิ่มมากขึ้น ตามกระแสของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และความเบี่ยงเบนของการเลือกตั้งโดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง และการใช้อิทธิพลเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง

ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง" ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2519 มีหน้าที่สังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีอาสาสมัครสังเกตการณ์จำนวน 5,500 คน สังเกตการณ์การเลือกตั้งครั้งนั้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตั้ง "คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง" ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 โดยมีศาสตราจารย์กำธร พันธุลาภ เป็นประธาน อย่างไรก็ตาม ก็ดีเนื่องจากเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมารับผิดชอบแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่มีตัวอย่างการปฏิบัติงานเก่าๆ มาเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติงาน ทำให้ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรค อันได้แก่ การไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ

⁹ พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว และธีรภัทร เสรีรังสรรค์, "คณะกรรมการการเลือกตั้ง" เสนอต่อ มูลนิธิอาเซียน 2539, หน้า 86-91; สมชาติ ธรรมศิริ, "คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์กรการ" จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 5 (กุมภาพันธ์ 2542) : 3-5.

และไม่ได้รับการยอมรับจากนักการเมืองและพรรคการเมือง¹⁰ ดังนั้น คณะกรรมการชุดนี้จึงได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีหลังจากการเลือกตั้ง 4 เมษายน 2519 เอาไว้ข้อหนึ่งว่า “ควรแยกคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ แต่มีอำนาจหน้าที่สั่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของมหาดไทยได้ และตัวกรรมการอำนวยการเลือกตั้งควรมาจากผู้แทนพรรคการเมือง ข้าราชการหน่วยงานต่างๆ หรือข้าราชการบำนาญ และอาจารย์มหาวิทยาลัย”¹¹

ระยะต่อมา ในการสัมมนาวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับ “การเลือกตั้ง 2521” ซึ่งจัดโดยสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย ที่ประชุมสัมมนาได้สรุปข้อยุติเกี่ยวกับมาตรการที่พึงนำมาใช้ในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมไว้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะมีความเห็นว่าควรตั้ง “สถาบันการเลือกตั้งแห่งชาติ” ขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยสถาบันดังกล่าวควรมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ตามกฎหมายและบริหารงานโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและผู้แทนจากพรรคการเมืองต่างๆ สาเหตุสำคัญที่ต้องนำตัวแทนพรรคการเมืองเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยนั้นมี 2 ประการคือ ประการแรก ต้องการให้พรรคการเมืองต่างๆ ที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างใกล้ชิด ส่วนอีกประการหนึ่งเพื่อเป็นการป้องกันข้อครหาที่มีการกล่าวหาอยู่เสมอว่าทางราชการแต่งตั้งกรรมการตรวจคะแนน เพื่อประโยชน์ของผู้สมัครเลือกตั้งในฝ่ายพรรครัฐบาลหรือเพื่อประโยชน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ผู้แต่งตั้งสนับสนุน

จากนั้นในปี พ.ศ. 2529 ได้ปรากฏองค์การตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มอาสาประชามติ” ขึ้น มีผลเอกสายหยุด เกิดผล เป็นประธาน จัดหาอาสาสมัครเข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปีนั้น กลุ่มอาสาประชามติได้ทำการสังเกตการณ์การเลือกตั้งหลายครั้ง และเป็นสาเหตุหนึ่งแห่งการเกิด “องค์กรกลาง” ขึ้นเพื่อสอดส่องดูแลการจัดการเลือกตั้งขึ้นในระยะเวลาต่อมา (พ.ศ. 2535)

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 และวันที่ 13 กันยายน 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้ออกคำสั่งให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (ค.ส.ล.) ขึ้น ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น

¹⁰ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 19.

¹¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร เสรีรังสรรค์, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง,” หน้า 86.

ประสบการณ์ขององค์กรกลาง

คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ “องค์กรกลาง” จัดว่าเป็นองค์กรที่อยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หรือองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน¹² โดยกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้จัดการเลือกตั้งที่เคยปฏิบัติมา องค์กรกลางเป็นเพียงผู้สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง ดังที่ นายเกษม สุวรรณกุล ประธานองค์กรกลางกล่าวสรุปไว้ว่า หน้าที่หลักขององค์กรกลางคือ ต้องตรวจสอบดูแลการเลือกตั้งให้เรียบร้อย และกระตุ้นให้ประชาชนสนใจการเลือกตั้ง¹³

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 ลงวันที่ 8 มกราคม 2535 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางไว้ดังนี้

1. ติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั่วไป
2. รับแจ้งเหตุของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนทั่วไปในเรื่องที่ เกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดๆ กระทำการ อันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น
3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
4. เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน
5. ศึกษากระบวนการเลือกตั้งและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรมโดยเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น
6. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจหน้าที่
7. จัดสรรงบประมาณ และอนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ
8. ทำรายงานผลการศึกษาและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไปต่อนายกรัฐมนตรี

¹² สมชัย ศรีสุทธิยากร, “องค์กรควบคุมการเลือกตั้งกับความจริงในทางปฏิบัติ,” รัฐศาสตร์สาร 18 (ตุลาคม 2535) : 37.

¹³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร เสรีรังสรรค์, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง,” หน้า 92.

กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้ง

ปัญหาขององค์กรกลาง

จากการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา องค์กรกลางประสบปัญหาในด้านต่างๆ ดังนี้¹⁴

1. องค์กรกลางเป็นหน่วยงานที่ไม่กฎหมายรองรับโดยตรง และมีงบประมาณจำกัด แต่ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 7 หมื่นหน่วยเศษทั่วประเทศ ผลงานที่ปฏิบัติก็เป็นเพียงแต่สอดส่องดูแลโดยไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะเข้าไปปฏิบัติหรือดำเนินการต่อการเลือกตั้งโดยมีกฎหมายคุ้มครอง และเมื่อสอดส่องดูแลเห็นว่า ไม่สะอาด ไม่บริสุทธิ์ ไม่ยุติธรรมแล้ว ถ้ารายงานต่อรัฐบาลให้รู้ถึงพฤติกรรมนั้นก็อาจจะเป็นอันตรายต่อการเลือกตั้งครั้งนี้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นได้ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้ว นายสมยศ เชื้อไทย ประธานคณะอนุกรรมการฝ่ายสังเกตการณ์การเลือกตั้งรายงานในการประชุมองค์กรกลาง วันที่ 16 มีนาคม 2535 ที่บ้านมนังคศิลาว่า “องค์กรกลางแม้จะมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อ-ขายเสียง และการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครหลายสิบราย แต่เมื่อส่งเรื่องถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทางตำรวจ ก็ไม่เกิดผลอะไรขึ้นมา เพราะตำรวจท้องถิ่นยังเกรงกลัวผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น กลัวว่าจะถูกย้ายหลังการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ปล่อยปละละเลย

2. องค์กรกลางนี้ตั้งขึ้นมาในลักษณะที่เป็นสถาบันนอกระบบราชการ ที่เป็นการรวมตัวของคนกลุ่มหนึ่ง แต่เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ ลักษณะพิเศษที่เอื้องบประมาณมาจากกองกลางของรัฐ เป็นการแบกรับภาระหน้าที่ท่ามกลางความคาดหวังอันยิ่งใหญ่ และยากยิ่ง โดยไม่มีกฎหมายรองรับ

3. ปัญหาเรื่องความเป็นกลางของตัวแทนองค์กรกลาง กรณีนี้ นายโคทม อาริยา เลขานุการองค์กรกลาง (ในขณะนั้น) กล่าวว่า แม้องค์กรกลางจะมีตัวแทนจากองค์กรอื่นๆ เช่น สื่อมวลชน สมาคมครู ฯลฯ แต่ก็ยังไม่สามารถประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้

4. การที่จะติดตามสอดส่องและดูแลการเลือกตั้งให้ได้ผล องค์กรกลางต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนโดยทั่วไปกับสื่อมวลชน ทั้งนี้เพราะองค์กรกลางเป็นองค์กรอาสาสมัครที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นชั่วคราว มิได้มีเจ้าหน้าที่ประจำ มิได้มีสายการงานที่แน่นอนสมบูรณ์เสมือนอย่างองค์กรถาวรอื่นที่มีระเบียบการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน

5. ปัญหาเรื่องการประสานงาน โดยเฉพาะการประสานงานกับองค์กรราชการ ยังไม่คล่องตัวเท่าที่ควร แม้วางค์กรกลางจะได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาลอย่างเต็มที่ในการดำเนินการ โดยขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนทั้งในด้านกำลังคน วัสดุ ครุภัณฑ์

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-95.

และข้อมูลที่เป็นในการดำเนินการ แต่ในขั้นตอนปฏิบัติงานยังมีความรู้สึกได้ว่า ยังมีความไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดวิธีการในการทำงานสังเกตการณ์การเลือกตั้งอยู่แล้ว ซึ่งให้เห็นถึงจุดอ่อนของการประสานงานกับส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดกิจกรรมของฝ่ายสังเกตการณ์เป็นอย่างมาก โดยต้องปรับกระบวนการทำงานต่างๆ หลายครั้งหลายครา ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดค่อนข้างมาก

6. กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ให้ความร่วมมือด้วย และนอกจากไม่ร่วมมือด้วยแล้ว ยังมีการกีดกันในเชิงปฏิบัติงานขององค์กรกลางอีกด้วย เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะกระทรวงมหาดไทยถือว่าหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย เมื่อจะมีองค์กรกลางซ้อนเข้ามาปฏิบัติการ ซึ่งดูประหนึ่งจะเหนือกว่า ดีกว่ากระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงกีดกันด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งทางตรงและอ้อม

7. การดูแลไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งตามท้องถิ่นห่างไกลตัวเมืองออกไปมากๆ

8. องค์กรกลางไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้เงินหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น กรณีที่นักการเมืองโอนเงินจากบัญชีเงินฝากในช่วงใกล้เลือกตั้ง เป็นต้น

จากปัญหาด้านไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีอำนาจหน้าที่ ความไม่เป็นกลางขององค์กรกลาง และการเป็นองค์กรที่ไม่ถาวร ฯลฯ ทำให้องค์กรกลางมีบทบาทที่จำกัด ปัญหาที่สำคัญขององค์กรกลางจึงอยู่ที่ความมั่นคงถาวรและความเป็นอิสระอย่างเต็มรูป ทั้งทางด้านกฎหมายและปฏิบัติการนั่นเอง ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น องค์กรกลางจึงไม่สามารถที่จะเข้ามาแก้ปัญหาได้

สอดคล้องกับ สมบัติ จันทรวงศ์¹⁵ ที่กล่าวว่า ในทางปฏิบัติจริงๆ การเกิดขององค์กรกลางแทบจะไม่ได้มีผลกระทบอะไรเลยกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร ดังที่ทราบกันดีว่า อาสาสมัครขององค์กรกลางจำนวนมากที่เป็นคนของพรรคการเมืองสอดแทรกเข้ามาหาข่าว หรือ อาจถูกซื้อให้เจียบหรือให้คอยจับตาฝ่ายตรงกันข้าม หรือเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อเสียงให้แก่ผู้สมัครไปเสียเลยก็มาก ทั้งนี้โดยมีต้องเอ่ยถึงว่าองค์กรกลางมิได้รับความร่วมมืออย่างแท้จริงของกลไกรัฐในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม ดังจะเห็นได้จากการที่ไม่ปรากฏว่ามีการฟ้องร้อง ดำเนินคดีอะไรเลยกับผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีการแจ้งเหตุเข้ามาเป็นพันๆ ราย อาณิสสรจากการเกิดขององค์กรกลางนั้น โดยเนื้อแท้แล้วจึงเพียงแต่ทำให้นักการเมืองมีข้อห้ามที่จะปฏิเสธการใช้จ่ายเงินในบางส่วนไปได้ โดยอ้างว่ามีองค์กรกลางคอยจับตาอยู่ แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนต่างๆ และความรุนแรงของการใช้เงินซื้อเสียงในระดับหมู่บ้านมิได้ลดลง หากแต่มีความสลับซับซ้อนและลึกซึ้งมากขึ้นเท่านั้น

¹⁵ สมบัติ จันทรวงศ์, เลือกตั้งวิกฤต: ปัญหาและทางออก, หน้า 46-47.

อย่างไรก็ตามการจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการ ควบคุมและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็น เพราะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ตีบทัดในการเลือกตั้ง และที่สำคัญคือ ช่วยทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องมีองค์กร ลักษณะเช่นนี้ต่อไป เหมือนดังเช่นนานาอารยประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา และเอเชียที่มอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ประกอบด้วย กรรมการที่มีความเป็นกลางการเมือง ทำหน้าที่บริหารการเลือกตั้งหรือควบคุมการเลือกตั้งให้ เป็นไปไปด้วยความเรียบร้อย สุจริตและเที่ยงธรรม

รูปแบบขององค์กรควบคุมดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ

การเลือกตั้งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย เพราะถือเป็นช่องทางในการแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชนในการกำหนดแนว การปกครองประเทศ อีกทั้งเป็นวิธีการในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมจึงมีความสำคัญในการเป็นหลักประกันการแสดงเจตนา รมณ์ของประชาชน ในหลายประเทศจึงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและมี ความเป็นกลาง และในบางประเทศมีทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการสอดส่องดูแล การเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกทาง หนึ่งด้วย

สำหรับรูปแบบการจัดการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ สามารถแบ่งลักษณะประเภทออก เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ¹⁶

1. รูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรง

ประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้ง โดยมีองค์กรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่จัด การและดำเนินการเลือกตั้งตลอดกระบวนการ เพื่อต้องการจะแยกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้ง หมดไปขึ้นกับหน่วยงานอิสระเพียงหน่วยงานเดียว และให้แยกออกมาจากส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อ เป็นการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งมักจะถูกกล่าวหา ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อย่างไรก็ตามการมีหน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งก็ไม่ได้ เป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ก็เชื่อว่าการที่องค์กรอิสระ แด่งตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามาจัดการเลือกตั้งจะทำให้การเลือกตั้งสุจริต เที่ยงธรรมมากขึ้น สำหรับประเทศที่จัดให้มีองค์กรการเลือกตั้งแยกออกมาเป็นอิสระ เพื่อจัดการ

¹⁶ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, “การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย,” (เอกสารวิจัยปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 30.

และควบคุมการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์¹⁷ อินเดีย มาเลเซีย พม่า ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อาร์เจนตินา และอิสราเอล

2. รูปแบบที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรง

สำหรับบางประเทศไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับการควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรง แต่อาศัยกลไกและองค์กรต่างๆ ช่วยกันควบคุมการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม หรือบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเข้ามารับผิดชอบเฉพาะเรื่องบางอย่างที่เป็นปัญหาในการเลือกตั้งเท่านั้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีสภารัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) คอยควบคุมการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาอันมักเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารดำเนินการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล ในขณะที่ประเทศบราซิลมีศาลเลือกตั้ง (Electoral Courts) ซึ่งทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนพรรคการเมือง และควบคุมการเงินของพรรคการเมือง นอกจากนี้ศาลเลือกตั้งยังมีหน้าที่กำหนดวันเลือกตั้ง และตัดสินคดีความเกี่ยวกับความผิดหรือข้อขัดแย้งที่เกิดจากการเลือกตั้ง ส่วนประเทศอังกฤษมีคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง (Boundary Commission) เพื่อทำหน้าที่คำนวณการจัดสรรที่นั่งที่กำหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และป้องกันมิให้มีการได้เปรียบกันในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Gerrymandering) ขึ้นโดยเฉพาะ

3. รูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรง และมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งด้วย

ในบางประเทศ นอกจากจะจัดให้มีองค์กรจัดการเลือกตั้งแยกออกมาเป็นอิสระออกมาแล้ว ยังอาจมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสถานะให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้ในการบัญญัติให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งก็เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรจัดการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง สำหรับประเทศที่มีทั้งองค์กรหรือคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งมีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง (The Election Management Committee) และยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์เลือกตั้ง โดยมีอาสาสมัครจากที่ต่างๆ สมัครใจมาร่วมโดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆ เช่น จากองค์กร CCEJ (Citizens Coalition for Economic Justice) เป็นต้น และประเทศฟิลิปปินส์ ก็มีทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Election) หรือคอมมิสชัน

¹⁷ ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดตั้งองค์กรอิสระและเป็นกลางขึ้นมาไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ. 1917 โดยใช้ชื่อว่า “สภาเลือกตั้ง” (Election Council) ดูเพิ่มเติมในกระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2541, หน้า 15.

(COMELEC) และมืองค์กรอาสาสมัครเลือกตั้งขึ้นทำงานควบคู่ไปกับคอมมิเลค เช่น NAMFREL, MCQC และ PPCRU เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ต้องได้รับการอนุมัติหรือรับรองจากคอมมิเลค ก่อนทุกครั้ง ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

4. รูปแบบการจัดการเลือกตั้งโดยองค์การสหประชาชาติ

ส่วนบางประเทศที่มีปัญหาสงครามกลางเมือง ปัญหาการแบ่งแยกสีผิว หรือเป็นประเทศที่เพิ่งได้รับการประกาศเอกราช ก็ให้สหประชาชาติเข้ามารับผิดชอบบริหารการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือไม่ก็ส่งผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ประเทศกัมพูชา ประเทศแอฟริกาใต้ และนามิเบีย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ารูปแบบทั้งสี่ข้างต้น ประเทศไทยได้เลือกนำรูปแบบที่ 3 คือ แบบที่มีทั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรงและมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งมาใช้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งคือ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” หรือที่เรียกย่อว่า “กกต.” ซึ่งมีหน้าที่หลักในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และยังได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้าไปร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้ แต่ต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะมีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งในรัฐธรรมนูญ (constitutional body) เทียบเท่ากับองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการควบคุมและจัดการเลือกตั้ง และมีสำนักงานพร้อมด้วยพนักงานและเจ้าหน้าที่ของตนเองที่พร้อมรับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไปปฏิบัติให้เกิดผล ในขณะที่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับการตั้งขึ้นโดยกฎหมายเลือกตั้งหรือกฎหมายเฉพาะเรื่องของรัฐสภาตราขึ้น ก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงสภาพได้ง่ายกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการสถาปนาไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁸

ความสำคัญของการมีองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง

หากพิจารณาถึงความจำเป็นที่ต้ององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่าความสำคัญหรือความจำเป็นอาจแยกเป็นประเด็นที่สำคัญได้อย่างน้อย 4 ประการคือ¹⁹

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

¹⁹ สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้ง

ประการแรก การที่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องไม่เครื่องมือของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการรับแจ้งเหตุทุจริตการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลายจะมีความเป็นเนื้อเดียวกัน (harmony) กับประชาชนมากกว่าบุคลากรของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง เนื่องจากคนขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือ ชาวบ้านหรือผู้ที่คลุกคลีกับชาวบ้านอย่างใกล้ชิด ที่สามารถพูดคุยและสืบเสาะข้อเท็จจริงในทางลึกได้ ดีกว่าผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ซึ่งไม่สามารถเจาะลึกในรายละเอียดหรือสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชนได้อย่างสนิทใจ

ประการที่สอง การที่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นกลยุทธ์นโยบายสำคัญ (core strategy) ในการระดมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ให้เกิดสภาพการตื่นตัวทางการเมือง การลุกขึ้นมาร่วมดูแลการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยหากประชาชนมีความรู้สึกรัก เป็นเจ้าของ รู้สึกมีส่วนช่วยในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบ ประชาชนจะมีส่วนในการธำรงรักษา (maintenance) ระบอบดังกล่าว และจะปกป้องอย่างสุดชีวิตหากมีใครพยายามจะทำร้ายหรือล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สาม การที่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นการระดมสรรพกำลังในภาคประชาชนมาช่วยสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะพันธมิตร (strategic partner) ของการทำงานตรวจสอบการเลือกตั้ง เนื่องจากในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจากฝ่ายต่างๆ มาช่วยกันจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรจากฝ่ายปกครอง ในด้านการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ และการอำนวยความสะดวกหน่วยเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งยังไม่เพียงพอสำหรับการป้องปรามการทุจริตการเลือกตั้งดังนั้นจำเป็นต้องมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในฐานะองค์กรตรวจสอบที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการจัดการเลือกตั้งที่ขาดไม่ได้ หรือเป็นพันธมิตรที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์นั่นเอง

ประการสุดท้าย การที่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นหลักประกันที่สำคัญว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดการเลือกตั้งอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบการจัดการเลือกตั้งที่จัดการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นระบบที่มอบอำนาจเบ็ดเสร็จ ปราศจากกระบวนการคานอำนาจ กล่าวคือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นทั้งผู้จัดการเลือกตั้ง เป็นผู้รวบรวมข้อมูลหลักฐานการทุจริต และเป็นผู้ตัดสินในกรณีที่พบเหตุทุจริต ดังนั้นหากปราศจากการตรวจสอบภายนอก (external audit) ที่เข้มแข็งและทันท่วงที การดำเนินของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองอาจถูกครหาว่าเป็นการดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรมได้โดยง่าย การที่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง จึงเป็นเหมือนหลักประกันประการหนึ่งว่า

การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในฐานะที่ถูกตรวจสอบจากองค์กรพัฒนาเอกชน ด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มความชอบธรรม (legitimacy) ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปริยาย

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ²⁰ กล่าวว่า องค์กรพัฒนาเอกชนคือปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ประสบความสำเร็จในการควบคุมและจัดการการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม อีกทั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

จะเห็นได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญมากในกระบวนการเลือกตั้ง ในหลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ได้รับการกล่าวขานกันมากถึงประสิทธิภาพในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยที่จะมีส่วนร่วมการเลือกตั้งได้ศึกษาไว้

ตัวอย่างประเทศที่ใช้รูปแบบองค์กรควบคุมการเลือกตั้งที่มีทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในต่างประเทศ:

กรณีประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีประชาสังคมเข้มแข็งที่สุดในเอเชีย ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ที่ประชาสังคมถูกควบคุมโดยรัฐ พัฒนาการของประชาสังคมในฟิลิปปินส์ มีความเกี่ยวพันกับศาสนจักรที่ปฏิบัติภารกิจทางศาสนาในชุมชนคาทอลิกทั่วประเทศ โดยเฉพาะองค์กรเหล่านี้จะทำงานในการช่วยเหลือชุมชนในลักษณะอาสาสมัครในหมู่บ้าน เช่น ในปี ค.ศ.1950 มีการจัดตั้ง The Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM) ขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางด้านการศึกษา การปกครองตัวเองของท้องถิ่น การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน เป็นต้น²¹ แต่คำว่าพลังประชาสังคมถูกใช้อย่างกว้างขวางในปี ค.ศ.1973 เป็นต้นมา²² ในช่วงของรัฐบาลเผด็จการมาร์กอส ทั้งนี้เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อความเสื่อมโทรมของรัฐบาลมาร์กอสซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย โดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชัน จนการรวมพลังประชาสังคมเป็นเหตุให้นำไปสู่การโค่นล้มอำนาจเผด็จการของมาร์กอสได้สำเร็จ ต่อมาในสมัยอากิโนได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1935

²⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่องการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย" เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2541.

²¹ สีดา สอนศรี, บทบาทของประชาสังคมในฟิลิปปินส์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 12.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ซึ่งสหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมร่างกลับมาใช้อีกครั้ง²³ โดยมีการเพิ่มเติมเล็กน้อยเท่านั้นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้นำประเทศคนต่อๆ มาใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจอีกต่อไป และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองที่ได้กำหนดบทบาทขององค์กรประชาชนในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งบทบาทขององค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง

ประวัติและความเป็นมาขององค์กรในการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์

เดิมในปี ค.ศ. 1940 หน่วยงานที่จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ ได้แก่ หน่วยงานฝ่ายบริหาร (executive bureau) และต่อมาภายหลังได้มอบงานการเลือกตั้งให้แก่กระทรวงมหาดไทย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมางานการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง ทำให้มีข้อสงสัยทั่วไปว่าการเลือกตั้งจะเป็นกลางและไม่เกิดความลำเอียงจากการกระทำของนักการเมืองได้อย่างไร จึงได้เกิดแนวความคิดว่าการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระขึ้นเท่านั้นที่จะสามารถปกป้องความสุจริตเที่ยงธรรมในการลงคะแนนเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง และทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ลงคะแนนอย่างเป็นอิสระ ดังนั้นในวันที่ 22 สิงหาคม 1940 ตามพระราชบัญญัติคอมมอนเวลท์ (Commonwealth Act) มาตรา 607 จึงได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ขึ้นมาเป็นครั้งแรกและได้มีวิวัฒนาการต่อมา จนกระทั่งในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าฟิลิปปินส์จะจัดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นมา แต่ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ก็ยังกำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน (citizens' arm) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยอมรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานอาสาสมัครฝ่ายประชาชนควบคู่ไปกับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²⁴

จะเห็นได้ว่าปัญหาการควบคุมดูแลการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ในอดีตก็ไม่แตกต่างจากประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือหน่วยงานราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย ที่ดำเนินการเลือกตั้งมักวางตัวไม่เป็นกลาง จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระขึ้นทำหน้าที่แทนกระทรวงมหาดไทย และบัญญัติให้มีองค์กรอาสาสมัครเอกชนในฟิลิปปินส์เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเพื่อช่วยสนับสนุนการเลือกตั้งให้มีความสุจริตเที่ยงธรรมมากขึ้น ดังนั้น กล่าวได้ว่าในประเทศฟิลิปปินส์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุม

²³ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) ของฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลเป็นอันมากจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่การใช้ถ้อยคำ การกำหนดรูปแบบของรัฐบาล และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดูเพิ่มเติมใน วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 161.

²⁴ อาภัสรา จินตนะพัฒน์, “รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” หน้า 150-151.

การเลือกตั้งจึงมีอยู่ 2 องค์กรด้วยกันคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน

องค์กรควบคุมการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ “คอมมิเลค” (Commission on Elections: COMELEC) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจพิเศษที่จะควบคุมและบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และตัดสินชี้ขาดปัญหาทั้งหมดที่เกี่ยวกับการบริหารการเลือกตั้ง เช่น พิจารณาจำนวนและที่ตั้งของหน่วยลงคะแนน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่/คณะทำงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งรวมทั้งข้าราชการทหารด้วย จัดสถานที่ของหน่วยเลือกตั้ง และแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนประชากรในแต่ละเขต ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่มีอำนาจตัดสินปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน²⁵

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ จะมีจำนวน 7 คน ทำหน้าที่เป็นประธาน 1 คน และกรรมการ 6 คน และกำหนดว่ากรรมการการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 คนของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 7 คน จะต้องมีความรู้ทางกฎหมาย ทั้งนี้เพราะประเทศดังกล่าวเชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) จึงควรต้องมีความรู้ทางกฎหมายหรือเคยผ่านการเป็นตุลาการในศาลยุติธรรมมาก่อน คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี และไม่อนุญาตให้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้กรรมการการเลือกตั้งทำงานแบบเอาใจนักการเมืองเพื่อจะได้ต่อวาระอีก 6 ปี ปราบกฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยได้รับแนวคิดนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 140 ว่า กรรมการการเลือกตั้ง (ทั้ง 5 คน) ของไทยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ได้เพียงวาระเดียว และแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดว่า กรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีความรู้ทางกฎหมาย หรือผ่านการเป็นตุลาการมาก่อนโดยปล่อยให้เป็นผู้พิทักษ์ของคณะกรรมการการสรรหาและองค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้ง คือวุฒิสภา แต่ก็ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกของไทย เมื่ออดีตตุลาการเป็นกรรมการการเลือก

²⁵ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่องการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย,” หน้า 22.

ตั้งถึง 3 คน²⁶ จึงน่าจะเป็นหลักประกันว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยจะใช้อำนาจกึ่งตุลาการได้อย่างรอบคอบและถูกต้องตามกฎหมาย²⁷

2. องค์การอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน

หน่วยงานอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการเลือกตั้งนั้น ถูกกำหนดตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในหมวด 52 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถขอความร่วมมือจากกลุ่มองค์กรเอกชน องค์กรประชาชน องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการ นักธุรกิจ และกลุ่มสาขาวิชาชีพต่างๆ ที่มีความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใด และมีสมาชิกมากพอและมีความสามารถในการดำเนินการอย่างสอดคล้องประสานเพื่อช่วยให้การปฏิบัติการต่างๆ เป็นไปตามประมวลกฎหมายเลือกตั้ง และคำสั่ง มติ และคำแนะนำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างๆ เป็นไปโดยเสรี เรียบร้อย และสุจริต²⁸

จากบทบัญญัตินี้ จึงเกิดมีองค์กรอาสาสมัครเลือกตั้งหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการเลือกตั้งขึ้นควบคู่ไปกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ NAMFREL ขึ้นเป็นองค์กรแรก และต่อมาในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1992 ได้เกิดองค์กรอาสาสมัครขึ้นอีก 2 องค์กรคือ MCQC และPPCRV กล่าวคือ

2.1 องค์กรอาสาสมัครเอกชนสังเกตการณ์เลือกตั้งในฟิลิปปินส์ องค์กรแรกคือ ขบวนการพลเมืองแห่งชาติเพื่อการเลือกตั้งเสรี หรือนัมเฟรล (National Citizens' Movement for Free Elections: NAMFREL) เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1951 โดยมี เอ็ดเวิร์ด ดี. แลนสตาล (Edward D. Lansdale) ที่ปรึกษาหน่วยสืบราชการลับสหรัฐอเมริกาประจำกรุงมะนิลาเป็นผู้ริเริ่ม ส่วนผู้ที่เป็นประธานคนแรกคือ ฮารีน เฟอร์เร

²⁶ ซึ่งคนหนึ่งได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งก็คือ นายธีรศักดิ์ วรรณสุต อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง ส่วนอีกสองคนก็คือ นายสวัสดิ์ โชติพานิช อดีตประธานศาลฎีกา และนายจิระ บุญพจนสุนทร อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งแทนนายวิสุทธ์ โภธิแท่น อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ลาออกไป ในขณะที่อีกสองคนที่ไม่เคยทำงานทางด้านตุลาการมาก่อนคือ นายยุวรัตน์ กมลเวชช อดีตอธิบดีกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และนายโคทม อาริยา อดีตหัวหน้าภาควิชาวิศวกรรมไฟฟ้า คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย", หน้า 17-18.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24; ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, "การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย," หน้า 61.

จุดประสงค์ในการก่อตั้ง เพื่อให้องค์กรนี้เป็นองค์กรของมวลชนที่ปฏิบัติการและสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคุมไปกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งของรัฐบาลซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ การปฏิบัติการครั้งแรกของนัมเฟรลเกิดขึ้นเพื่อช่วยสังเกตการณ์การเลือกตั้งให้รามอน แมกไซไซ ที่ลงสมัครเป็นประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1953 เนื่องจากมีข่าวว่าประธานาธิบดีเอลปิโด กิรีโน จะสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งและในครั้งนี้อาจจะมีการโกงการเลือกตั้งและชื่อเสียงอย่างมโหฬาร ที่จริงแล้วรัฐบาลของกิรีโนก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งของรัฐบาลอยู่แล้ว นั่นคือ คอมมิเลค แต่สหรัฐอเมริกาไม่ไว้วางใจกลัวว่า กิรีโนจะใช้เป็นเครื่องมือในการโกงการเลือกตั้งและชื่อเสียง สหรัฐอเมริกาจึงได้จัดตั้งหน่วยงานนัมเฟรล เพื่อตรวจตราอีกทอดหนึ่งและเป็นการถ่วงดุลหน่วยงานของรัฐบาล ประกอบกับชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มีสำนึกของความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงมาก ทั้งนี้เป็นเพราะสหรัฐอเมริกาได้ปลูกฝังค่านิยมนี้ให้ตั้งแต่ได้เข้าครอบครองฟิลิปปินส์ โดยได้จัดรูปแบบการปกครองให้การศึกษายุ่งเกี่ยวกับการเมืองและช่วยในการร่างรัฐธรรมนูญ จากสำนึกดังกล่าวจึงเป็นการถ่ายทอดนัมเฟรลที่จะเข้ากับคอมมิเลค โดยคอมมิเลคซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะยอมรับจดทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนนี้ให้ปฏิบัติงานร่วมกันทุกครั้ง แต่ต้องมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด นั่นคือมีหน่วยงาน (chapter) อยู่ทุกจังหวัด มีสมาชิก 5 แสนคนขึ้นไป เป็นอาสาสมัครที่ไม่มีค่าตอบแทน มีเครือข่ายร่วมกับองค์กรอื่นอย่างกว้างขวาง²⁹ ที่ผ่านมามีผลงานเป็นที่น่าพอใจ นัมเฟรลปฏิบัติการทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้งโดยทำหน้าที่เป็นบทบาทนำ แต่การเลือกตั้งในบางครั้งถ้าหากนัมเฟรลยังไม่พร้อมก็จะให้องค์กรในเครือข่ายทำหน้าที่บทบาทนำแทน เช่น ช่วงการเลือกตั้งประธานาธิบดีฟีเดล รามอส เมื่อปี ค.ศ.1992 ได้เกิดองค์กรอาสาสมัครขึ้นใหม่อีก 2 องค์กรคือ MCQC (Media-Citizens' Quick Count) และPPCRV (Parish Pastoral Council for Responsible Voting) ซึ่งก็เป็นองค์กรประชาชนที่ได้รับการอนุมัติจากคอมมิเลคให้เข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนั้นด้วย³⁰ โดยให้องค์กรสื่อสารมวลชน (MCQC) มีบทบาทนำแทน เป็นต้น และนัมเฟรลก็อยู่ภายใต้การจัดการของ MCQC แต่มาในการเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤษภาคม 1998 นัมเฟรลก็มีบทบาทนำ เนื่องจากมีความพร้อมมากกว่า³¹ จนมีการเปรียบนัมเฟรลว่าเป็นสัญลักษณ์

²⁹ สีดา สอนศรี, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองฟิลิปปินส์ (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 158-159.

³⁰ องค์กรประชาชนหรือองค์กรใด ที่จะเป็นหน่วยอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน (citizens' arm) ของคอมมิเลคได้ ต้องได้รับอนุมัติจากคอมมิเลคก่อน ตามรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ปี ค.ศ.1986 หน้า 32, อ้างถึงใน สีดา สอนศรี, ฟิลิปปินส์: จากสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่วัยประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 337.

³¹ สีดา สอนศรี, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองฟิลิปปินส์, หน้า 158-159.

ความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน³² ทำให้การระดมประชาชนเพื่อปฏิบัติงานในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะประสบความสำเร็จมาก เพราะประชาชนเชื่อว่าองค์กรนี้ “เป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ที่จะสร้างความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้งให้พวกเขาได้”³³ จนส่งผลให้ประธานาธิบดีแต่ละสมัยไม่กล้าโกงการเลือกตั้งและระมัดระวังการซื้อเสียงมากขึ้น เพราะมีนัมเฟรลคอยตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา³⁴

เครือข่ายของนัมเฟรล³⁵ ประกอบด้วย

1. องค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศที่อาสาเข้ามาเป็นอาสาสมัครภายใต้ นัมเฟรล องค์กรพัฒนาเอกชนเช่นนี้มีองค์กรใหญ่ๆ ที่เป็นเครือข่าย ดังนี้

- (1) องค์กรธุรกิจเอกชนซึ่งมี Makati Business Club เป็นองค์กรนำ
- (2) องค์กรจากส่วน (sector) ต่างๆ ซึ่งได้แก่ สหภาพแรงงาน สันนิบาตนักศึกษาแห่งฟิลิปปินส์ ที่ประชุมเกี่ยวกับมนุษยชนในฟิลิปปินส์ กลุ่ม JAJA (Justice for Aquino, Justice for All) และกลุ่ม AMA (Alliance for Metropolitan Association) เป็นต้น
- (3) กลุ่มทางการเมือง ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย
- (4) กลุ่มองค์กรไต่ดิน ได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ และกองทัพประชาชนใหม่ เป็นต้น
- (5) องค์กรพัฒนาชนบทต่างๆ เช่น The Philippine Rural Reconstruction Movement, The Council for Primary Health Care, Movement of Tribal Citizens of the Philippines, โครงการ Kabisig Linking Arms Movement เป็นต้น

³² สีดา สอนศรี, การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 72 และ 89.

³³ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย," หน้า 51; <http://www.namfrel.org/html/aboutus.html> [2001, August 16]

³⁴ สีดา สอนศรี, บทบาทของประชาสังคมในฟิลิปปินส์, หน้า 55-56 .

³⁵ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย," หน้า 53-54.

องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จะเข้าไปช่วยองค์กรประชาชนในชุมชนของฟิลิปปินส์ในการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย

2. องค์กรประชาชนในฟิลิปปินส์ (POs) เป็นองค์กรที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญและปลูกจิตสำนึกต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่รวมตัวกันเพื่อทำประโยชน์ให้สังคม รัฐและศาสนจักรสนับสนุนให้เกิดขึ้น องค์กรเหล่านี้จะได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาต่าง ๆ เมื่อมีการเลือกตั้งก็จะอาสาสมัครเข้าไปทำงานร่วมกับกลุ่มที่เป็นหน่วยงานอาสาสมัครฝ่ายประชาชน (Citizens' Arms) ของคอมมิลิต

3. สื่อมวลชนทั่วประเทศ จัดระบบนับคะแนนด่วนคือ MCQC (Media-Citizens' Quick Count) โดยผู้สื่อข่าวของสื่อมวลชนทุกประเภทช่วยกันรายงานผลจากหน่วยเลือกตั้งเข้ามารวมทั้งส่วนกลางก่อนการนับคะแนนของทางการจะนับเสร็จ ทำให้ไม่สามารถโกงการนับคะแนนได้

4. ชุมชนศาสนาทั่วประเทศ ซึ่งจัดตั้งในระดับองค์กรชุมชน (Community Organizations) ที่มีอยู่ในระดับหมู่บ้าน (barangay) ทั่วประเทศอยู่แล้ว ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้รวมกันเป็นองค์กร PPCRV (Parish Pastoral Council for Responsible Voting) ซึ่งเป็นชุมชนศาสนามี 2,300 ชุมชน แต่ละชุมชนมีสมาชิกประมาณ 2,000 คน

โดยเครือข่ายของนมเฟรลจะแบ่งงานกันว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบอะไร ที่ใด รายงานต่อใคร

แผนปฏิบัติการหลักของนมเฟรลในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง³⁶ ได้แก่

1. ประชุมร่วมกับคอมมิลิต เพื่อส่งอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับเจ้าหน้าที่ของคอมมิลิต
2. รับนโยบายของคอมมิลิตไปปฏิบัติตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง และหลังวันเลือกตั้ง

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า54; นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน” เสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2541, หน้า16; ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย,” หน้า 61-62.

3. นัมเฟรลประกาศรณรงค์อุดมการณ์ทั่วประเทศ ทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ โปสเตอร์ให้ลดการซื้อเสียงขายเสียงและให้เลือกคนดี รวมทั้งบอกวิธีการเลือกตั้งตั้งแต่เริ่มแรกจนจบกระบวนการโดยประสานงานกับคอมมิลิต
4. ระดมทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ได้มาจากสมาชิก องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานต่างประเทศ
5. ให้ศาสนจักรออกหนังสือและกระจายเสียงออกสู่วิทยุของศาสนจักรไปสู่ประชาชนทุกระดับ เพื่อชักชวนให้ไปเลือกตั้งและชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการซื้อเสียงและการโกงการเลือกตั้ง จากการชักชวนของฝ่ายศาสนาทำให้นัมเฟรลได้อาสาสมัครเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ศรัทธาในศาสนา
6. จัดทำเอกสารแนะนำการเลือกตั้งและการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งและวันเลือกตั้ง
7. จัดอบรมอาสาสมัครทุกองค์กรที่เป็นเครือข่าย ให้ทราบถึงวิธีการสังเกตการณ์ลักษณะการโกงการเลือกตั้ง และรายงานผลโดยอยู่ภายใต้กรอบของคอมมิลิต
8. วางแผนปฏิบัติงานอย่างน้อยล่วงหน้า 6 เดือน ถึง 1 ปี
9. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำหีบเลือกตั้งไปที่เทศบาล อำเภอ (เพื่อป้องกันการแอบเปลี่ยนหีบเลือกตั้งหรือยัดบัตรลงคะแนนเพิ่ม)
10. สังเกตการณ์การเลือกตั้งร่วมกับเจ้าหน้าที่ของคอมมิลิตในหน่วยเลือกตั้งที่เทศบาล อำเภอ และในกรุงมะนิลา
11. ศาสนจักรมีบทบาทมากในการช่วยให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมโดยใช้คำขวัญว่า “รับเงินได้แต่ให้เลือกคนดี” ด้วยเหตุนี้ผู้ที่ซื้อเสียงมากๆ บางรายจึงแพ้ในการเลือกตั้ง
12. รายงานผล

ส่วนการปฏิบัติงานในวันเลือกตั้ง³⁷ มีดังนี้

1. สังเกตการณ์ที่หน่วยเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง 2-3 วัน
2. รวมกลุ่มผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปที่หน่วยเลือกตั้ง โดยเฉพาะในหมู่บ้าน
3. สังเกตการณ์การลงคะแนน ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

³⁷ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, “รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน,” หน้า 17.

4. หน้าที่ของผู้สมัครร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
5. ส่งคะแนนไปที่หน่วยนับเฟรลแต่ละหน่วย เพื่อประมวลผลทางคอมพิวเตอร์
6. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนำหีบคะแนนจากหน่วยเลือกตั้งไปที่เทศบาล อำเภอ และจังหวัดเพื่อป้องกันการขโมยหีบคะแนน
7. รายงานผลคะแนน

นอกจากนั้น กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ³⁸ ได้สรุปปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้หีบเฟรลเป็นหน่วยงานที่ยืนหยัดอยู่ได้ ดังนี้

- 1) หีบเฟรลมีอุดมการณ์เพื่อประชาธิปไตยที่แน่วแน่ และทำเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- 2) รัฐบาลและประชาชนยอมรับหีบเฟรลว่าเป็นองค์กรของประชาชน และเป็นตัวแทนของประชาชนโดยไม่ยอมรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3) มีอาสาสมัครที่ตั้งใจจริงและปฏิบัติงานเพื่ออุดมการณ์อย่างแท้จริง
- 4) มีการจัดสถาบันที่ดี มีการวางกลไกการปฏิบัติงานของกลุ่มที่มีประสิทธิภาพโดยร่วมกับองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศที่สนับสนุนความคิดนี้
- 5) มีสถาบันศาสนาซึ่งมีเงินมากคอยสนับสนุน ซึ่งนับเป็นหัวใจของหีบเฟรล จะเห็นว่าการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1986 นั้น มีวิทยุและสิ่งพิมพ์ของฝ่ายศาสนาคอยสนับสนุนแนวความคิดของหีบเฟรล และเซนต์มาทิววิทยาลัย De La Salle ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาของคาทอลิกเป็นศูนย์นับคะแนน และการเลือกตั้งครั้งถัดมาในเดือนพฤษภาคม 1992 ศาสนจักรก็เป็นตัวจักรสำคัญยิ่งด้วย
- 6) มีเงินช่วยเหลือจากทั้งในประเทศและนอกประเทศ โดยเฉพาะจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่สนับสนุนแนวความคิดประชาธิปไตยและต้องการให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยเรื่องงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างมากกล่าวคือ ความสำเร็จของหีบเฟรลส่วนหนึ่ง เกิดจากการที่หีบเฟรลไม่ต้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากหีบเฟรลมีองค์กรคอยสนับสนุนทางการเงินอยู่มากมาย เช่นองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งองค์กรทางศาสนาด้วย ทำให้หีบเฟรลมีความเป็นอิสระสามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ให้เงิน เช่น รัฐบาล และคอมมิวนิสต์

³⁸ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย", หน้า 55.

เป็นต้น เพราะฉะนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการเลือกตั้งควรที่จะต้องหาทรัพยากรการเงินของตนเอง โดยขอบริจาคจากองค์กร บริษัท สถาบัน และประชาชนที่รักประชาธิปไตย มากกว่าที่จะขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.2 องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งจากฝ่ายสื่อมวลชนและประชาชน (MCQC)

องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งจากฝ่ายสื่อมวลชนและประชาชน (MCQC) เป็นองค์กรเอกชนระดับชาติที่สร้างขึ้นในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1992 โดยเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคอมมิสชัน มีสมาชิก 50,000 คน ทำหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งและนับคะแนนการเลือกตั้ง องค์กรนี้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีกฎหมายเลือกตั้งรับรองให้เป็นศูนย์กลางของสื่อมวลชนทั้งประเทศในการนับคะแนนรายงานผลในวันเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์และยุติธรรมขึ้น³⁹

ผู้บริหารของ MCQC ได้รับการคัดเลือกมาจากนักวิชาการ นักข่าวหนังสือพิมพ์ ผู้ปฏิบัติงานด้านโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อมวลชนอื่นๆ เช่น สมาคมนักข่าว สมาคมนักหนังสือพิมพ์ สมาคมภาษาและหนังสือ เป็นต้น โดยมีผู้อำนวยการของเครือข่ายโทรทัศน์ ABS-CNB และเครือข่ายหนังสือพิมพ์ Manila Chronicle เป็นประธาน รองประธานคือ เจ้าของหนังสือพิมพ์ Business World และมีเลขาธิการใหญ่ของนัมเฟรล เป็นผู้อำนวยการบริหาร โดยมีศูนย์นับคะแนนอยู่ที่มหาวิทยาลัย Da La Salle และมีคณะกรรมการเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานวันต่อวัน ศูนย์นี้เป็นศูนย์ใหญ่ที่สุดที่จะทำหน้าที่นับคะแนนและรายงานผลการเลือกตั้ง โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งอื่นๆ เช่น PPCRV, VOTECARE และNAMFREL ซึ่งแต่ละองค์กรเหล่านี้มีอาสาสมัครอยู่ในพื้นที่จำนวนหลายแสนคนเช่นกัน

ในส่วนการนับคะแนนได้มีการตกลงกันว่า องค์กรเหล่านี้และองค์กรอาสาสมัครอื่นๆ จะรายงานผลการนับคะแนนมาที่ MCQC และให้ MCQC รวบรวมคะแนน ตรวจสอบ และนำออกสู่สื่อมวลชน ส่วนการสังเกตการณ์การเลือกตั้งองค์กรอาสาสมัครแต่ละองค์กรมีอิสระที่จะปฏิบัติการเท่าเทียมกันโดยทำงานขนานกันไปกับคอมมิสชัน⁴⁰

ปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้เห็นว่าประชาชนในฟิลิปปินส์มีจิตสำนึกร่วมกันในอันที่จะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยมีได้รับค่าตอบแทน ทั้งยังแสดงถึงการให้

³⁹ นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, "รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน," หน้า 17.

⁴⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่องการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย," หน้า 56.

ประชาธิปไตยแก่ประชาชนและการรักประชาธิปไตยของรัฐบาลอีกด้วย และการที่รัฐบาลสนับสนุนให้ประชาชนมีประชาธิปไตยสูงนี้เอง จึงก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์มากมาย เพื่อปกป้องประชาธิปไตยของประชาชน

องค์กรอาสาสมัครเอกชนเหล่านี้ไม่มีวันสลายไปจากสังคมฟิลิปปินส์ มีแต่จะรวมตัวกันหรือเพิ่มขึ้น ยกเว้นสมัยเผด็จการของมาร์กอสเท่านั้นที่องค์กรเหล่านี้ถูกสั่งให้เลิกปฏิบัติการ แต่องค์กรมิได้ถูกยุบ ในสมัยมาร์กอสแม้องค์กรอาสาสมัครต่างๆ ถูกห้ามมิให้ปฏิบัติงานทางการเมือง แต่องค์กรเหล่านี้ได้ปฏิบัติงานทางด้านสังคมแทน เมื่อมีโอกาสในสมัยอากิโน จึงไม่ยากที่จะปฏิบัติการ เพราะองค์กรได้รวมกันอย่างเหนียวแน่นอยู่ก่อนแล้ว⁴¹

2.3 องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งจากฝ่ายศาสนาจักรโรมันคาทอลิก (PPCRV)

องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งจากฝ่ายศาสนาจักรโรมันคาทอลิก (PPCRV) จากบทบาทของศาสนจักรในทางการเมืองที่ร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งร่วมกับนัมเฟรล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา ทำให้ศาสนจักรได้สร้างเครือข่ายอย่างกว้างขวางโดยร่วมกับองค์กรเอกชนต่างๆ เพื่อสังเกตการณ์ความไม่ยุติธรรมในสังคมและเสนอแนะแก่รัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ข่าวเหล่านั้นต่อสาธารณชนด้วย จากการศึกษาที่ศาสนจักรเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วประเทศนี้เอง ทำให้สามารถสร้างเครือข่ายได้อย่างกว้างขวางในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1992

ในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าว PPCRV จึงได้รับการอนุมัติหรือรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคอมมิเลคให้สังเกตการณ์การเลือกตั้งได้ โดยมีสมาชิกร่วมสังเกตการณ์ทั่วประเทศ 2.3 ล้านคน และทำงานร่วมกับองค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งจากฝ่ายสื่อมวลชนและประชาชน และองค์กรอื่นๆ เช่น VOTECARE และ NAMFREL

องค์กร PPCRV มีจุดประสงค์เพื่อแนะนำ ให้การศึกษา และปลุกสำนึกประชาชนให้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (voting education) รวมทั้งสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ทั่วประเทศในการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม และเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ขององค์กรนี้จึงได้ให้บาทหลวงเทศนาในโบสถ์เกี่ยวกับวิธีการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม รณรงค์ไม่ให้ประชาชนไปเลือกผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์และคอร์รัปชัน

ในวันเลือกตั้ง อาสาสมัครของ PPCRV นี้จะเข้าไปร่วมสังเกตการณ์โดยทั่วๆ ไป รวมทั้งเข้าไปช่วยเจ้าหน้าที่คอมมิเลคในการตรวจรายชื่อและดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงการนับคะแนนจะนับกันที่หน่วยเลือกตั้ง 1 ครั้ง และที่เทศบาลอีก 1 ครั้ง ทางอาสาสมัครของ PPCRV จะร่วมกับอาสาสมัครของ MCQC, NAMFREL และอาสาสมัครของพรรคการเมือง สังเกตการณ์การนับคะแนน และการจดทะเบียนในแผ่นกรอกคะแนนของคอมมิ

⁴¹ สีดา สอนศรี, ฟิลิปปินส์: จากสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่พลังประชาชน, หน้า 339-340; สีดา สอนศรี, บทบาทของประชาสังคมในฟิลิปปินส์, หน้า 52-54.

เลิศ ส่งไปให้หน่วยนับคะแนนของ MCQC ที่มหาวิทยาลัย De La Salle ซึ่งเป็นศูนย์กลางการนับคะแนนเพื่อรวบรวมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ให้ประชาชนทราบทันที ทำให้การเปลี่ยนแปลงคะแนนการเลือกตั้งของหน่วยงานระดับต่างๆ ของคอมมิลิตทำได้ยากขึ้น

แม้การเลือกตั้งของฟิลิปปินส์จะสิ้นสุดลงไปแล้วเมื่อการเลือกตั้งแต่ละครั้งเสร็จ แต่องค์กร MCQC และ PPCRV ยังคงปฏิบัติงานต่อไปเพื่อรณรงค์เกี่ยวกับความยุติธรรมในสังคม แต่เมื่อใดที่การเลือกตั้งเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น องค์กรทั้งสองนี้จะปฏิบัติการได้อีกทันที แต่ทั้งนี้ต้องได้รับการอนุมัติหรือรับรองจากคอมมิลิตทุกครั้ง⁴²

กระนั้นก็ดี แม้จะมีกลุ่มสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่ประกอบด้วยประชาสังคมที่เข้มแข็งในฟิลิปปินส์ก็ตาม ก็ไม่สามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งหรือป้องกันการซื้อเสียงได้ เนื่องจากสังคมของฟิลิปปินส์ยังเป็นสังคมอุปถัมภ์ที่ติดยึดอยู่กับครอบครัวและบุญคุณ และความยากจนของท้องถิ่นห่างไกลที่เป็นเกาะก็มีอิทธิพลต่อการซื้อเสียงด้วย แต่การซื้อเสียงไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้นั้นจะได้รับการเลือกตั้ง เพราะชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่จะพิจารณาเลือกผู้นำที่ทำความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเอง และนโยบายของผู้สมัครในขณะนั้นว่าสามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นหรือประเทศได้มากเพียงใดเป็นสำคัญ⁴³

กล่าวได้ว่า บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่เป็นหน่วยอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน (citizens' arm) ที่ช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์หรือคอมมิลิต ได้รับการกล่าวขานและนำมาเป็นแม่แบบในการเลือกตั้งในหลายประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลและมีการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴² กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่องการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย," หน้า 57; นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, "รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน," หน้า 17-18.

⁴³ สีดา สอนศรี, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองฟิลิปปินส์, หน้า 159.

บทที่ 5

คณะกรรมการการเลือกตั้งกับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง

ในบทนี้จะแบ่งนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับที่กล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ส่วนที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการเลือกตั้งไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้ อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด ส่วนที่สามเป็นการกล่าวถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งในแง่รูปแบบของสำนักงาน องค์ประกอบของสำนักงาน และโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งในส่วนกลางและประจำจังหวัด และส่วนสุดท้ายเป็นเรื่องกรอบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากสภาพปัญหาขององค์กรกลางที่ไม่มีกฎหมายรองรับ และความไม่ต่อเนื่องในการบริหารงานของขององค์กรกลางในแต่ละชุดที่ผ่านมา จึงมีแนวความคิดที่ว่าควรบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเลยเพื่อให้มีองค์กรขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อมีการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ในมาตรา 115 วรรคสอง ความว่า “ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม” ทำให้กล่าวได้ว่าสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการเลือกตั้งได้รับการยอมรับเด่นชัดมากขึ้น จากนั้นก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าสู่การพิจารณาของผู้แทนราษฎรหลายฉบับในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา แต่ก็ได้มีการยุบสภาเสียก่อน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในคราวนั้นต้องตกไป แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 เสร็จสิ้นลงก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งในที่สุดก็ได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติในสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ¹

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ได้มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะสูงกว่าและแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างประเภทของกฎหมายขึ้นมาใหม่เป็นครั้งแรกในระบบ

¹ สมชาติ ธรรมศิริ, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์กร,” จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 5 (กุมภาพันธ์ 2542) : 4.

กฎหมายไทย เป็นที่น่าสังเกตว่ามีกฎหมายเพียง 8 ฉบับในรัฐธรรมนูญเท่านั้น² ที่ใช้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ" อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการเน้นกฎหมายทั้ง 8 ฉบับให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา รวมทั้งยังแสดงให้เห็นชัดโดยปริยายว่าเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีความใกล้ชิดหรือเป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญอีกด้วย นอกจากนี้ลักษณะชื่อของกฎหมายแล้วที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ในส่วนสาระของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวสาระสำคัญไว้ในบทเฉพาะกาลและในรายมาตราที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลทำให้รัฐสภาต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาที่รัฐสภาได้ให้อำนาจและไว้วางใจรัฐสภาที่จะมีอิสระในการตรากฎหมายได้โดยไม่ต้องมีแนวทางจากรัฐธรรมนูญไปกำหนดไว้

จะเห็นได้ว่าแม้กระบวนการทางกฎหมายในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกระบวนการเดียวกับกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดาก็ตาม แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่บ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเองก็ยังให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากฎหมายอื่น และกฎหมายทั้ง 8 ฉบับก็ล้วนเป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือการสร้างระบบเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและระบบตรวจสอบทางการเมือง ให้เป็นไปตามจุดหมายที่ตั้งไว้³

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับองค์กระกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการ และที่สำคัญก็คือคณะกรรมการเลือกตั้งที่จัดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงาน

² กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับได้แก่ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง, (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และ (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กฎหมายทั้ง 8 ฉบับนี้จะไม่สามารถตราโดยใช้ชื่ออย่างอื่นได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ให้ตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 (มกราคม 2542) : 15-18 และ 31.

เลือกตั้งใหม่ โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมตั้งแต่การดูแลควบคุมพรรคการเมืองในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง การรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไปจนถึงการสอบสวนวินัยชั้นตอนก่อนขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง รวมทั้งการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกองค์การบริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นของกระทรวงมหาดไทยมาแต่เดิมนับแต่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งแรก⁴ และยังเพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งอีกด้วย ทำให้ประเทศไทยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็น 2 องค์กรคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งไทย

รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งไม่สามารถใช้อำนาจกระทำใดได้โดยลำพังเลย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณหรือให้โทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ และเพื่อให้เกิดความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหา ยิ่งถ้าผู้ที่เป็นกรรมการมีที่มาหรือภูมิหลังที่แตกต่างกัน ก็ยิ่งมีประสิทธิภาพมาก เพราะจะได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ มาพิจารณาอย่างรอบด้าน⁵

นอกจากนี้แล้วการที่กำหนดให้ วาระการดำรงตำแหน่งไว้ยาวนานพอสมควรคือ 7 ปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และตราบใดที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจะไม่มีกรถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประพฤติดีเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ในหน้าที่ (conflict of interest) นั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่เอน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

⁵ สมชาติ ธรรมศิริ, "คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์การ," จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : 6.

⁶ วิษณุ วรรณัญญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 40.

เอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด ที่จะบันดาลให้ตนสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก⁷

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนหนึ่งไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 136–148 และอีกส่วนอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนห้าคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ (มาตรา 136) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 140) แต่ในวาระแรกเริ่ม มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้คือ 3 ปี 6 เดือน (มาตรา 322)

หากกรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 140)

ส่วนเรื่ององค์ประชุมและการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม และการลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยให้กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด⁹

2. คุณสมบัติของกรรมการเลือกตั้ง

⁷ สมชาติ ธรรมศิริ, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์การ,” จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : 7.

⁸ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 76–81; โคทม อารียา, “แนะนำคณะกรรมการการเลือกตั้ง,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 (มกราคม 2542) : 79–81.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือว่าที่ กกต.เขต ผอ.กกต.เขต สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: โครงการอาสาสมัครกับการเรียนรู้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, 2542), หน้า 97.

กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ (มาตรา 137) ดังนี้ คือ

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

3. ลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม (มาตรา 137) ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- 1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - 2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 - 3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
 - 4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 - 5) ติดยาเสพติดให้โทษ
 - 6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
 - 7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 - 8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
 - 9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 - 10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - 11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 - 12) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ
- (2) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 5 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

(4) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4. ข้อห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดข้อห้ามสำหรับกรรมการการเลือกตั้งไว้ (มาตรา 137) ดังนี้

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (1) (2) หรือ (3) หรือ แสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งและต้องมีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่

5. การสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดกระบวนการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งไว้ (มาตรา 138) ดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวน 10 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คนทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 2 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(3) การเสนอชื่อตาม (1) และ (2) ให้กระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการสรรหาตาม (1) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (1)

(4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ให้ 5 คนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบ 5 คน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 5 คน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(5) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (4) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อแต่งตั้งต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรก ประกอบด้วย

- (1) นายธีรศักดิ์ วรรณสุต เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) นายโคทม อารียา เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม
- (3) นายยุวรัตน์ กมลเวชช เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง
- (4) นายสวัสดิ์ โชติพานิช เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินัย
- (5) นายจิระ บุญพจนสุนทร เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

6. การพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ 7 ปีแล้ว กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 141) เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง

(4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

อนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม (ดู ข้อ (3) ข้างต้น) และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

7. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ในระดับต่างๆกัน ดังนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 144)

2) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในไม่เกินสิบปี (มาตรา 327 (9))

3) การออกเสียงประชามติ (มาตรา 144) ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในสองปี (มาตรา 329 (5))

(2) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144)

(3) ออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 145 (1))

(4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (2))

(5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (3))

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (4))

(7) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))

(8) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)

(9) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)

(10) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 327 (2))

(11) รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 327 (7))

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ดังนี้

(1) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 10 (5))

(2) ดำเนินการ หรือประสานงานกับหน่วยงานราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 10 (9))

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))

(4) แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินฟ้องคดีต่อศาล เมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง (มาตรา 16)

8. งบประมาณ

ส่วนเรื่องงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 75)

9. ความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ (มาตรา 148)

เหตุที่ต้องคุ้มครองไว้เช่นนี้ ก็เพื่อให้กรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ถูกกลั่นแกล้ง

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้อำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครได้ หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้น ไม่ได้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งอำนาจการเพิกถอนสิทธิดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสังคมการเมืองไทย จนได้รับการชมเชยจากนิตยสาร Asiaweek ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรเพื่อการปฏิรูปการเมืองที่ดีที่สุดในเอเชียสำหรับปี ค.ศ. 2000 (The best government reformer) ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งทำงานจัดการการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁰

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ยังกำหนดถึงองค์ประกอบอื่นที่สำคัญอีกอย่าง¹¹ คือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (มาตรา 11) และคณะอนุกรรมการ (มาตรา 14) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่ให้บุคคลเหล่านี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 22)

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) มีจำนวนจังหวัดละไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งแต่งตั้งโดยวิธีสรรหาจากผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ของรัฐธรรมนูญโดยให้สรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดเป็นหลัก คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 12)

หลักเกณฑ์วิธีการเลือกตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานของ กกต.จว. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 11)

¹⁰ Asiaweek (18-25 August 2000) : 51.

¹¹ โคทม อารียา, “แนะนำคณะกรรมการการเลือกตั้ง,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 84.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงคณะบุคคลซึ่งมีจำนวนเพียง 5 คน ในขณะที่ภารกิจความรับผิดชอบและงานที่ต้องปฏิบัติสูงมาก ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลยที่คนเพียง 5 คน จะรับภาระนี้ได้ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทหลักในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย และมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอน ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานช่วยเหลือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการที่มีการทำงานต่อเนื่องถาวรขึ้นมารับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹² ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (มาตรา 25) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 27)

รูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “องค์กรมหาชนอิสระ” (independence public organization) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่ง แต่มิใช่หน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบนี้มักใช้กับหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร (executive branch) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ที่เป็นการเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมือง ซึ่งจะเข้ากุมอำนาจในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จะต้องให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจถูกฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าว¹³ และโดยส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 อำนาจคือ อำนาจในการออกกฎระเบียบ (หรือเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น (หรือเทียบได้กับอำนาจบริหาร) รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น (เทียบได้กับอำนาจตุลาการ) ด้วย¹⁴

¹² สมชาติ ธรรมศิริ, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์กร,” จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : 10.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹⁴ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 13-14.

จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จทั้ง 3 ฝ่ายดังกล่าว ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระประเภทนี้ ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระมากเกินไป และไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนแต่อย่างใด¹⁵ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารดังกล่าวมานั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระแล้วก็ต้องหามาตรการมาตรวจสอบ วิธีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างหนึ่งก็คือ การตรวจสอบโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบธรรมตามหลักการตรวจสอบและคานอำนาจ

องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง (มาตรา 28) และมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน ให้ออกจากตำแหน่ง และลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 30) นอกจากนี้ เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก (มาตรา 31) มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการ

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เพื่อป้องกันมิให้เลขาธิการใช้อำนาจอิทธิพลครอบงำองค์กร

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเป็นผู้เสนอของบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 34)

โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในระเบียบว่าด้วยการแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2542 นั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค¹⁶ ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 5.1

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20; ชาญชัย ไหวพริบ, “แนวทางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับทิศทางการเมืองในวันหน้า,” จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า 1 (กันยายน 2542) : 5-8.

¹⁶ ภัทรา ดีดาษ, “โครงสร้างสำนักงาน กกต.,” วารสารการเลือกตั้ง 1 (มีนาคม 2542) : 6-7.

โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง

โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง หรือหน่วยงานส่วนกลางนั้น จะประกอบด้วยการทำงานออกเป็น 5 ด้านกิจการ ซึ่งแต่ละด้านกิจการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น สำนัก ฝ่าย นอกจากนี้ภายในโครงสร้างยังแบ่งเป็นหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักใด อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการโดยตรง ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจสอบภายใน

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) จัดให้เป็นการแบ่งส่วนงานในส่วนภูมิภาค

หน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้างที่แบ่งเป็น 5 ด้านกิจการ มีความรับผิดชอบและขอบข่ายหน้าที่ต่างกัน ดังนี้

1. ด้านกิจการบริหารกลาง

ด้านกิจการบริหารกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไป และกิจการอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกิจการใดด้านกิจการหนึ่งโดยตรง รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมไปถึงการเสนอแนะและจัดทำนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และด้านกิจการบริหารกลางยังแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก ได้แก่ สำนักบริหารกลาง และสำนักนโยบายและแผน

สำนักบริหารกลาง ได้แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 6 ฝ่ายคือ ฝ่ายกิจการทั่วไป ฝ่ายการคลัง ฝ่ายการประชุม ฝ่ายนิติกร ฝ่ายบุคคล และฝ่ายพัสดุ

สำนักนโยบายและแผน แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 5 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายข้อมูลและประมวลผล ฝ่ายประเมินผลและรายงาน และฝ่ายวิเทศสัมพันธ์

2. ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจัย

ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง หรือการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใด ทั้งยังสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น โดยแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนักคือ สำนักสืบสวนสอบสวน และสำนักวินิจัย

สำนักสืบสวนสอบสวน แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 4 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายสืบสวนสอบสวนพิเศษ ฝ่ายสืบสวนสอบสวน กทม. และฝ่ายสืบสวนสอบสวนภูมิภาค

สำนักวินิจฉัย แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายวินิจฉัย 1 และ ฝ่ายวินิจฉัย 2

3. ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง

ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายทั้งในระดับการเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้เป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่ง ส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก เช่นกัน ได้แก่ สำนักบริหารการเลือกตั้งระดับชาติ และสำนักบริหาร การเลือกตั้งท้องถิ่น

สำนักบริหารการเลือกตั้งระดับชาติ แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 6 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลการเลือกตั้ง และฝ่ายพัฒนาการเลือกตั้งระดับชาติ

สำนักบริหารการเลือกตั้งท้องถิ่น แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 4 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายเลือกตั้งท้องถิ่น 1 ฝ่ายเลือกตั้งท้องถิ่น 2 และฝ่ายพัฒนาการเลือกตั้งท้องถิ่น

4. ด้านกิจการพรรคการเมืองและออกเสียงประชามติ

ด้านกิจการพรรคการเมืองและออกเสียงประชามติ มีอำนาจหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและการปฏิบัติงานของ พรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดศึกษาและรวบรวมและพัฒนาพรรคการเมืองโดยรัฐ ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การออกเสียงประชามติ และแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 2 สำนักคือ สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ และสำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ

สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 4 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง ฝ่ายตรวจสอบระบบบัญชี การเงินและทรัพย์สิน และฝ่ายพัฒนาพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

สำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐแบ่งสายงานย่อยออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุน

5. ด้านกิจการการมีส่วนร่วม

ด้านกิจการการมีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน คณะบุคคล องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาคมจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง งานรับรองและ สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน งานดำเนินการเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้การศึกษาแก่ประชาชน รวมไปถึงงานประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ สำหรับด้านกิจการการมีส่วนร่วม ได้จัดแบ่ง

ส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก ได้แก่ สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง และสำนักพรรค และเผยแพร่

สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายองค์การเอกชนและประชาคมจังหวัด และฝ่ายพัฒนาการมีส่วนร่วม

สำนักพรรคและเผยแพร่ แบ่งสายงานย่อยออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายผลิตสื่อ และฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่

ส่วนหน่วยงาน 3 หน่วยงาน ที่ไม่สังกัดสำนักใด อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานระดับฝ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบงานสารบรรณ งานธุรการ งานเลขานุการ งานช่วยอำนวยการ งานประสานงานของกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการ และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

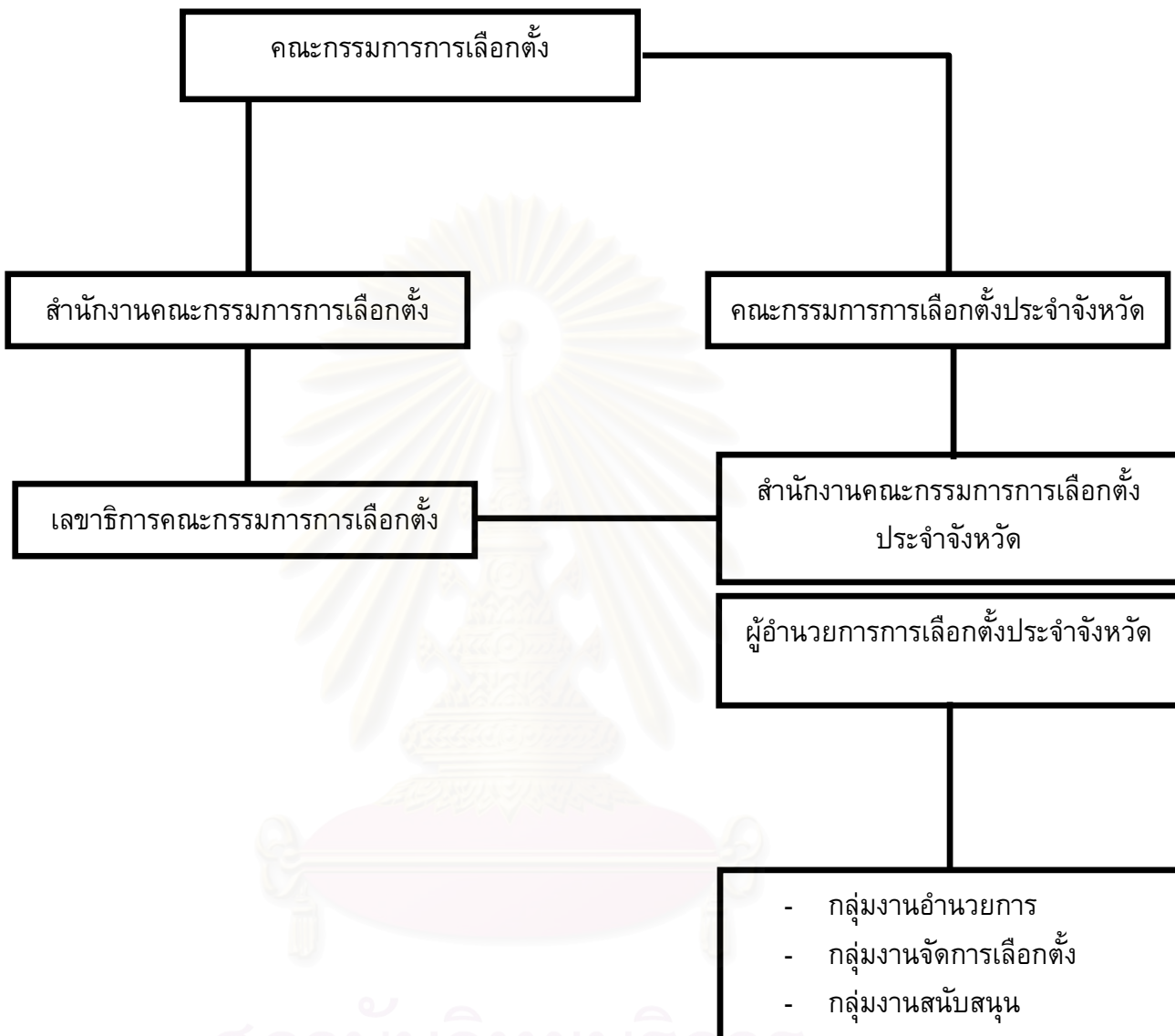
2. สำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานระดับฝ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบงานแถลงข่าว งานรวบรวมข่าว วิเคราะห์ข่าว งานแถลงความก้าวหน้าและผลงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง งานสื่อมวลชนสัมพันธ์ และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3. ผู้ตรวจสอบภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบงานจัดทำแผนการตรวจสอบภายใน งานดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการพัสดุของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่หน่วยรับตรวจและงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

การแบ่งส่วนงานในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างโดยขึ้นตรงต่อเลขาธิการ ซึ่งได้แบ่งกลุ่มงานออกเป็น 3 กลุ่มคือ 1. กลุ่มงานอำนวยการ 2. กลุ่มงานจัดการเลือกตั้ง และ 3. กลุ่มงานสนับสนุนการเลือกตั้ง ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 5.2

แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด



ที่มา : <http://www.ect.go.th> [2001, September 21]

กล่าวโดยสรุป จากการแบ่งโครงสร้างดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนจะทำงานเกี่ยวข้องกับด้านกิจการการมีส่วนร่วมมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่หลักของกิจการด้านนี้คือ สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยจะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตาม “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการขอให้รับรอง การรับรอง และการเพิกถอนการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ. 2542” บุคคลที่สนใจเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครตรวจสอบการเลือกตั้ง ก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกขององค์กรพัฒนาเอกชนได้

กรอบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อ องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนด ความหมายขององค์กรเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ว่า องค์กรเอกชนคือ ชมรม หรือกลุ่มบุคคล สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลซึ่งก่อตั้งโดยเอกชน เพื่อดำเนินกิจการอันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันโดยมิใช่เป็นการแสวงหากำไร รายได้ หรือผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และองค์กรที่จะยื่นคำขอรับการรับรองเพื่อช่วยตรวจสอบการเลือกตั้ง จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง และต้องดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นเวลาต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 1 ปี

การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบการเลือกตั้ง สามารถแบ่งออกเป็นรูปแบบการทำงานได้ 2 ลักษณะคือ

1. ในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน การทำงานตรวจสอบเป็นเครือข่ายในจังหวัดระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองในจังหวัดและ/หรือร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นสาขาขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากส่วนกลาง

2. ในพื้นที่หลายจังหวัด การทำงานตรวจสอบขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากส่วนกลางให้ทำงานในพื้นที่หลายจังหวัด เช่น มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย สภาทนายความ เป็นต้น ซึ่งอาจทำงานในลักษณะเดี่ยว หรือทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในจังหวัดนั้น

ส่วนวิธีการขอรับการรับรองนั้น ให้องค์กรพัฒนาเอกชนยื่นคำขอรับการรับรองพร้อมเอกสารต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในจังหวัดที่สำนักงานใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นตั้งอยู่ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

1. กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนต้องการตรวจสอบการเลือกตั้งในจังหวัดเดียว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ผอ.กต.จว.) ขอความเห็นชอบจากกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) แล้วผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงออกหนังสือรับรองให้

2. กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนต้องการตรวจสอบการเลือกตั้งในหลายจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เสนอคำขอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อการรับรององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งประกอบด้วย กรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ด้านการบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน และด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านละ 1 คน เป็นอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งขึ้นจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งออกหนังสือรับรององค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแจ้งให้องค์กรพัฒนาเอกชนผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมกับปิดประกาศการรับรองไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ทั้งนี้้องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นนิติบุคคลมีอายุการรับรอง 4 ปี ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่เป็นนิติบุคคลมีอายุการรับรอง 2 ปี¹⁷

องค์กรพัฒนาเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองแล้ว สามารถเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ภายใน 7 วันหลังจากมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง¹⁸ โดยโครงการที่เสนอจะต้องครอบคลุมพื้นที่ทั้งเขตเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงการมีอาสาสมัครสังเกตการณ์ครบทุกหน่วยเลือกตั้ง แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีงบประมาณจำกัด ทำให้สามารถสนับสนุนโครงการที่ครอบคลุมพื้นที่ในเขตเลือกตั้งได้เพียงหนึ่งโครงการ หากมีหลายโครงการต่อหนึ่งเขต องค์กรพัฒนาเอกชนที่เสนอโครงการจะต้องมีงบประมาณของตนเองสมทบกับการสนับสนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ทุกโครงการทำงานครบทั้งพื้นที่ ดังนั้น้องค์กรพัฒนาเอกชนควรร่วมมือกับองค์กรพัฒนา

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2542), หน้า 17-18.

¹⁸ ลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์, “แนวคิดการรับรององค์กรเอกชนเพื่อช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง,” ใน ระเบียบการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายองค์กรเอกชนและประชาคมจังหวัด สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2542), หน้า 185.

เอกชนอื่นที่ขอตรวจสอบการเลือกตั้งในเขตเดียวกันจัดทำโครงการ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอว่า “ถ้าเป็นไปได้ให้มีเพียงโครงการเดียวต่อเขตเลือกตั้ง ไม่ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะประเมินว่าสามารถจัดทำโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ได้โดยลำพังหรือไม่ก็ตาม”¹⁹

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จะพิจารณาแต่งตั้งผู้ประสานงานและอาสาสมัครขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น ให้เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งตาม มาตรา 12 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้อาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งสามารถเข้าไปสังเกตการณ์ในที่เลือกตั้งและในสถานที่นับคะแนนได้²⁰

นอกจากนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็น “ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งประจำจังหวัด” (ศอต.) โดยมีคณะกรรมการบริหาร ศอต. ประกอบด้วยผู้มีอำนาจทำการแทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์กรละ 1 คน (ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้รับการรับรองแต่ร่วมในโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง สามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการได้ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง) ศอต. รับผิดชอบการตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย งานสังเกตการณ์การเลือกตั้ง งานสังเกตการณ์การนับคะแนน งานรับแจ้งเหตุ และงานสำรวจค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดงานในองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งมี 3 ด้าน²¹ คือ 1) การรับแจ้งเหตุ 2) การสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และ 3) การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และต่อมาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดกิจกรรมเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งด้านก็คือ งานสังเกตการณ์การนับคะแนน กล่าวคือ²²

1) งานสังเกตการณ์การเลือกตั้ง แบ่งเป็นการสังเกตการณ์ออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงก่อนวันเลือกตั้ง และในวันเลือกตั้ง โดยมีอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง (อสส.) จำนวน 1 คนต่อ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน, หน้า 16.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือสังเกตการณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คู่มือสังเกตการณ์การนับคะแนนเลือกตั้ง คู่มือสำรวจค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: ดำเนินกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543), หน้า 2-3.

1 หน่วยเลือกตั้ง และผู้ประสานงานอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง (ปอส.) 1 คนต่อ อสส. 20 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้ง

1.1) ช่วงก่อนวันเลือกตั้ง อาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งมีหน้าที่สังเกตการณ์ การหาเสียงของผู้สมัครและพรรคการเมือง และเฝ้าระวังสังเกตว่ามีการกระทำที่อาจฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ โดยเฉพาะในพื้นที่ของหน่วยเลือกตั้ง/หมู่บ้านที่ อสส. รับผิดชอบ หากพบเห็นการกระทำดังกล่าว ขอให้ อสส. เชิญชวนผู้ที่ได้รับแจกเงินหรือทรัพย์สินมาบันทึก ถ้อยคำ แต่ไม่ว่าจะมีการบันทึกถ้อยคำหรือไม่ก็ตาม ขอให้ อสส. สังเกตว่าการกระทำดังกล่าวทำ โดยใคร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร เพื่อประโยชน์ของผู้สมัครคนใด มีพยานรู้เห็นหรือไม่ ฯลฯ แล้ว โทรศัพท์หรือไปแจ้งเหตุที่ศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ศอต.) ด้วยตนเอง นอกจากนี้ขอให้ อสส. ช่วยแจ้งนับว่าในพื้นที่ของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ มีแผนป้ายหาเสียงของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจำนวนเท่าใด โดยส่งข้อมูลทางโทรสาร และทางไปรษณีย์ไปยัง ศอต. และในกรณีที่ทราบว่าจะมีการจัดเวทีปราศรัยในพื้นที่ของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ ขอให้ อสส. โทรศัพท์แจ้งไปยัง ศอต. ในทันที ในกรณีที่มีผู้ประสานงานอาสาสมัครรับแจ้งเหตุ (ปอจ.) หรืออาสาสมัครสำรวจค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง (อสช.) มาเก็บรวบรวม หลักฐานในพื้นที่ของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ ขอให้ อสส. อำนวยความสะดวกให้แก่ ปอจ. และ อสช.

1.2) ในวันเลือกตั้ง อสส. ต้องไปสังเกตการณ์การลงคะแนน ณ ที่หน่วยเลือกตั้ง ตั้ง แต่เวลา 7.00 น. ก่อนเปิดหีบบัตรเลือกตั้ง ถึงเวลา 15.00 น. เวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้ง และขอให้ อสส. เดินทางติดตามหีบบัตรเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนน โดยขอโดยสารไป-กลับกับรถที่ขนส่ง หีบบัตรเลือกตั้งหรือใช้ยานพาหนะส่วนตัวติดตามไปจนถึงสถานที่นับคะแนน หากสังเกตว่ามีสิ่ง ที่ผิดหรือผิดปกติ เป็นที่น่าสงสัย ให้รีบแจ้ง ศอต.

2) งานสังเกตการณ์การนับคะแนน อาสาสมัครสังเกตการณ์การนับคะแนน (อสน.) จำนวน 20 คนต่อเขตเลือกตั้ง จะทำหน้าที่สังเกตการณ์การนับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ตั้งแต่เวลา 15.00 น. ของวันเลือกตั้งจนกระทั่งการนับคะแนนเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น จะแล้วเสร็จ โดยสังเกตการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งฝ่าย ต่างๆ ว่าดำเนินไปตามขั้นตอนอย่างถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ได้แก่ ฝ่ายรับหีบบัตรเลือกตั้ง ฝ่าย บับจำนวนบัตรเลือกตั้ง ฝ่ายรักษาหีบบัตร ฝ่ายนับจำนวนบัตร ฝ่ายรวมบัตรเลือกตั้ง ฝ่ายนับบัตรเลือกตั้งเป็นคะแนน และฝ่ายรวมคะแนน

3) งานรับแจ้งเหตุ อาสาสมัครรับแจ้งเหตุ (อสจ.) จำนวน 1 คน และผู้ประสานงานอาสาสมัครรับแจ้งเหตุ (ปอจ.) จำนวน 2 คนต่อเขตเลือกตั้ง โดย อสจ. จะอยู่ประจำที่ศูนย์ประสานงาน องค์การเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ศอต.) เพื่อทำหน้าที่รับแจ้งเหตุทาง โทรศัพท์ โทรสาร และจดหมาย จากประชาชน และ อสส. โดยการรับฟังและซักถามผู้แจ้งเหตุ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และบันทึกข้อเท็จจริงเบื้องต้นไว้

4) งานสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง อาสาสมัครสำรวจค่าใช้จ่าย (อสข.) จำนวน 5 คน และผู้ประสานงานอาสาสมัครสำรวจค่าใช้จ่าย (ปอช.) จำนวน 2 คนต่อเขตเลือกตั้ง อสข. ทำหน้าที่สำรวจการใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและของพรรคการเมือง เช่น แผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง การจัดเวทีปราศรัย การใช้รถหรือขบวนรถหาเสียง และการโฆษณาหาเสียงทางหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสารต่างๆ แยกตามเขตเลือกตั้ง โดย อสข. ที่อยู่ในพื้นที่จะช่วยเหลือจำนวนแผ่นป้ายโฆษณา และคอยบอกข่าวเมื่อมีการจัดเวทีปราศรัย ในกรณีที่ ปอช. ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ประมวลหลักฐานที่ทาง อสข. รวบรวมมา เห็นว่าควรให้มีการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานในพื้นที่ ก็จะไปถ่ายรูปแบบป้ายโฆษณาและทำแผนที่สังเขปเพื่อทำเป็นรายงานพร้อมหลักฐาน เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายต่อไป

นอกจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งยังสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องการรณรงค์เผยแพร่ความรู้ทางประชาธิปไตยและการเลือกตั้งแก่ประชาชนอีกด้วย

สรุปขั้นตอนการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนคือ²³

1. องค์กรพัฒนาเอกชนยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับรอง
2. คณะกรรมการการเลือกตั้งออกหนังสือรับรอง
3. องค์กรพัฒนาเอกชนยื่นโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง
4. คณะกรรมการการเลือกตั้งอนุมัติและสนับสนุนโครงการ
5. องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง
6. องค์กรพัฒนาเอกชนจัดทำรายงานผลการทำงานและรายงานการเงิน

อึ้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองแล้วอาจถูกเพิกถอนการรับรองได้ด้วยสาเหตุต่างๆดังต่อไปนี้

1. มีการแสวงหากำไร รายได้ หรือผลประโยชน์แบ่งปันกัน
2. ไม่เป็นกลางทางการเมือง
3. ไม่ดำเนินกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ต่อเนื่องกันเกิน 1 ปี
4. ความเป็นองค์กรหรือนิติบุคคลสิ้นสุดลง
5. บุคคลในคณะกรรมการองค์กรตั้งแต่ 1/3 กระทำการทุจริต

²³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน, หน้า

6. ไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงตราสาร/ข้อบังคับ/ระเบียบ ภายใน 30 วันนับแต่วันเปลี่ยนแปลง

7. ผ่าฝืนการปฏิบัติตามกฎหมาย

โดยมีขั้นตอนการเพิกถอนองค์กรพัฒนาเอกชนคือ บุคคลที่รู้สาเหตุของการที่องค์กรพัฒนาเอกชนอาจถูกเพิกถอนการรับรอง สามารถร้องเรียนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เพิกถอนการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นได้ แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

1. กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในจังหวัดเดียวให้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

2. กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในหลายจังหวัดร้องเรียนต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยื่นคำขอรับรองแล้วไม่ได้รับการรับรอง หรือได้รับการรับรองแล้วถูกเพิกถอน สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โดยยื่นต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอคำอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 15 วัน ต่อจากนั้นเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งสรุปข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 15 วัน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเสร็จสิ้นก็อาจมีคำสั่งยกคำอุทธรณ์ สั่งให้รับรองหรือถอนคำสั่งเพิกถอน ทั้งนี้คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นที่สุด²⁴

องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจรับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีอยู่ 120 องค์กรใน 76 จังหวัด²⁵ และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 206 องค์กรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁶ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง ผ่านทางเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวน 13 องค์กร โดยบางองค์กรก็ตรวจสอบทั้ง 76 จังหวัดทั่วประเทศ ส่วนบางองค์กรก็ตรวจสอบเฉพาะบางจังหวัดที่มี

²⁴ นาดยา ทิพวันต์, “องค์กรเอกชนจะเข้ามาตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างไร,” วารสารการเลือกตั้ง 1 (กุมภาพันธ์ 2542) : 8–9.

²⁵ ศิริวรรณ ตั้งบุญธินา, “การทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขององค์กรเอกชน,” วารสารการเลือกตั้ง 2 (ตุลาคม 2543) : 14-16.

²⁶ สัมภาษณ์ พิษณุ บุญสม, เจ้าหน้าที่สำนักงานการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 28 สิงหาคม 2544.

บุคลากรขององค์กรประจำอยู่ ได้แก่²⁷ (1) มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ตรวจสอบ 76 จังหวัด (2) สหพันธ์สตรีล้านนา ตรวจสอบ 8 จังหวัด (3) สภาทนายความแห่งประเทศไทย ตรวจสอบ 76 จังหวัด (4) สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน (PDA) ตรวจสอบ 10 จังหวัด (5) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ตรวจสอบ 76 จังหวัด (6) สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน ตรวจสอบ 76 จังหวัด (7) สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ตรวจสอบ 16 จังหวัด (8) สมาคมนักวิทยุอาสาสมัคร ตรวจสอบ 76 จังหวัด (9) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตรวจสอบ 76 จังหวัด (10) ชมรมวิทยุโทรคมนาคมไปรษณีย์โทรเลข ตรวจสอบ 76 จังหวัด (11) มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม ตรวจสอบ 76 จังหวัด (12) สมาคมนักวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ตรวจสอบ 76 จังหวัด และ (13) สมาคมผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนไทย ตรวจสอบ 75 จังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร ส่วนจำนวนที่เหลือเป็นองค์กรประเภทที่สองคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

จะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะออกกฎระเบียบขั้นตอนต่างๆ ที่ค่อนข้างยุ่งยาก และเข้มงวดพอสมควรในการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งก็ตาม แต่จำนวนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ขอรับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะนำเสนอในบทถัดไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ <http://www.ect.go.th> [2001, August 29]

บทที่ 6 เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งกับการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 กำหนดให้ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น เพื่อช่วยดูแลตรวจสอบการเลือกตั้งได้ สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการเลือกตั้งอย่างมากในสังคมไทย ได้แก่ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนใหญ่ๆ คือ ความเป็นมาของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง โครงสร้าง แหล่งเงินทุน กิจกรรมการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และบทบาทการดำเนินการของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร

ความเป็นมาของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.) หรือพีเน็ต¹ (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า พีเน็ต แทนชื่อเต็ม) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเครือข่ายประสานงานการทำงานร่วมกันในรูปคณะกรรมการประสานงานระดับประเทศองค์กรหนึ่ง จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 อันเกิดจากความคิดของมูลนิธิธิดาธิราชเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าการดำเนินกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งในขอบเขตทั่วประเทศของมูลนิธิธิดาธิราชเพื่อประชาธิปไตยไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้โดยลำพัง ดังนั้นการสร้างเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งหรือพีเน็ต จึงเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่จะทำให้สามารถระดมความร่วมมือของบุคลากรและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่รู้จักมักคุ้น เคยร่วมงานในกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งในอดีต นับแต่การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2535 และได้มีการติดต่อประสานงานกันในลักษณะเครือข่าย (network) เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพในการทำกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งทั่วประเทศ² โดยมีมูลนิธิธิดาธิราชเพื่อประชาธิปไตยเป็นองค์กรนำ

¹ มาจากชื่อย่อของคำว่า People Network for Election in Thailand : PNET

² สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิธิดาธิราชเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544,” เสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2544, หน้า 10.

ดังนั้น กล่าวได้ว่าพีเน็ตเป็นโครงการหนึ่งของมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย เพราะมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พีเน็ตมีจุดมุ่งหมายที่จะตรวจสอบการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองทั้งก่อนหน้าวันเลือกตั้ง และระดมอาสาสมัครจากประชาชนในทุกสาขาอาชีพ เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งและรับแจ้งเหตุทั้งก่อนหน้าวันเลือกตั้ง ช่วงเลือกตั้ง และหลังวันเลือกตั้ง รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง³ นอกจากนี้พีเน็ตยังมีหน้าที่รณรงค์ให้การศึกษาและความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ถูกต้อง ด้วยความเชื่อที่ว่าพลังอันบริสุทธิ์ของประชาชนจะมีส่วนช่วยให้การเลือกตั้งในประเทศไทยเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นพื้นฐานของการสร้างการเมืองของพลเมืองและการปกครองที่ดีในอนาคต

จากจุดมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า นอกจากพีเน็ตจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายในการความรู้ทางการเมืองและการเลือกตั้งที่ถูกต้องแก่ประชาชนด้วย

ในช่วงการก่อร่างของพีเน็ต จะอาศัยบุคลากรที่เคยร่วมทำงานในฐานะคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานชั่วคราวที่รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 แต่งตั้งขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งคู่ขนานไปกับการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยจุดเริ่มต้นจากการมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยพีเน็ตมีการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นระยะ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และมีส่วนสำคัญในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างต้นปีถึงกลางปี พ.ศ. 2543 และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พีเน็ตได้มีส่วนในกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนหนึ่งที่มีเครือข่ายกว้างขวางที่สุด และดำเนินกิจกรรมหลากหลายเพื่อสนับสนุนให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม

โครงสร้างของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

โครงสร้างการทำงานของพีเน็ต เป็นโครงสร้างที่ไม่ได้มีความสลับซับซ้อน โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลางที่มีหน้าที่ในด้านการนำเชิงกลยุทธ์ (strategic apex) ส่วนภูมิภาคหรือภาค แบ่งออกเป็น 12 ภาค ทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานระหว่างส่วนกลางกับจังหวัด (middle line) และมีเครือข่ายในระดับจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ

³ มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย, คู่มือประกอบการดำเนินงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง, 15 มีนาคม 2542. เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อแนะนำมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย และเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

(operating core) ของการตรวจสอบการเลือกตั้ง รายละเอียดของการจัดแบ่งโครงสร้างการทำงาน มีดังนี้⁴

1. ส่วนกลาง

พีเน็ตในส่วนกลาง มี พลเอกสายหยุด เกิดผล รองประธานมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ต นายสมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมการและเลขานุการมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลาง มีคณะทำงานประกอบด้วยกรรมการมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย และผู้ที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานจำนวนหนึ่ง ทำหน้าที่ในการคิดค้นรูปแบบการทำงานการประสานงานเพื่อขอการสนับสนุนด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มูลนิธิ กลุ่ม ชมรม และบริษัทเอกชนต่างๆ เพื่อหาทรัพยากรมาสนับสนุนการทำงานของเครือข่าย การแถลงข่าวเพื่อสร้างประเด็นทางการเมือง การประสานงานกับภูมิภาคและจังหวัดเพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นเอกภาพ และสนับสนุนการทำงานของภูมิภาคและเครือข่ายระดับจังหวัดในด้านแนวคิดและงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนการนำประเด็นการเมืองที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่มีความสำคัญมาเปิดเป็นประเด็นระดับประเทศในกรณีเห็นว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ

ทั้งนี้มีเจ้าหน้าที่ประจำจำนวน 2 คน ทำงานประจำที่สำนักงานของพีเน็ตส่วนกลาง คนหนึ่งทำหน้าที่ด้านการเงิน ส่วนอีกคนทำหน้าที่ด้านธุรการทั่วไป

2. ส่วนภูมิภาค

พีเน็ต จัดแบ่งโครงสร้างการทำงานในระดับภูมิภาคออกเป็น 12 ภาค โดยยึดหลักภูมิศาสตร์ของประเทศไทย และแบ่งย่อยให้เกิดความคล่องตัวในการติดต่อประสานงาน ภาคทั้ง 12 ภาคประกอบด้วย

1) ภาคกลาง ประกอบด้วย 6 จังหวัดคือ ลพบุรี อุทัย อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท และสระบุรี โดยจังหวัดลพบุรี ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

2) ภาคตะวันตก ประกอบด้วย 8 จังหวัดคือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว โดยจังหวัดชลบุรี ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

3) ภาคอีสานเหนือตะวันตก ประกอบด้วย 5 จังหวัดคือ ขอนแก่น อุดรธานี เลย หนองคาย และหนองบัวลำภู โดยจังหวัดขอนแก่น ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

⁴ สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย”, หน้า 10-13.

4) ภาคอีสานเหนือตะวันออก ประกอบด้วย 5 จังหวัดคือ สกลนคร นครพนม มุกดาหาร มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ โดยจังหวัดนครพนม ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

5) ภาคอีสานใต้ตะวันตก ประกอบด้วย 4 จังหวัดคือ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ และ สุรินทร์ โดยจังหวัดนครราชสีมา ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

6) ภาคอีสานใต้ตะวันออก ประกอบด้วย 5 จังหวัดคือ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ร้อยเอ็ด ยโสธร และศรีสะเกษ โดยจังหวัดอุบลราชธานี ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

7) ภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย 8 จังหวัดคือ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน โดยจังหวัดเชียงใหม่ ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

8) ภาคเหนือตอนล่าง ประกอบด้วย 9 จังหวัดคือ พิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์ ตาก พิจิตร กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ และอุทัยธานี โดยจังหวัดพิษณุโลก ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

9) ภาคตะวันตก ประกอบด้วย 8 จังหวัดคือ นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ โดยจังหวัดนครปฐม ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

10) ภาคใต้ตอนบน ประกอบด้วย 7 จังหวัดคือ สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ระยอง พังงา ภูเก็ต ชุมพร และกระบี่ โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

11) ภาคใต้ตอนล่าง ประกอบด้วย 7 จังหวัดคือ บัตตานี สงขลา พัทลุง ยะลา ตรัง สตูล และนราธิวาส โดยจังหวัดปัตตานี ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

12) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประกอบด้วย 4 จังหวัดคือ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี สมุทรปราการ และนนทบุรี โดยกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นประธานพีเน็ตของภาค

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดโครงสร้างของพีเน็ตเหมือนกับสมัยที่เป็นองค์กรกลางซึ่งแบ่งออกเป็น 12 ภาคเหมือนกัน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ระบบงานและบุคลากรเดิมซึ่งได้วางรากฐานไว้แล้ว และจะเห็นได้ว่าโครงสร้างองค์กรได้ให้ความสำคัญกับภาคอีสานเป็นอย่างมาก โดยแบ่งโครงสร้างภาคอีสานออกเป็น 4 ส่วน ทั้งนี้เนื่องจากทางพีเน็ต เห็นว่าภาคอีสานเป็นภาคที่มีพื้นที่บริเวณกว้างใหญ่ที่สุดของประเทศไทย และสภาพภูมิศาสตร์ที่เชื่อมต่อระหว่างจังหวัดหนึ่งกับอีกจังหวัดหนึ่งห่างไกลกันมาก ประกอบกับเนื่องจากเป็นภาคที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดของประเทศ จึงทำให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นจำนวนมากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นภาคที่มีเรื่องการแจ้งเหตุทุจริตการเลือกตั้งทุกครั้งว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นมากที่สุดเช่นกัน ทำให้การแบ่งภาคอีสานออกเป็น 2 ส่วนคือ ภาคอีสานตอนบนกับภาคอีสานตอนล่าง เหมือนกับการแบ่งโครงสร้างของภาคอื่นๆ เช่น ภาคเหนือและภาคใต้นั้น คงไม่เหมาะสมและเพียงพอ เพราะจะทำให้ไม่สามารถสอดส่องได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

แหล่งเงินทุนของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

แหล่งเงินทุนที่สำคัญของพีเน็ตมาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งผ่านทาง การเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งแล้ว พีเน็ตยังหาเงินทุนด้วยตัวเอง โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากพันธมิตรอื่นๆ ผ่านทางมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นทางการสูง เป็นฝ่ายประสานงานขอการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภายในและนอกประเทศ อาทิเช่น จากหน่วยงานต่างประเทศได้ขอการสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) และจากสถาบันประชาธิปไตย (National Democratic Institution : NDI) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น และยังมีแหล่งสนับสนุนการทำงานในประเทศไทยอีก โดยพีเน็ตได้รับการสนับสนุนจากบริษัทเอกชนหลายแห่ง เช่น บริษัทสหวิริยาโอเอ สนับสนุนในเรื่องอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ บริษัทเอเน็ต อินเทอร์เน็ต สนับสนุนเรื่องการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีการจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้สนับสนุนการตรวจสอบการเลือกตั้ง เช่น การจัดงานดินเนอร์ทอล์คการกุศล เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง:

กิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง

กิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น โดยพื้นฐานจะครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบอยู่ 4 กลุ่มคือ การตรวจสอบนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ทุจริต การตรวจสอบข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่วางตัวไม่เป็นกลาง การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีบทบาทในฐานะฝ่ายจัดการการเลือกตั้ง และการตรวจสอบประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะการตรวจสอบซึ่งกันและกัน กล่าวคือ⁵

1. การตรวจสอบนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ทุจริต ถือเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดของการตรวจสอบ เนื่องจากการเลือกตั้งในสังคมไทยเคยชินกับการซื้อเสียง การแจกเงินแจกของการสัญญาว่าจะให้ การใช้หวัะแนนชกจูงใจ การใช้อิทธิพลอำนาจมืดในท้องถิ่นเพื่อบังคับกะเกณฑ์ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองจำนวนมากและพรรคการเมืองส่วนใหญ่ เห็นว่าการใช้วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ได้ผลในการให้ได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้ง แม้ว่ากฎกติกาต่างๆของการเลือกตั้งจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่นักการเมือง พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งยังไม่ยอมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม จุดเน้นของการตรวจสอบการเลือกตั้งจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเน้นหนักที่พฤติกรรมทุจริตของนักการเมืองและพรรคการเมือง

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-7.

2. การตรวจสอบข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่วางตัวไม่เป็นกลาง เนื่องจากข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในฐานะที่อาจให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในสายปกครองที่มีบทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ไปจนถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการในสายที่อาจจะมีบทบาทหรืออิทธิพลในท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ตำรวจ ครู สาธารณสุข ซึ่งสามารถใช้หน้าที่หรืออำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์ให้แก่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์สูง ความจำเป็นที่เกื้อกูลระหว่างข้าราชการและนักการเมืองในท้องถิ่นที่มีมากเป็นพิเศษ เนื่องจากข้าราชการต้องพึ่งพาอาศัยนักการเมือง เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในวิชาชีพและให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน การตอบแทน (reimburse) เมื่อถึงจังหวะของการเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องปกติวิสัยแม้ว่ามีวินัยว่าข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองก็ตาม

3. การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะวางบทบาทตนเองในฐานะคนกลางในการจัดการเลือกตั้ง แต่ต้องยอมรับว่ากลไกการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับจังหวัดและเขตยังมีช่องว่างที่ทำให้คนของนักการเมืองแทรกตัวเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ในขณะเดียวกัน กระบวนการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจยังมีความไม่สมบูรณ์ในบางเรื่องบางกรณี ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้งได้ เช่น กระบวนการในการขหนีบัตรจากหน่วยเลือกตั้งมายังสถานที่นับคะแนน กระบวนการนับคะแนน เป็นต้น การมีองค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยตรวจสอบกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละระดับ และช่วยตรวจสอบกระบวนการจัดการเลือกตั้งว่ายังมีช่องว่างช่องโหว่ประการใดบ้าง เพื่อการปรับปรุงพัฒนาให้เกิดความสมบูรณ์ขึ้นในอนาคต

4. การตรวจสอบประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน สำหรับในประการสุดท้ายนี้ เป็นอีกจุดหนึ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งต้องมีคือ การตรวจสอบซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เรื่องของความไม่ไว้วางใจ แต่เป็นไปเพื่อความโปร่งใสของการทำงานตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอตัวเข้าร่วมโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งไม่ใช่สิ่งที่ทำได้อย่างมากนัก และหากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความไม่เป็นกลาง หรือเป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจัดตั้งจากฝ่ายการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่น บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่แสดงออกอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อการตรวจสอบการเลือกตั้ง และต่อภาพลักษณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งโดยรวมทั่วประเทศ ดังนั้น การตรวจสอบซึ่งกันและกันจึงเป็นกิจกรรมมีอีกอย่างหนึ่งที่จำเป็นสำหรับบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรม องค์กรพัฒนาเอกชนนอกจากมีหน้าที่ตรวจสอบผู้สมัครพรรคการเมือง ข้าราชการ และคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังคงต้องถูกตรวจสอบด้วย ทั้งจากผู้

องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบ และจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยตนเอง เพื่อจะได้รับความโปร่งใสและความเที่ยงธรรมไว้ได้

บทบาทเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งกับการเลือกตั้ง

บทบาทของพีเน็ตกับการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งที่ผ่านมา กล่าวคือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 กล่าวได้ว่าได้รับการยอมรับจากประชาชนและสื่อมวลชนในวงกว้าง ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนแจ้งเหตุเข้ามาที่ศูนย์รับแจ้งเหตุของพีเน็ตทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก และได้รับการตอบรับจากสื่อมวลชนเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ ในการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการรายการความเคลื่อนไหวของพีเน็ตในประเด็นเกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์การทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 พีเน็ตได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในลักษณะ 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรกเป็นแบบเต็มพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยไม่มีหน่วยงานเอกชนอื่นๆ ร่วมด้วย เป็นการดำเนินงานในนามของพีเน็ต โดยการทำงานในนามพีเน็ตในเขตพื้นที่ 17 จังหวัดคือ สระบุรี สิงห์บุรี นครนายก นครพนม ยโสธร ศรีสะเกษ แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี สมุทรสาคร พังงา สุราษฎร์ธานี นราธิวาส และสงขลา ทั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทรัพยากรการเงิน 10.8 ล้านบาท⁶ โดยทางพีเน็ตส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการเงินและหลักฐานการเงินทั้งหมดในจังหวัดเหล่านี้เอง ส่วนรูปแบบที่สองคือ ทำงานในนามของพีเน็ตเหมือนกับรูปแบบแรก แต่มีองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ในแต่ละจังหวัดมาร่วมทำงานด้วย จังหวัดที่ทำงานในรูปแบบนี้มีทั้งหมด 27 จังหวัดคือ ลพบุรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว ตราด สกลนคร มุกดาหาร นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด อุบลราชธานี อำนาจเจริญ เชียงใหม่ แพร่ ลำพูน อุตรดิตถ์ เพชรบุรี กระบี่ ภูเก็ต ตรัง ปัตตานี พัทลุง และสตูล ทางพีเน็ตส่วนกลาง ให้จังหวัดเหล่านี้เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนพีเน็ตส่วนกลางได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดจะจ่ายเงินและรวบรวมหลักฐานการเงินต่างๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละจังหวัดเอง โดยไม่ผ่านพีเน็ตส่วนกลาง

⁶ แหล่งที่มา : มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย

การดำเนินกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในรูปแบบแรกนั้นพีเน็ตสามารถส่งหลักฐานทางการเงินให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบได้ครบทุกจังหวัด แต่การทำงานในลักษณะที่สองคือ การที่พีเน็ตทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น กลับเกิดปัญหาที่เกิดขึ้นคือ บุคลากรอื่นที่ไม่ได้เป็นคนของพีเน็ตไม่สามารถแจ้งเอกสารค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 นั้น ก็ยังได้รับการตอบรับจากสื่อมวลชนและประชาชนเป็นอย่างดีเช่นเดิม และในครั้งนีพีเน็ตได้สรุปบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา พร้อมทั้งเรียกร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางหลายประการ⁷ ดังนี้

ประการแรก พีเน็ตขอให้ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง พิจารณาเปลี่ยนตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่วางตัวไม่เป็นกลาง เพื่อเตรียมสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2543 หรือต้นปี พ.ศ. 2544

ประการที่สอง พีเน็ตเรียกร้องขอเป็นหน่วยงานกลางของประชาชนที่ตรวจสอบการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวทั่วประเทศ โดยใช้เครือข่ายองค์กรที่ตัวเองมีในแต่ละจังหวัดเป็นแขนขา

ประการที่สุดท้ายคือ ขอให้พีเน็ตสามารถจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างอิสระ เพื่อความคล่องตัวในการตรวจสอบการเลือกตั้ง รวมทั้งขอยานพาหนะในแต่ละจังหวัดด้วย

ข้อเสนอดังกล่าว แม้ไม่ได้รับการตอบสนองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดก็ตาม แต่พีเน็ตก็ยังได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยการเสนอโครงการใหม่ที่เรียกว่า “โครงการ 200 คน 200 เขต ประเทศพันธุ์กฤต” ซึ่งเป็นโครงการการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัด โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 200 เขต หรือเฉลี่ยเขตละ 15,000 บาท ทางพีเน็ตได้ดำเนินการยุทธศาสตร์ในเชิงรุก โดยการประกาศเขตพื้นที่จับตามองพิเศษทั่วประเทศจำนวน 206 เขตเลือกตั้ง โดยคัดเลือกตั้งเขตเลือกตั้งดังกล่าวจากประชุมพิจารณาของพีเน็ตในระดับจังหวัด ภายใต้เกณฑ์พิจารณา 5 ประการดังนี้⁸ คือ ประการแรกต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่มีแนวโน้มการทุจริตสูง ประการที่สองต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันระหว่างผู้สมัครสูงหรือที่เรียกว่า “เขตช้างชนช้าง” ประการต่อมาต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ ประการที่สี่ต้องเป็นเลือกตั้งที่มีผู้สมัครที่มีคุณภาพ และหากสามารถทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริต

⁷ กรุงเทพธุรกิจ (10 ธันวาคม 2543) : 2.

⁸ สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย”, หน้า 15-16.

และเที่ยงธรรมแล้ว จะทำให้ได้นักการเมืองที่มีคุณภาพเข้าสู่สภา และประการสุดท้ายต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่พีเน็ทมีความพร้อมในการดำเนินการ ทั้งนี้จากการพิจารณาข้อมูลทั้งหมดแล้วได้ประกาศเขตเลือกตั้งจับตามองพิเศษทั้งสิ้น 206 เขตเลือกตั้ง มากกว่าที่ตั้งใจจะประกาศเพียง 200 เขตเลือกตั้งอยู่จำนวน 6 เขตเลือกตั้ง

ผลของการประกาศเขตจับตามองพิเศษ ได้รับการตอบสนองจากสื่อมวลชน โดยมีการนำเขตเลือกตั้งที่ประกาศเป็นเขตจับตามองพิเศษไปวิเคราะห์ต่อให้เห็นถึงตัวบุคคลที่มีการแข่งขันกัน และวิเคราะห์ถึงรูปแบบการทุจริตในเขตเลือกตั้งดังกล่าว พร้อมทั้งทำการหาข่าวเจาะลึกเกี่ยวกับการทุจริตของผู้สมัครและพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งในทางหนึ่งก็ถือว่าเป็นการช่วยป้องปรามการทุจริตการเลือกตั้งได้ในระดับหนึ่งอีกด้วย

นอกจากนั้น การทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ ยังได้รับความสนใจจากผู้สมัครและพรรคการเมืองอีกด้วย กล่าวคือสำหรับเขตเลือกตั้งที่ไม่มีการประกาศว่าเป็นเขตจับตามองพิเศษ ก็ได้รับการติดต่อจากผู้สมัครและพรรคการเมืองบางส่วน เสนอข้อมูลเพิ่มเติมว่า พีเน็ทควรจะเข้าไปดูแลเป็นพิเศษด้วย ส่วนในเขตเลือกตั้งที่พีเน็ทไม่มีความพร้อมอันเนื่องมาจากการขาดบุคลากรในการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล ก็ได้รับการเรียกร้องเพื่อขอให้พีเน็ทจัดคนลงไปทำการสอดส่องดูแลเป็นพิเศษด้วย⁹

ดังนั้น กล่าวได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของพีเน็ทได้รับการตอบสนองจากสื่อมวลชน หรือแม้กระทั่งผู้สมัครและพรรคการเมืองต่างๆ เป็นอย่างดี

ส่วนการตอบสนองของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สามารถพิจารณาได้จาก จำนวนเหตุที่แจ้งเข้ามาที่ศูนย์รับแจ้งเหตุส่วนกลางซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 839 เรื่อง ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 แสดงจำนวนเรื่องการรับแจ้งเหตุของศูนย์รับแจ้งเหตุพีเน็ทส่วนกลาง
ณ บ้านมนังคศิลา ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2543 ถึง 8 มกราคม 2544

ประเด็นเรื่องการแจ้งเหตุ	จำนวนเรื่อง
1. การแจกเงิน	239
2. การแจกสิ่งของ	79
3. การจัดเลี้ยง	68
4. สร้าง/ซ่อม สาธารณูปโภค	2
5. สัญญา	14

⁹ เรื่องเดียวกัน.

6. พันธุ์พันธุ์ต่อ	1
7. ชื่อบัตรประจำตัวประชาชน	3
8. ชุมชน ประชาชน / อาสาสมัคร	12
9. ข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลาง	118
10. อื่นๆ	303
รวม	839

ที่มา : เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

จากข้อมูลการรับแจ้งเหตุที่ประชาชนแจ้งเหตุเข้ามา พบว่าประเด็นเรื่องการแจกเงินซื้อเสียง ยังเป็นเรื่องสำคัญที่มีการแจ้งเหตุเข้ามาเป็นจำนวนมากที่สุด ทั้งนี้ สมชัย ศรีสุทธิยากร¹⁰ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านจำนวนเงินและรูปแบบของการทุจริตการเลือกตั้ง กล่าวคือ จากจำนวนเงินที่แจกในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2535 คือ 20 บาท มาเป็น 200-300 บาทในปัจจุบัน ในขณะที่ลักษณะการแจกเงินจะแตกต่างจากอดีตที่ให้โดยตรงแก่ประชาชนในชุมชนหรือหมู่บ้านแบบปูพรม มาเป็นแบบการแจกผ่านหัวคะแนนและให้หัวคะแนนไปแจกตรงกับประชาชนที่ไว้ใจได้เท่านั้น พร้อมทั้งข่มขู่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือต่อองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง และในบางพื้นที่การแจกเงินแฝงเร้นในลักษณะค่าจ้างแรงงานในการช่วยงานต่างๆ เช่น เป็นค่าจ้างติดโปสเตอร์หาเสียงให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ค่าจ้างช่วยรณรงค์หาเสียง หรือหากเป็นเงินจำนวนมากที่ให้แก่หัวคะแนนก็จะทำในรูปของสัญญาคุ้มภัย ซึ่งไม่เอาคืน เป็นต้น

รองลงมาจะเป็นเรื่องข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลาง โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู รวมถึงการร้องเรียนเกี่ยวกับกรรมการการเลือกตั้งของบางพื้นที่ที่มีความสนิทสนมกับนักการเมืองเป็นพิเศษ และมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้สมัคร เช่น การใช้งบประมาณของราชการในการส่งเสริมการเกษตร มาเป็นเงื่อนไขขู่ใจ หรือสัญญาว่าหากผู้สมัครรายดังกล่าวได้รับเลือกตั้ง จะมีงบประมาณมา

¹⁰ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544; สมชัย ศรีสุทธิยากร, “เลือกตั้งอย่างไรให้ดีและเร็ว,” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการ. 624 สัมมนาการเมืองการปกครองของไทย หลักสูตรปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 กรกฎาคม 2544; สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544,” หน้า 17.

สนับสนุนเพิ่มเติมให้แก่ชุมชน/หมู่บ้าน¹¹ หรือที่ศัพท์ทางรัฐศาสตร์เรียกวิธีการหาคะแนนนิยมดังกล่าวว่า pork-barrel politics ซึ่งวิธีการดังกล่าวพบมากในภาคอีสานและภาคกลาง

ส่วนเรื่องของ การแจกสิ่งของและการจัดเลี้ยงนั้น เป็นประเด็นที่ทางพีเน็ตได้รับการร้องเรียนมาโดยตลอด ตั้งแต่ก่อนการประกาศกฤษฎีกายุบสภาให้มีการเลือกตั้ง โดยสิ่งของที่แจกมีหลากหลายแตกต่างกันไป นับตั้งแต่นาฬิกาแขวนผนังที่มีรูปและชื่อผู้สมัครหรือรูปผู้นำพรรคการเมือง มูลค่าประมาณ 100-200 บาท ถ้วยชามพลาสติก เสื้อแจ็กเก็ตที่มีการพิมพ์ชื่อพรรคหรือชื่อผู้สมัคร แว่นสายตา ผ้าห่ม ผ้านวม ข้าวสาร อาหารแห้งต่างๆ โดยสิ่งของเหล่านี้มีเทคนิคในการพิมพ์วันที่คือ จะพิมพ์วันที่ก่อนการประกาศกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความผิดทางกฎหมาย ในบางพื้นที่มีการขายสินค้าราคาถูกกว่าต้นทุนให้แก่ชาวบ้าน หรือให้ชาวบ้านสามารถรับสิ่งของเครื่องใช้จากร้านค้าโดยไม่ต้องเสียเงินได้ เป็นต้น ส่วนการจัดเลี้ยง ในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง ผู้สมัครในเขตเลือกตั้งเดียวกันมักจะแย่งกันเป็นเจ้าภาพงานบวช งานแต่ง และงานศพด้วย เช่น ก่อนวันเลือกตั้ง มีงานแต่งงานถึงวันละ 12 คู่¹²

หากพิจารณาโดยแยกแยะตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยแล้ว ข้อมูลที่ได้รับแจ้งเหตุ จะมาจากพื้นที่ในเขตภาคอีสานใต้ตะวันตก (นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และสุรินทร์) มากกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ คือมีจำนวนมากถึง 123 เรื่อง ส่วนภูมิภาคที่รองลงมาคือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภาคตะวันออก ตามลำดับ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 แสดงจำนวนเรื่องการแจ้งเหตุทุจริตเลือกตั้ง โดยจำแนกตามภาค

ภาค	จำนวนครั้ง
1. ภาคกลาง	42
2. ภาคตะวันออก	62
3. ภาคตะวันตก	41
4. ภาคอีสานใต้ตะวันออก	43
5. ภาคอีสานใต้ตะวันตก	123
6. ภาคอีสานเหนือตะวันออก	37
7. ภาคอีสานเหนือตะวันตก	55
8. ภาคเหนือตอนบน	33

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹² สมชัย ศรีสุทธิยากร, “เลือกตั้งอย่างไรให้ดีและเร็ว,” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการ. 624 สัมมนาการเมืองการปกครองของไทย หลักสูตรปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 กรกฎาคม 2544.

9. ภาคเหนือตอนล่าง	55
10. ภาคใต้ตอนบน	21
11. ภาคใต้ตอนล่าง	20
12. กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	96
รวม	628

หมายเหตุ : จำนวนเรื่องที่แจ้งเข้ามาดังในตารางที่ 6.1 มีจำนวนมากกว่าจำนวนครั้งที่แจ้งเหตุเข้ามา (ตารางที่ 6.2) นั้น สืบเนื่องมาจากการแจ้งเหตุแต่ละครั้ง ผู้แจ้งสามารถแจ้งเรื่องที่พบได้มากกว่า 1 เรื่อง จึงทำให้จำนวนครั้งน้อยกว่าจำนวนเรื่อง

ที่มา : เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง

จะสังเกตได้ว่า ภาคที่มีจำนวนผู้ที่แจ้งเหตุเข้ามาบ่อยครั้งมากที่สุดคือ ภาคอีสาน ในขณะที่ภาคใต้กลับเป็นภาคที่มีการแจ้งเหตุเข้ามาน้อยที่สุด สาเหตุที่ทางพีเน็ตพอสรุปได้คือ สภาพของลักษณะและภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่ นักการเมืองที่ลงสมัคร วิธีการหลักที่ใช้ในการหาเสียง และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือภาคอีสานประชาชนค่อนข้างจะมีฐานะยากจนกว่าภาคอื่นๆ และวิธีการซื้อเสียงโดยการแจกเงิน แจกของ ยังเป็นวิธีการที่นักการเมืองในพื้นที่ยังใช้เป็นวิธีการหลัก ดังนั้นจึงได้รับรายงานมากกว่าภาคอื่นๆ ส่วนในกรณีของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้รับการแจ้งเหตุมากเป็นอันดับรองลงมา อาจเป็นเพราะความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร จึงทำให้มีเรื่องราวของการแจ้งเหตุอยู่ในลำดับต้นๆ เช่นกัน ดังนั้น กล่าวได้ว่ากาที่พีเน็ตแบ่งพื้นที่ภาคอีสานออกเป็น 4 ภาคย่อยๆ นั้น เป็นการแบ่งพื้นที่ที่ค่อนข้างเหมาะสม เพื่อจะทำให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างครอบคลุมทั้งพื้นที่มากขึ้น

นอกจากนั้น ยังพบว่าประชาชนส่วนหนึ่งนอกจากจะนำเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว กลุ่มคนดังกล่าวยังมีจะทำสำเนาเรื่องร้องเรียนมามอบให้ที่พีเน็ตอีกสำเนาหนึ่งด้วย เพื่อให้ทางพีเน็ตได้มีส่วนร่วมในการติดตามความคืบหน้า หรือช่วยในการนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งแม้หลังวันเลือกตั้งแล้วก็ตาม ก็ยังมีบุคคลมาแจ้งเหตุร้องเรียนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง¹³ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการยอมรับ ความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือในบทบาทการตรวจสอบการเลือกตั้งจากประชาชนและสังคมเป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียใหม่ โดยเฉพาะเรื่องการแข่งขันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹³ สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544, หน้า 20.

ออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่มาจากบัญชีรายชื่อ และประเภทที่มาจากเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน โดยกำหนดเขตเลือกตั้งให้เล็กลง เพื่อป้องกันการใช้เงินซื้อเสียง และเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบบริหารจัดการเลือกตั้งจากกระทรวงมหาดไทย มาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นกลับไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จากผลงานการศึกษาวิจัยมากมาย¹⁴ รวมทั้งผลงานวิจัยที่ศึกษาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง¹⁵ ระบุปัจจัยที่ทำให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งว่า นอกจากคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร เช่น มีความรู้ความสามารถ มีผลงาน ชื่อเสียง อิทธิพล และเงิน รวมทั้งฐานเสียงจากพรรคการเมือง และได้รับการช่วยเหลือจากราชการแล้ว ยังมีอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กต.จว.) ไม่โปร่งใส หรือฝักใฝ่การเมือง ดังนั้นกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงระบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยเฉพาะการบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารจัดการการเลือกตั้งก็ไม่ได้ทำให้ระดับความรุนแรงของปัญหาการทุจริตหรือการเบี่ยงเบนการเลือกตั้งลดระดับลงไป เพราะฉะนั้น จากบทบาทของพีเน็ตในการตรวจสอบการเลือกตั้งดังกล่าว จะกลายเป็นพลังสำคัญในการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีกกลไกหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นศึกษาอีกมากมาย เพื่อวิเคราะห์การทำงานร่วมกันระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังจะได้นำเสนอในบทถัดไป

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ เช่น งานศึกษาของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่องการทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ โดยได้รับทุนวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปีงบประมาณ 2542.

¹⁵ มติชน (19 พฤษภาคม 2543) : 2.

บทที่ 7

ปัจจัยและปัญหาการมีส่วนร่วมของพีเน็ตในการเลือกตั้ง

ในบทนี้จะกล่าวถึงปัจจัยและปัญหาที่สำคัญของพีเน็ต โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนแรกเป็นส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งของพีเน็ต โดยใช้ปัจจัยสำคัญซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ อันได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ คุณภาพของบุคลากร การบริหารกิจกรรม และ ทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของพีเน็ต และส่วนสุดท้าย เป็นส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของพีเน็ตในการเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ปัญหาคือ ปัญหาการมีส่วนร่วมของพีเน็ตในการเลือกตั้ง และ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งของพีเน็ต

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์โดยใช้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของพีเน็ต ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นใหญ่ๆ ด้วยกันคือ การจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ คุณภาพของบุคลากร การบริหารกิจกรรม และ ทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของพีเน็ต

การจัดโครงสร้างองค์กร

จากโครงสร้างของพีเน็ตที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา หากแบ่งตามการจำแนกประเภทองค์กรของ Henry Mintzberg ถือได้ว่าเป็นการจัดองค์กรแบบโครงสร้างอย่างง่าย¹ (simple structure) คือไม่มีรูปแบบที่ละเอียดลึกซึ้งซึ่งนัก ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนักและไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์มากนัก และอาจเรียกองค์กรแบบนี้อีกอย่างได้ว่า องค์กรแบบราบ (flat organization) โดยมีหน่วยปฏิบัติงาน (operating core) คือผู้ประสานงานพีเน็ตระดับจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานหลักที่ส่งผลบรรลุเป้าหมายขององค์กรโดยตรง และมีส่วนนำเชิงกลยุทธ์

¹ Henry Mintzberg แยกประเภทองค์กรออกเป็น 5 ประเภทโดยแบ่งตามโครงสร้างคือ ประเภทแรก องค์กรแบบโครงสร้างอย่างง่าย (simple structure) ประเภทที่สอง องค์กรแบบเครื่องจักรกล (machine bureaucracy) ประเภทที่สาม องค์กรทางวิชาชีพ (professional bureaucracy) ประเภทที่สี่ องค์กรแบบโครงสร้างแยกหน่วยงาน (divisional structure) และประเภทสุดท้าย องค์กรแบบเฉพาะกิจ (adhocracy) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Henry Mintzberg, Structure in fives: Designing effective organizations (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983), pp. 157-162; วัชรินทร์ ทองประทุม, "การออกแบบองค์กร," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 41, ฉบับที่ 1 (2544) : 53-65; อัมพร ชำรงลักษณ์, ทฤษฎีองค์กร เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 67-68.

(strategic apex) คือฝ่ายบริหารระดับสูงสุดและผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลาง เป็นผู้รับผิดชอบองค์กรโดยรวมทั้งหมด Mintzberg ถือว่าส่วนนำเชิงกลยุทธ์เป็นส่วนสำคัญที่สุดขององค์กรประเภทนี้ การตัดสินใจต่าง ๆ จะรวมอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารเพียงคนเดียว ลำดับชั้นการบังคับบัญชาจะน้อยมาก ทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัว และผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนจะรายงานต่อผู้บริหารระดับสูงกว่าโดยตรง (direct supervision) แต่ในกรณีของพีเน็ตนั้น จะเน้นลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบพียงมีหน้าที่ที่จะต้องรายงาน (report) เกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบเสนอต่อผู้มอบอำนาจเป็นระยะ ๆ เพราะทั้งผู้มอบอำนาจหน้าที่และผู้รับมอบต่างก็มีความรับผิดชอบในงานการตรวจสอบการเลือกตั้งร่วมกัน โดยจะใช้วิธีประสานงาน ปรีกษาหารือ หรือขอคำแนะนำ มากกว่าการรวมอำนาจการบังคับสั่งการ กล่าวคือผู้ประสานงานระดับจังหวัดจะปรึกษาหารือผ่านทางประธานภาค ซึ่งถือว่าเป็นผู้ประสานงานระดับกลาง (middle line) ก่อนที่จะรายงานขึ้นมาที่ผู้ประสานงานส่วนกลาง แต่หากผู้ประสานงานระดับจังหวัดมีเรื่องสำคัญและเร่งด่วนก็สามารถปรึกษาหารือโดยตรงมาที่ผู้ประสานงานส่วนกลางได้ จึงทำให้ช่วงการควบคุมของผู้บริหารกว้าง และการติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ข้อมูลบิดเบือนน้อยมาก และโครงสร้างองค์กรแบบงายนี้เหมาะสำหรับองค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่³

กล่าวได้ว่าการที่พีเน็ตจัดโครงสร้างองค์กรแบบงายนี้นิยมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีในแง่การบริหารจัดการจะรวดเร็ว ประหยัด และมีความยืดหยุ่นหรือปรับตัวต่อการทำงานได้สูง (flexibility) เพราะไม่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชามาก สะดวกแก่การประสานงาน ทำให้ความไม่ชัดเจนหรือกำกวมในการปฏิบัติงานเกิดขึ้นน้อยมาก เพราะผู้บริหารส่วนกลางสามารถประสานงานได้อย่างใกล้ชิด

ส่วนข้อเสียของการจัดโครงสร้างแบบนี้ก็คือ การที่คนเพียงคนเดียวตัดสินใจ รวมอำนาจไว้ในมือ อาจเกิดการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เพราะไม่มีบุคคลอื่นคอยตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และถ้าเกิดตัดสินใจผิดพลาด องค์กรมีความเสี่ยงสูงในการเสื่อมประสิทธิภาพ ถ้าฝากชีวิตไว้กับคนเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม ทางพีเน็ตก็แก้ของปัญหาเรื่ององค์กรแม่จากส่วนกลางจะไปครอบงำองค์กรลูกที่อยู่ตามภาคและจังหวัด ด้วยการเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับจังหวัดและภาค ประสานงานและปรึกษาหารือระหว่างผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลางกับผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาคและระดับจังหวัดอยู่เสมอ และที่สำคัญคือเน้นให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อจะได้ข้อสรุปและทิศทางการทำงานของพีเน็ตร่วม

² Ibid., p. 157.

³ วัชรีย์ ทรงประทุม, “การออกแบบองค์กร,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 41 : 64.

กัน ดังจะเห็นได้จากความเห็นของสิริวันท์ ชัยญาณะ⁴ ว่า “...องค์กรแม่ไม่ครอบงำเลย ทุกครั้งจะมีการเชิญประชุมหัวหน้าภาคและตัวแทนจังหวัดทุกจังหวัด โดยที่บ้านมนังคศิลาจะทำหน้าที่เป็นลักษณะผู้ประสานงานได้ดีมาก ส่วนการตัดสินใจทั้งหมดจะอยู่ที่องค์กรลูก และที่สำคัญคือเป็นองค์กรแม่ที่ปกป้ององค์กรลูก...” ดังนั้นกล่าวได้ว่าพีเน็ตจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานทุกคน โดยการเชื่อมโยงบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานได้ ทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ จึงไม่จำเป็นต้องมีลักษณะจากระดับบนมาสู่ระดับล่างเท่านั้น หากแต่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นระดับล่างก็สามารถริเริ่มหรือแสดงความคิดเห็นเสนอไปยังระดับบนได้ (bottom up approach) ซึ่งข้อเสนอส่วนใหญ่มักเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของพีเน็ตเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้แสดงความคิดเห็นในมุมมองที่แท้จริงในฐานะผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่

ปัจจัยด้านผู้นำ

สำหรับผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงของพีเน็ต ในที่นี้หมายถึง พลเอกสายหยุด เกิดผล ประธานพีเน็ต และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร ผู้ประสานพีเน็ตส่วนกลาง โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพการทำงานในอดีต บุคลิกภาพความเป็นผู้นำ (leadership) และความสามารถในการบริหารงาน

พลเอกสายหยุด เกิดผล อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรองประธานมูลนิธิธิดากรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในฐานะประธานพีเน็ต ได้ชื่อว่าเป็นนายทหารประชาธิปไตยยุคปัจจุบันคนหนึ่งของประเทศไทย ที่สนใจเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปลุกจิตสำนึกของคนไทยให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยมาโดยตลอด ตั้งแต่เป็นแกนนำในการจัดตั้ง “กลุ่มอาสาประชาชาติ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งกลุ่มอาสาประชาชาติได้เข้าร่วมสังเกตการณ์เลือกตั้งในปีนั้น และในการเลือกตั้งครั้งต่อมาอีกหลายครั้ง จนเป็นสาเหตุหนึ่งแห่งการเกิดคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า “องค์กรกลาง” ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรสอดส่องดูแลการเลือกตั้งขึ้นในเวลาต่อมา โดย พลเอกสายหยุด เกิดผล ได้รับเลือกเป็นรองประธานกรรมการ จนกระทั่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 พลเอกสายหยุด เกิดผล ก็เป็นแกนนำคนหนึ่งใน “คณะกรรมการองค์กรกลาง 1” ที่ต้องการเห็นความต่อเนื่องและความเข้มแข็งในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชน และที่สำคัญคือต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประสานความร่วมมือกับเครือข่ายของอาสาสมัครองค์กรกลางที่มีอยู่ประมาณ 70,000 คนทั่วประเทศ จึงมีความเห็นว่าควรจัดตั้งมูลนิธิขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “มูลนิธิธิดากร

⁴ สัมภาษณ์ สิริวันท์ ชัยญาณะ, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือตอนบนและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดเชียงใหม่, 5 กันยายน 2544.

กรกลางเพื่อประชาธิปไตย”⁵ เพื่อให้การดำเนินงานมีลักษณะเป็นไปอย่างถาวรมากขึ้น ไม่เหมือนกับองค์กรกลางเดิมที่ถูกแต่งตั้งขึ้นตามวาระที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

นอกจากนั้น พลเอกสายหยุด เกิดผล ก็ยังเป็นผู้เสนอให้มีการจัดตั้ง “พีเน็ต” โดยให้ความเห็นไว้ว่า “แม้ว่าประเทศไทยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการแล้ว ก็เชื่อว่าความจำเป็นในการมีองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งจะน้อยลงหรือไม่จำเป็นต้องมี ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องมีพลังของประชาชนเข้ามสนับสนุนให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตยังเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง”⁶ จึงเห็นว่ามูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยควรร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ จัดตั้งเป็น “เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการรณรงค์หาเสียงของนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยจะทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาคอยสังเกตการณ์การเลือกตั้งและแจ้งเหตุผิดปกติต่างๆ ไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งและขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ตรวจสอบระบบการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด ตลอดจนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยในวันเลือกตั้งอีกด้วย

บทบาทอีกอย่างหนึ่งของ พลเอกสายหยุด เกิดผล คือการเป็นประธานเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม (Asian Network for Free Elections; ANFREL) ANFREL เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีประสบการณ์ทางด้านการสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคเอเชียมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศที่มีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง และมีปัญหาการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งสูง ได้แก่ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ติโมร์ตะวันออก มาเลเซีย ศรีลังกา และเนปาล นอกจากนี้ ANFREL ยังได้ส่งคณะผู้แทนไปแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารกระบวนการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ เช่น ญี่ปุ่น และฮ่องกง และบ่อยครั้งที่ พลเอกสายหยุด

⁵ ผู้ก่อตั้งมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย มี 7 คน โดยตำแหน่งดังต่อไปนี้ 1) นายเกษม สุวรรณกุล เป็นประธานมูลนิธิฯ 2) คุณหญิงอัมพร มีสุข เป็นรองประธานมูลนิธิฯ 3) พลเอกสายหยุด เกิดผล เป็นรองประธานมูลนิธิฯ 4) นางสาววารีย์ หะวานนท์ เป็นเหรัญญิกมูลนิธิฯ 5) นายโคทม อาริยา เป็นเลขานุการมูลนิธิฯ 6) นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นกรรมการบริหาร และ 7) นายจีระ หงส์ลดารมภ์ เป็นกรรมการบริหาร และหลังจากที่นายโคทม อาริยา เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ก็ได้ขอลาออกจากตำแหน่งเลขานุการมูลนิธิฯ โดยที่ประชุมคณะกรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ได้แต่งตั้งให้นายสมชัย ศรีสุทธิยากร เป็นเลขานุการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยแทน

⁶ สัมภาษณ์ พลเอกสายหยุด เกิดผล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง, 9 กันยายน 2544.

เกิดผล ได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานในฐานะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งต่างชาติตามประเทศต่างๆ ข้างต้นอยู่เสมอ เพื่อนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการจัดการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพมาเสนอแนะ และประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ตรวจสอบการเลือกตั้ง ดังที่เคยกล่าวถึงประสบการณ์จากการศึกษาดูงานในต่างประเทศไว้ว่า

“... แม้ว่ากระบวนการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะมอบอำนาจให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แต่จากประสบการณ์ที่เรียนรู้จากประเทศต่างๆ กกต. จะทำหน้าที่นี้ให้บรรลุผลสำเร็จได้ก็ด้วยการร่วมมือ ช่วยเหลือจากอีก 3 องค์กร ที่เรียกว่า 4 ประสาน คือ กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พรรคการเมือง และองค์กรตรวจสอบของประชาชน โดยเฉพาะองค์กรสุดท้ายซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบของประชาชน ย่อมจะทำให้องค์กรอีก 3 องค์กรต้องร่วมมือในการทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด...”⁷

จากการศึกษาประสบการณ์การทำงานในอดีตของ พลเอกสายหยุด เกิดผล ดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า พลเอกสายหยุด เกิดผล สนใจและทำงานเกี่ยวกับเรื่องการเลือกตั้งทั้งภายในและต่างประเทศมาโดยตลอด ทำให้มีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก โดยนำเอาบทเรียนทั้งจากปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งในอดีตของไทย และจากการศึกษาดูงานการเลือกตั้งในต่างประเทศในฐานะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งต่างชาติ เพื่อนำมาปรับใช้กับพีเน็ต นอกจากนี้ยังเป็นผู้เสนอแนวคิดหรือโครงการใหม่ๆ อยู่เสมอ อาทิเช่น โครงการอาสาสมัครอาวุโสช่วยชาติประจำหน่วยเลือกตั้ง⁸ (อส.อต.) ซึ่งเป็นโครงการระดมความร่วมมือจากประชาชนผู้สูงอายุที่มีความปรารถนาดีต่อบ้านเมือง เข้ามาทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสังเกตการณ์พิเศษ เพื่อเป็นสักขีพยานการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ตนเองไปใช้สิทธิ โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ที่แจ้งประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกทั่วประเทศเข้าร่วมโครงการตามความสมัครใจ

⁷ สายหยุด เกิดผล, “โครงการอาสาสมัครอาวุโสช่วยชาติประจำหน่วยเลือกตั้ง (อส.อต.),” เอกสารประกอบการแถลงข่าวแก่สื่อมวลชน ณ บ้านมนังคศิลา กรุงเทพมหานคร, 14 ธันวาคม 2543.

⁸ สัมภาษณ์ พลเอกสายหยุด เกิดผล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง, 9 กันยายน 2544; สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544,” เสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2544, หน้า 23-25.

ทั้งนี้โดยมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่า ผู้สูงอายุหรือผู้ที่เกษียณอายุราชการ เอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นบุคคลที่เคยผ่านการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ มาแล้ว และมีความปรารถนาที่จะสร้างคุณประโยชน์แก่บ้านเมืองแม้ว่าจะไม่ได้ทำงานแล้วก็ตาม โดยอาสาสมัครเหล่านี้จะนั่งหรือคอยสังเกตการณ์ตลอดทั้งวันในหน่วยเลือกตั้งของตน เพื่อป้องปรามการทุจริตจากบุคคลภายนอก หรือจากกรรมการประจำหน่วย การทำงานดังกล่าวเป็นรูปของอาสาสมัคร ซึ่งไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ จากคณะกรรมการการเลือกตั้งมาสนับสนุน เป็นต้น นับได้ว่า พลเอก สายหยุด เกิดผล เป็นผู้ริเริ่มโครงการที่สำคัญโครงการหนึ่ง เพื่อระดมความเอาใจจริงเอาใจจากบุคคลที่เคยเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติมาช่วยกันทำหน้าที่สำคัญให้แก่บ้านเมือง

นอกจากนั้น สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้พีเน็ตมีความน่าเชื่อถือ คือ ประสิทธิภาพการทำงานของ พลเอกสายหยุด เกิดผล ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งชั้นสูงสุดของกองทัพไทย นั่นคือการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทำให้ได้รับการยอมรับจากสังคมเป็นอย่างสูง และบุคคลที่ทราบประวัติการทำงานในอดีตของ พลเอกสายหยุด เกิดผล ก็สนใจสมัครเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งกับพีเน็ตเป็นจำนวนมาก ทำให้ปัจจุบันพีเน็ตมีอาสาสมัครอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ

ส่วน สมชัย ศรีสุทธิยากร รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำงานร่วมกับองค์กรกลางตั้งแต่สมัยองค์กรกลาง 1 (พ.ศ. 2535) ขณะนั้นเป็นผู้ช่วยเลขาธิการฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง ปัจจุบันเป็นเลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย และในฐานะผู้ประสานงานส่วนกลางของพีเน็ต ก็เป็นแกนนำคนสำคัญอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทเป็นอย่างมากกล่าวคือ เป็นผู้นำในการวางแผน กำหนดเป้าหมายและกิจกรรม การบริหารและประสานงานกับประธานภาคและผู้ประสานงานประจำจังหวัดต่างๆ ของพีเน็ตทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังได้เสนอกิจกรรมการรณรงค์มากมาย เช่น การจัดเวทีประชาชนนโยบายและตอบคำถามประชาชน การจัดอภิปรายเรื่องคนรุ่นใหม่กับการเมืองไทย การจัดทำสติ๊กเกอร์รณรงค์ให้ประชาชนมีหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งและมีส่วนร่วมในการแจ้งเหตุทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อสร้างความรู้ทางการเมืองและการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองให้แก่ประชาชน โดยมีความมุ่งหวังว่าการรณรงค์ดังกล่าวจะทำให้ประชาชนมีพื้นฐานในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของพวกเขาอย่างมีคุณภาพมากขึ้น เช่น เปลี่ยนจากการให้ความสนใจที่ตัวบุคคลเป็นหลัก มาเป็นให้ความสนใจในนโยบายของพรรคเป็นสำคัญ ตลอดจนให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดี มีศรัทธาและความหวังต่อระบอบประชาธิปไตยว่าจะเป็นกลไกของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และเป็นหนทางที่ดีที่สุดในการพาบ้านเมืองฝ่าวิกฤตได้

นอกจากนั้น ยังมีหน้าที่เป็นผู้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนร่วมกับ พลเอกสายหยุด เกิดผล และบ่อยครั้งที่เป็นผู้แถลงข่าวโดยลำพัง เช่น ในประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น ตลอดจนเป็นผู้ดำเนินรายการการอภิปรายในกิจกรรมรณรงค์ต่างๆ ของพีเน็ต ทำให้เป็นที่รู้จักแก่สาธารณชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะลีลาการดำเนินรายการในกิจกรรมการจัดเวทีประชาชน

นโยบายและตอบคำถามประชาชน เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2543 เวลา 9.00-12.00 น. ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมที่ใหญ่ที่สุดของพีเน็ต เนื่องจากสามารถเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อครบทั้ง 100 คน จำนวน 4 พรรคการเมือง จากทั้งหมด 5 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา ยกเว้นพรรคความหวังใหม่เพียงพรรคเดียวที่ไม่ได้ตอบรับในกิจกรรมดังกล่าว และที่สำคัญคือ กิจกรรมการรณรงค์ดังกล่าวเป็นที่สนใจและได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประชาชนในการเข้ารับฟังทั้งในสถานที่จัดงาน และที่ชมผ่านการถ่ายทอดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 และไอทีวี หรือทางสถานีวิทยุ FM 99.5 และ FM 100.5 เนื่องจากเป็นการพบกันของบุคคลระดับหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่พร้อมกันบนเวทีเดียวกัน ในลักษณะของการประชุมนโยบายและวิสัยทัศน์เพียงครั้งเดียวของการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ยิ่งทำให้ผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลางเป็นที่รู้จักแก่ประชาชนทั่วไปมากขึ้น

การที่พีเน็ตสามารถนำเสนอข่าวสาร และจัดกิจกรรมอภิปรายในประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองการเลือกตั้งต่าง ๆ ออกทางสื่อมวลชน โดยเฉพาะทางโทรทัศน์ ซึ่งในปัจจุบันโทรทัศน์สามารถเข้าถึงแทบทุกครัวเรือนทั้งในชุมชนเมืองและชนบท⁹ นับว่าเป็นการทำหน้าที่บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนได้เป็นอย่างดี นั่นคือทำหน้าที่บทบาททั้งเป็นปากเป็นเสียง (advocacy) ตรวจสอบเฝ้าระวัง (watchdog) และติดตามความเคลื่อนไหวหรือข่าวคราวของการทุจริตการเลือกตั้ง อีกทั้งยังถือว่าเป็นการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย ได้ตระหนักรู้ (awareness) ถึงผลลัพธ์ของปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากโทรทัศน์เป็นสื่อชนิดเดียวที่ทำให้ผู้รับสารสามารถรับรู้ได้ทั้งภาพและเสียงในขณะเดียวกัน โดยไม่ต้องถูกปิดกั้นการรับรู้ด้วยเพียงเพราะผู้รับสารอ่านหนังสือไม่ออก และที่สำคัญคือ ถือได้ว่าพีเน็ต เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน (political education) ได้เป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งองค์กรอื่น

ในขณะเดียวกัน สมชัย ศรีสุทธิยากร¹⁰ ในฐานะที่เป็นผู้ทำงานร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็แสดงบทบาทวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางทั้ง 5 คนว่า ทำงานแบบแยกส่วน โดยแต่ละคนมีมุมมองของตนเองประสานกันไม่ได้ ทำให้ไม่มีเอกภาพในการทำงาน และจากประสานงานกับคณะกรรมการการ

⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจไทยสมัยกรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุง (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสิริน (ซิลค์เวอร์มบุคส์), 2542), หน้า 628.

¹⁰ กรุงเทพธุรกิจ (3 ธันวาคม 2543) : 2; กรุงเทพธุรกิจ (10 ธันวาคม 2543) : 2; สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

เลือกตั้ง พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีคำตอบล่วงหน้า ทำให้การทำงานเป็นไปในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะบุคลากรของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนใหญ่มาจากส่วนราชการ จึงเคยชินกับการทำงานแบบเดิม ทำให้ขาดนโยบายที่จะมองภาพรวม และออกมาแสดงความเห็นอยู่เนืองๆ ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดและระดับเขตนั้น มักทำงานไม่เป็นกลาง เพราะเป็นคณของนักการเมือง ทำให้ถูกรอบงำจากนักการเมืองได้

ความเห็นของผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลาง ดูจะสอดคล้องกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) วางตัวไม่เป็นกลาง ได้แก่ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทุจริตต่อหน้าที่ เช่น กรณีจังหวัดชุมพร เกิดกรณีพิพาทเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 41 ที่บที่บ้านของนายอุทัย ยิ้มน้อย คณะกรรมการการเลือกตั้งเขต 2 จังหวัดชุมพร¹¹ และประเด็นสำคัญก็คือบัตรเลือกตั้งที่ปลว้นติดสติ๊กเกอร์หัลลับเรียบร้อยแล้ว ทั้งที่เป็นบัตรยังไม่ได้ใช้และไม่มีการเจาะรูเพื่อแสดงว่าเป็นบัตรเหลือใช้แต่อย่างใด และยังพบว่าลายนิ้วมือของบัตรทั้งหมดเป็นลายนิ้วมือของคนเดียวกันอีกด้วย¹² ขณะที่จังหวัดพัทลุงก็มีแถลงการณ์ของกลุ่มพิทักษ์สิทธิรัฐธรรมนูญออกมาแสดงความไม่พอใจคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพัทลุง ด้วยเหตุสืบเนื่องมาจากการประชุมทำข้อตกลงเพื่อพิสูจน์บัตรเลือกตั้งเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2544 ในครั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพัทลุง อนุญาตให้สมาชิกพรรคประชาธิปไตยเข้าร่วมประชุมด้วยซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เป็นต้น การกระทำดังกล่าวทำให้พรรคประชาธิปไตยทราบการเคลื่อนไหว และสามารถกำหนดและวางแผนให้พรรคได้ประโยชน์ได้¹³ ดังนั้นการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวอาจเป็นเพราะถูกรอบงำจากนักการเมือง

นอกจากนั้น สมชัย ศรีสุทธิยากร¹⁴ ยังได้ระบุถึงปัญหาสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับกลไกการสืบสวนสอบสวนว่า รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือคนที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนส่วนกลางจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กรองสุดท้ายก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้ง 5 คน ดังนั้นข้อมูลจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง และผู้ร้องเรียนนั้น ทางเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะ

¹¹ ผู้จัดการรายวัน (22 กุมภาพันธ์ 2544) : 20.

¹² สุพจ จริงจิตร, “ควันหลงเลือกตั้ง,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 กุมภาพันธ์ 2544): 37.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544; กรุงเทพธุรกิจ (24 ธันวาคม 2543) : 2.

ยังไม่เชื่อข้อมูลหรือข้อเท็จจริง หากยังไม่ได้สัมผัสพยาน ซึ่งกระบวนการสัมผัสพยานเช่นนี้ยังมีลักษณะการทำงานเหมือนกับตำรวจอยู่ ทำให้หลายเรื่องที่สำคัญไม่สามารถนำเสนอไปสู่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาได้ พร้อมทั้งตั้งคำถามที่สำคัญคือ “...หากทุกอย่างวิ่งเข้าส่วนกลางทั้งหมด เจ้าหน้าที่ส่วนกลางจะกรองข้อมูลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางทั้ง 5 คน ได้รับความรู้มากน้อยเพียงไรโดยเฉพาะหากมีผู้สมัครบางคนที่ถูกกล่าวหา และมาแก้ข้อกล่าวหาด้วยการเน้นปริมาณของพยานเป็นจำนวนหลายร้อยคน นำเอกสารมาเป็นพันๆ หน้า จะตรวจสอบได้ทั้งหมดหรือไม่...”

อย่างไรก็ดี การที่ผู้ประสานงานงานพีเน็ตส่วนกลาง ออกมาแสดงบทบาทวิพากษ์วิจารณ์ และตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับ ผ่านทางสื่อมวลชน จนกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนทำให้ผู้ประสานงานส่วนกลาง กลายเป็นบุคคลเด่นเป็นที่ยอมรับแก่สังคม (status conferral) ย่อมทำให้เกิดความไม่สบายใจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างแน่นอน จนกรรมการการเลือกตั้งบางคน ออกมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของพีเน็ตในทำนองว่า เป็นเพราะเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงออกมาวิจารณ์คณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งบางคน เช่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ¹⁵ ก็ออกมาวิจารณ์การทำงานของผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลางอย่างค่อนข้างรุนแรงในลักษณะที่ว่า การกระทำของ สมชัย ศรีสุทธิยากร เป็นการกระทำเพื่อหวังชื่อเสียง โดยให้ความเห็นว่า

“...คนไหนอยากได้ชื่ออยากได้เสียง หรืออยากดัง ก็ต้องด่า กกต. จนสิ่งนี้กลายเป็นปรัชญาไปแล้ว ในขณะที่ใครเชียร์หรือสนับสนุน กกต. ไม่ดัง เปรียบเหมือนการตำรูรัฐบาล เช่น หนังสือพิมพ์ ถ้าตำรัฐบาลก็ขายดี ดูอย่างอาจารย์สมชัย ถ้าแกเชียร์ กกต. ตัวแกเองก็ไม่มีดัง...”

อาการไม่พอใจหรือหมั่นไส้ยิ่งเพิ่มมากขึ้นอีก เมื่อผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลางออกมาบอกแก่สาธารณชนว่าเขตเลือกตั้งใดบ้างที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งสมควรที่จะให้ใบเหลือง ใบแดง จนผู้อำนวยการการเลือกตั้งบางคน¹⁶ เห็นว่าการกระทำของผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนกลางนั้น เป็นการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งพอสมควร

“...พีเน็ตกล่าวว่า การเลือกตั้งคราวนี้ต้องมีใบแดงแน่ เพราะพีเน็ตได้ส่งหลักฐานมาให้ กกต. หมดแล้ว ซึ่งความจริงมีเพียงกระดาษรายงานของพีเน็ตเพียงแผ่นเดียวที่เขียนว่าได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จากนายแดงนายดำว่ามี การซื้อเสียงแจกเงินที่นั่นที่นี้แค่นี้ โดยที่พีเน็ตไม่มีการตรวจสอบหลักฐาน

¹⁵ สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ, 5 กันยายน 2544.

¹⁶ สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ, 5 กันยายน 2544.

อะไรเลยที่จะทำให้มีน้ำหนักมากเพียงพอ เป็นเพียงข้อมูลลอยๆ แล้วอย่างนี้จะ
จะเป็นหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริตเลือกตั้งได้อย่างไร...” นอกจากนี้
นี่ยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “...ที่สำคัญคือคนไม่รู้กฎหมายแล้วก็ออกมา
วิพากษ์วิจารณ์ ออกมาพูดอะไรผิดๆ มันไม่ยุติธรรมกับคนถูกวิจารณ์...”

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตกับสื่อมวลชนนั้น ไม่ได้เป็นความ
สัมพันธ์ในลักษณะที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว หรือเป็นการว่าจ้างสื่อมวลชนให้มานำเสนอข่าวของ
พีเน็ต แต่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ
สื่อมวลชนก็จะได้ข่าวที่ตนเองต้องการไป ในขณะที่ทางพีเน็ตก็อาศัยสื่อมวลชนในการกระจาย
ข่าวสารไปสู่ประชาชน โดยจะเชิญมาร่วมเมื่อมีการแถลงข่าว และสัมมนา เป็นต้น นอกจากนี้
สมชัย ศรีสุทธิยากร ยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ของสื่อมวล
ชนและพีเน็ต กับความสัมพันธ์ของสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ว่า

“...กิจกรรมการร่วมมือกับสื่อมวลชนกับสื่อมวลชนของพีเน็ต นับได้ว่า
ได้รับความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ เนื่องจากได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
ดี จากสื่อมวลชนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งโดยปกติสำหรับองค์กร
พัฒนาเอกชน (NGOs) โดยทั่วไป มักได้รับความไว้วางใจจากสื่อมวลชน
ภาครัฐน้อยมาก เนื่องจากความไม่มั่นใจในบทบาทและลักษณะการนำเสนอ
ต่อสาธารณะว่าจะมีความเป็นกลางหรือสีส่นในทางรุนแรงจนเป็นอันตราย
ต่อตัวสื่อเอง แต่ในกรณีของพีเน็ตกลับได้รับความร่วมมือและสนับสนุนเป็น
อย่างดี...”¹⁷

จะเห็นได้ว่า พีเน็ตเห็นสำคัญของสื่อมวลชน และใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์ต่อการ
ดำเนินกิจกรรมและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของพีเน็ตออกไปสู่สาธารณชนวงกว้างได้เป็นอย่างดี
ซึ่งเป็นไปตามคำกล่าวที่ว่า “ยิ่งสื่อมวลชนเลือกเสนอข่าวเกี่ยวกับประเด็นหรือปัญหาใดมาก
เท่าไร ประชาชนผู้รับสารก็จะรับรู้หรือตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นหรือปัญหานั้นมากยิ่งขึ้น
ขึ้นไปตามไปด้วย”¹⁸ และถือได้ว่าสื่อมวลชนเป็นพลังแฝงที่ทรงอำนาจมากจนองค์กรพัฒนาเอกชน
อื่นไม่อาจมองข้ามความสำคัญไปได้

จากประเด็นเรื่องผู้นำของพีเน็ต จะเห็นได้ว่าทั้งประธาน และผู้ประสานงานส่วนกลางนั้น
ได้รับการยอมรับจากสมาชิกของพีเน็ต และจากบุคคลภายนอกเป็นอย่างมาก แม้จะมีบางคนอาจ

¹⁷ สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544,” หน้า 27.

¹⁸ บุญเลิศ ศุกดิลก, “สื่อมวลชน: พลังแฝงในการพัฒนาการเมืองที่ถูกลืม,” วารสารธรรมศาสตร์ 8 (ตุลาคม-ธันวาคม 2521) : 32.

จะเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อผู้นำของพีเน็ตก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองคนเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับด้านการตรวจสอบการเลือกตั้งมาอย่างยาวนานระดับหนึ่ง จนกล่าวได้ว่าปัจจัยเรื่องผู้นำนี้เป็นจุดแข็งของพีเน็ต

คุณภาพบุคลากร

หากพิจารณาในเชิงคุณภาพของผู้ประสานงานพีเน็ตทั้งส่วนกลาง ระดับภาค และระดับจังหวัด ตลอดจนอาสาสมัครของพีเน็ต ในเรื่องความตั้งใจและศรัทธาต่อการทำงาน พบว่าบุคลากรของพีเน็ตเกือบทั้งหมด ทำงานแบบอาสาสมัคร กล่าวคือผู้ประสานงานพีเน็ตส่วนใหญ่มักมีงานประจำทำอยู่แล้ว การมาทำงานกับพีเน็ตจึงถือว่าเป็น “งานนอกหน้าที่ประจำของแต่ละคน แต่ที่มาทำงานกับพีเน็ต ก็มาด้วยใจ หรือจิตวิญญาณที่เสียสละ”¹⁹ ทำให้ผู้มาร่วมงานส่วนใหญ่มีความตั้งใจและศรัทธาที่จะทำงานอย่างเสียสละร่วมกับพีเน็ตเป็นอย่างมาก ทั้งที่บุคลากรบางคนมีภารกิจหน้าที่ประจำต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และทั้งที่รู้ว่าการทำงานให้พีเน็ตจะเสี่ยงภัยอันตราย อันเนื่องมาจากการถูกข่มขู่ทำร้าย ดังจะเห็นได้จาก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่จังหวัดอุตรดิตถ์ กรณีที่มีชายฉกรรจ์ที่มีอาวุธครบมือจำนวน 5 คน บุกรุกเข้าไปที่สำนักงานของพีเน็ตจังหวัดอุตรดิตถ์ พร้อมข่มขู่ไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง²⁰ นอกจากนี้การทำงานให้กับพีเน็ตก็ได้รับค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อย คือผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาคและระดับจังหวัด จะไม่ได้รับค่าตอบแทนอะไรเลย แต่ทางพีเน็ตระดับจังหวัดจะได้รับค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในสำนักงานต่างๆ เช่น ค่าวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้ในสำนักงาน ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น และหากมีการประชุมร่วมกัน ผู้ประสานงานที่อยู่ต่างจังหวัดกับสถานที่ประชุม ก็จะได้รับค่าพาหนะเดินทางมาประชุม ส่วนอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งและอาสาสมัครรับแจ้งเหตุนั้น ก็จะได้รับค่าตอบแทนวันละ 200 บาทต่อคน กล่าวได้ว่าค่าตอบแทนที่คนทำงานให้กับพีเน็ตนั้นค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาคและระดับจังหวัดแทบจะไม่ได้อะไรเลย นอกจากค่าใช้จ่ายในสำนักงาน และค่าพาหนะเดินทางเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นค่าตอบแทนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และความเสี่ยงภัยอันตรายที่เกิดขึ้นในการทำงาน สาเหตุสำคัญที่มาร่วมงานร่วมกับพีเน็ต ก็เพื่อต้องการเห็นประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหามากขึ้น ดังที่ ปัญญ์ ยวนแหล ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ที่มาร่วมงานร่วมกับพีเน็ต ก็ต้องการเห็นภาพการพัฒนาทางการเมืองที่ดีขึ้น

¹⁹ สัมภาษณ์ ปัญญ์ ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

²⁰ สัมภาษณ์ มรกต อารียะ, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุตรดิตถ์, 9 กันยายน 2544.

และเพื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นสำคัญ เงินอะไรก็ได้ บางที่ยังต้องควักเงินส่วนตัวอีกด้วย เพราะฉะนั้นถ้าหากพีเน็ตผิดหลักการจากนี้ เราก็คงไม่ทำ”²¹

อย่างไรก็ดีการที่แต่ละคนมีภารกิจหน้าที่ประจำต้องปฏิบัติอยู่แล้ว ย่อมทำให้มีเวลามาปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ เช่น มาปฏิบัติงานได้ครึ่งวันบ้าง หรือตามเวลาสะดวกบ้าง แม้ว่าผู้ประสานงานพีเน็ตบางคนจะมีเลขานุการส่วนตัวเพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาคหรือระดับจังหวัดแล้วก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าการตัดสินใจบางอย่างก็ต้องเป็นดุลยพินิจของผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาคหรือระดับจังหวัดด้วยตัวเอง และที่สำคัญคือผู้ประสานงานพีเน็ตเหล่านั้นยังมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงต่อองค์กรเดิมอยู่ แต่อีกส่วนหนึ่งขึ้นตรงกับผู้บริหารของพีเน็ต เกิดลักษณะมีเจ้านายสองแห่ง ทำให้เป็นปัญหาการปฏิบัติตนของผู้ประสานงานพีเน็ตได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดอาจไม่พอใจเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาของตนปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำได้ไม่เต็มที่ และการพิจารณาผลการปฏิบัติงานก็ไม่ได้นำผลงานของทั้งสองแห่งมารวมกันพิจารณาด้วย ลักษณะเช่นนี้ไม่เป็นไปตามหลักการเอกภาพในการบังคับบัญชา²² (unity of command) ที่ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งต้องรับคำสั่งและรายงานกับผู้บังคับบัญชาของตนแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น (one man, one boss) หรือเข้าหลักที่ฝรั่งเรียกว่า มนุษย์คนหนึ่งไม่สามารถรับใช้เจ้านายสองคนพร้อมกัน²³ (No one can serve two masters) ซึ่งจะทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากจะสร้างความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ เพราะไม่ทราบว่าจะต้องรายงานตัวกับใคร และอาจมีปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย

นอกจากนั้น หากพิจารณาในด้านความเป็นกลางของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของผู้ประสานงานพีเน็ตระดับภาคและระดับจังหวัด ตลอดจนอาสาสมัครต่างๆ นั้น พบว่าในการสรรหาผู้มาปฏิบัติงาน ไม่มีนโยบายที่เน้นด้านวุฒิการศึกษา แต่เน้นในแง่ของการเป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ มีความเสียสละอุทิศตน และที่สำคัญคือมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และควรเป็นคนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการสรรหาไม่มีการเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปในแต่ละพื้นที่ได้รับทราบเท่าที่ควร จึงทำให้พีเน็ตจึงต้องใช้ระบบสรรหาแบบความสัมพันธ์ส่วนตัว ความรู้จักมักคุ้นแล้วแนะนำกันมา หากมองในแง่ดีคือ

²¹ สัมภาษณ์ ปัญญา ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

²² สมยศ นาวิการ, การบริหารและพฤติกรรมองค์กร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2540) หน้า 45.

²³ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์กร: ทฤษฎีและการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 418; พิตยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 41.

ช่วยให้ได้ผู้ร่วมงานอย่างรวดเร็วกว่าการเปิดรับสมัครทั่วไป และทำให้พีเน็ตสามารถคัดเลือกคนที่องค์กรไว้ใจได้ แต่ก็มีข้อเสียคือลักษณะการสรรหาล้นกรองความพร้อม และความเหมาะสมตามระบบการสรรหาบุคลากร จะไม่เป็นตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงทำให้เกิดเป็นข้อครหาว่าได้คนที่ไม่มีความสามารถมาตรวจสอบการเลือกตั้ง และอาจถูกมองว่าคนของพีเน็ตไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองได้ ฐเนศวร์ เจริญเมือง²⁴ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประสานงานพีเน็ตจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือว่า “...พีเน็ตได้คนที่ไม่มีฝีมือมาตรวจสอบการเลือกตั้ง ดังเช่นกรณีคนทั้งเมืองทราบว่ามี การทุจริตการเลือกตั้ง แต่พีเน็ตจังหวัดนั้นกลับรายงานว่าไม่มีการทุจริตเกิดขึ้น มันเป็นไปได้อย่างไรในเมื่อคนอื่นเขาเห็นกันหมด แต่ทำไมพีเน็ตจังหวัดกลับมองไม่เห็น...”

กล่าวได้ว่า พีเน็ตไม่สามารถเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างควรจะเป็น แต่จะมีเฉพาะการมีส่วนร่วมที่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มคนที่ผู้ประสานงานของพีเน็ตรู้จัก และเป็นคนที่ตนเองไว้ใจเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ พีเน็ตมีจำนวนอาสาสมัครไม่เพียงพอกับความต้องการของงานที่ต้องปฏิบัติงาน ในบางจังหวัดจึงใช้เด็กนักเรียนนักศึกษาเป็นอาสาสมัคร ซึ่งต่างจากนัมเฟรลซึ่งมีสมาชิกอาสาสมัครถึง 500,000 คนทั่วประเทศ²⁵ อีกทั้งยังมีองค์กรอื่นๆ ที่คอยสนับสนุนอีก 120 องค์กร²⁶ จึงทำให้พีเน็ตของไทย บางครั้งก็ไม่สามารถร่วมกิจกรรมได้ครบทั้งหมด เพราะไม่สามารถหาอาสาสมัครได้ เช่น กิจกรรมการสังเกตการณ์การนับคะแนน ซึ่งต้องใช้คนเป็นจำนวนมากพอสมควร เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการที่พบก็คือ ผู้ปฏิบัติงานให้กับพีเน็ตมีความหลากหลายในด้านอาชีพค่อนข้างน้อย เพราะการรู้จักมักคุ้นแนะนำกันมาทำงานให้กับพีเน็ตมักเป็นคนในกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน อาชีพที่พบมากที่สุดคือ อาจารย์ คนที่ทำงานด้านการศึกษาหรือที่เรียกว่านักการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่น อาจารย์จากสถาบันราชภัฏ ข้าราชการจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ กรมการศึกษานอกโรงเรียน และอาจารย์จากวิทยาลัยเทคนิค เป็นต้น โดยข้าราชการเหล่านี้มักจะสำเร็จการศึกษาในด้านครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรืออักษรศาสตร์ ทำให้ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ทั้งที่งานสำคัญงานหนึ่งของพีเน็ตคือ งานการรับแจ้งเหตุซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายพอสมควรที่จะสามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรับแจ้งเหตุว่ามีหลักฐานพร้อมมูลอัน

²⁴ สัมภาษณ์ ฐเนศวร์ เจริญเมือง, รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 4 กันยายน 2544.

²⁵ Asiaweek (7 April 2000) : 40.

²⁶ แหล่งที่มา : <http://www.namfrel.org./Html/people.html> [2001, August 16]

น่าเชื่อถือได้หรือไม่ เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาในการส่งเอกสารหลักฐานแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าเป็นเพียงข้อมูลลอยๆ ที่ขาดน้ำหนัก จนไม่สามารถประกอบเป็นหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้สมัครที่กระทำการทุจริตได้ ดังที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...มีเพียงกระดาษรายงานของพีเน็ตเพียงแผ่นเดียวที่เขียนว่าได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จากนายแดงนายดำ ว่า มีการซื้อเสียงแจกเงินที่นั่นที่นี้แค่นี้ โดยที่พีเน็ตไม่มีการตรวจสอบหลักฐานอะไรเลยที่จะทำให้มีน้ำหนักมากเพียงพอ เป็นเพียงข้อมูลลอยๆ แล้วอย่างนี้จะเป็นหลักฐานอันควรเชื่อถือได้ที่มีการทุจริตเลือกตั้งได้อย่างไร...”

ดังนั้น กล่าวได้ว่าบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกิจกรรมด้านการรับแจ้งเหตุการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่พีเน็ตส่วนกลางได้แก้ปัญหาเรื่องบุคลากรทางด้านกฎหมายส่วนหนึ่ง ด้วยการให้กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยบางคนที่เป็นนักกฎหมาย หรือทนายความ จัดหาบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายประมาณ 5 คน มาเป็นอาสาสมัครรับแจ้งเหตุประจำอยู่ที่ศูนย์ประสานงานและรับแจ้งเหตุส่วนกลาง ณ บ้านมนังคศิลา เพื่อให้ผู้ประสานงานพีเน็ตในต่างจังหวัดและรวมถึงประชาชนทั่วไป หากมีความขัดข้องสามารถโทรศัพท์มาสอบถามความเห็นทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในช่วงระหว่างที่มีการเลือกตั้งได้

เพราะฉะนั้น ประเด็นเรื่องการสรรหาผู้ปฏิบัติงานของพีเน็ตนั้น สามารถเป็นตัวบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้งผ่านทางกลไกองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้ว่า เป็นช่องทางที่เหมาะสมมากน้อยเพียงใด แต่ผลการศึกษาพบว่า ช่องทางนี้ไม่เปิดกว้างพอที่จะให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่คุ้นเคยกับพีเน็ตเข้ามีส่วนร่วมได้ อย่างไรก็ดี ถือได้ว่าพีเน็ตก็ไม่ได้เน้นเฉพาะแต่เชิงปริมาณเพียงเดียว เพื่อที่จะหาผู้ปฏิบัติงานให้ครบทั้ง 76 จังหวัดทั่วประเทศ กล่าวคือหากจังหวัดใดที่ไม่สามารถหาผู้ประสานงานประจำจังหวัดได้ก็จะไม่ตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุในจังหวัดนั้น โดยจะไม่ส่งบุคลากรจากส่วนกลางไปทำหน้าที่แทน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นไปตามนโยบายที่ว่าต้องการได้คนที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และเป็นคนที่อยู่ในพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงทำให้พีเน็ตมีศูนย์รับแจ้งเหตุเฉพาะบางจังหวัดเท่านั้น

การบริหารกิจกรรม

รูปแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วม ที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้าร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งมีอยู่ 4 กิจกรรมคือ งานสังเกตการณ์การเลือกตั้ง งานรับแจ้งเหตุ งานสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และงานสังเกตการณ์การนับคะแนน ส่วนกิจกรรมการขนส่งหีบบัตรเลือกตั้งนั้น ถือว่าเป็นกิจกรรมย่อยของงานสังเกตการณ์การเลือกตั้งคือ เป็นกิจกรรมที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้อาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง (อสส.) ไปสังเกตการณ์การขนส่งหีบบัตรและเขียนรายงานว่าการขนส่งหีบบัตรดังกล่าวเป็นไปอย่างปกติหรือไม่ เมื่อส่งหีบบัตรเสร็จก็ถือว่าภารกิจเสร็จสิ้นสามารถกลับบ้านได้ แต่ในความเป็น

จริงอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งส่วนใหญ่จะไม่ทำ เพราะเป็นการเสียเวลาเพิ่มในการที่ต้องนั่งรถไปกับกรรมการประจำหน่วย (กปน.) ไม่น้อยกว่า 5 คน และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย²⁷ ดังนั้น กล่าวได้ว่ากิจกรรมทั้งสี่รูปแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดมานั้นเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมของนัมเฟรลแล้ว มีส่วนคล้ายคลึงกันมาก เพียงแต่ปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนของไทยคือ อาสาสมัครยังไม่มีจิตสำนึกทางการเมืองที่จะทำงานเพื่อสังคม และปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรตั้งได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จเหมือนดั่งนัมเฟรลของประเทศฟิลิปปินส์

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งจะทำหน้าที่เพียง 2 ด้านคือ การรับแจ้งเหตุ และการสังเกตการณ์เลือกตั้ง โดยไม่มีกิจกรรมการสังเกตการณ์การนับคะแนน เพราะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง ทำให้ไม่ต้องมีอาสาสมัครอีกหนึ่งชุด เพื่อทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสังเกตการณ์การนับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนรวม ส่วนสาเหตุที่ไม่มีกิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แม้ว่าในความเป็นจริงจะมีการติดแผ่นป้ายโปสเตอร์แนะนำตัวเป็นจำนวนมากก็ตาม มีอยู่สองประการได้แก่ สาเหตุประการแรกคือ กฎหมายไม่ได้เขียนว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องกำหนดวงเงิน ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไว้ ส่วนสาเหตุประการถัดมาคือ กฎหมายไม่ได้เขียนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบบัญชีของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา²⁸

กิจกรรมดังกล่าวทั้งหมด เป็นรูปแบบกิจกรรมเดียวกันที่ใช้ตรวจสอบการเลือกตั้งทั่วประเทศ โดยที่มาของกิจกรรมดังกล่าวได้จากประสบการณ์การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งขององค์กรกลางและการศึกษาดูงานจากต่างประเทศ

โคทม อาริยา²⁹ ให้ความเห็นว่า

“...อาศัยประสบการณ์สืบเนื่องจากการที่เรามีองค์กรกลางมา อันนี้ส่วนหนึ่ง และได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่องกันมาพอสมควร ก่อนที่เขียนออกมาเป็นระเบียบ เมื่อเขียนเป็นระเบียบแล้วก็ทำความเข้าใจกับองค์กรพัฒนาเอกชนว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจะช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างไรได้หรือไม่ เมื่อทำความเข้าใจแล้วก็เห็นองค์กรพัฒนาเอกชนคล้ายๆ กับเห็นดีเห็นงามด้วย และกิจกรรมทั้งสี่ดังกล่าวก็น่าจะครอบคลุมการตรวจสอบการเลือกตั้งทั้งหมดแล้ว...”

²⁷ สัมภาษณ์ โคทม อาริยา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

²⁸ สัมภาษณ์ โคทม อาริยา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

²⁹ สัมภาษณ์ โคทม อาริยา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

กล่าวได้ว่ากิจกรรมทั้งสี่ประเภทดังกล่าวนั้น ต่างก็อยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง 3 ประการ อันได้แก่³⁰ หนึ่ง หลักเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง สอง หลักความสุจริตเที่ยงธรรมของผลการเลือกตั้ง และ สาม หลักความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือกิจกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง กิจกรรมการสังเกตการณ์การนับคะแนน และกิจกรรมการรับแจ้งเหตุเป็นไปตามหลักการทั้งสามประการ ส่วนกิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่ายนั้นเป็นตามหลักการประการสุดท้าย ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเสรี (free) ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครคนใดก็ได้ที่ตนชอบ โดยปราศจากการถูกบังคับหรือข่มขู่ และการเลือกตั้งจะต้องเป็นธรรม (fair) โดยมีการป้องกันมิให้ผู้สมัครเอาเปรียบกันในการรณรงค์หาเสียง

อย่างไรก็ตาม เรื่องรูปแบบกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะมีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนแล้วก็ตาม แต่บางคนกลับมีความเห็นว่า ควรให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้คิดและเสนอรูปแบบเอง เพราะแต่ละองค์กรย่อมมีพื้นฐานที่มาขององค์กรแตกต่างกัน และแต่ละพื้นที่ก็มีลักษณะไม่เหมือนกัน ดังนั้นจึงไม่สมควรที่กำหนดรูปแบบกิจกรรมเดียวกันใช้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ เช่น สมชัย ศรีสุทธิยากร³¹ มีความเห็นว่า

“...รูปแบบกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น ควรมาจากองค์กรพัฒนาเอกชน โดยใช้มุมมองหรือสายตาขององค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น ไม่ใช่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอรูปแบบเดียวแล้วให้ใช้ตรวจสอบการเลือกตั้งทั่วประเทศ...”

สอดคล้องกับ สุพรรณ สาคร³² ที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบกิจกรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในระดับจังหวัดไว้ว่า

“...องค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละจังหวัด มีทั้งลักษณะที่คล้ายคลึงกัน และ แตกต่างกัน ตามสภาพที่มาและพื้นฐานเดิมของแต่ละองค์กร ดังนั้นการถูกกำหนดโดยกรอบและเป้าหมายกิจกรรมตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวางไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ กล่าวคือ บางองค์กรที่มีประสบการณ์จากการทำองค์กรกลางจะเข้าใจพื้นที่ดำเนินการ บทบาท และเป้าหมายได้ไม่ยาก แต่บางองค์กรซึ่งเคยทำแต่กิจ

³⁰ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เอสแอลการพิมพ์, 2535), หน้า 5-25.

³¹ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

³² สุพรรณ สาคร, “รายงานการประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกภาคอีสานใต้ตะวันออก เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 7-8.

กรรมเฉพาะอย่างมีคนน้อยมีพื้นที่แคบ เมื่อได้รับอนุมัติโครงการจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างก็มีความหนักใจ ประกอบกับยังไม่เข้าใจบทบาทการตรวจสอบ จึงมักจะเกาะติดกับคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด จนในที่สุดเป็นการทำตามภารกิจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดต้องการ...”

นอกจากนั้น สมชัย ศรีสุทธิยากร ยังได้ยกตัวอย่างของกิจกรรมที่เห็นว่าไม่สามารถตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติ และทางพีเอ็นพีจะไม่เข้าร่วมทำกิจกรรมดังกล่าวเด็ดขาด นั่นคือกิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่าย โดยให้ความเห็นว่า

“...การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอให้องค์กรพัฒนาเอกชนไปนับป้ายโปสเตอร์ในเขตเลือกตั้งว่าผู้สมัครติดป้ายไว้กี่แผ่น มี Cutout ก็ขึ้นกว้างยาวเท่าไร คิดเป็นเงินเท่าไร ผมคิดว่าเป็นเรื่องไร้สาระ เพราะแผ่นป้ายโปสเตอร์ที่วันนี้เดินนับอยู่ พรุ่งนี้ก็เปลี่ยน และอาจไม่สามารถคำนวณ Cutout ได้ว่ากว้างยาวเท่าไร เพราะไม่มีความชำนาญเพียงพอในด้านการประมาณขนาด และถึงประมาณขนาดได้ก็ไม่สามารถประมาณเป็นจำนวนเงินได้...”

สอดคล้องกับ สกุล สื่อทรงธรรม³³ ก็ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องกิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่ายไว้ว่า

“...การตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้ลงสมัครและพรรคการเมือง ยากที่จะคำนวณได้อย่างมีเกณฑ์มาตรฐานจนสามารถออกเป็นเกณฑ์ตายตัวสำหรับการตรวจสอบแต่ละจังหวัดได้...”

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติกิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ก็มีปัญหาในการดำเนินการกล่าวคือ ตามระเบียบกำหนดว่า ทุกครั้งที่พบเห็นความผิดปกติเกี่ยวกับป้ายหาเสียงอาสาสมัครที่รับผิดชอบดูแลเรื่องป้ายต้องออกไปถ่ายรูป และรวบรวมหลักฐานค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับป้ายมาส่งให้คนกลาง ซึ่งเป็นมืออาชีพที่ได้รับคัดเลือกมาทำหน้าที่ประเมินราคา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือคนกลางที่ทำหน้าที่ประเมินราคากลับไปเกรงกลัวต่ออิทธิพลของนักการเมือง จึงทำให้ไม่กล้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว วินัย อยู่สุข ประธาน สอต. จังหวัดนครนายก ให้ความเห็นว่า “...ผู้ที่มีหน้าที่ตีราคาป้ายหาเสียงเลือกตั้งในจังหวัดนครนายกครั้งนี้ ถูกขอยืมตัวมาจากตัวแทนของ 2 หน่วยงานคือ ช.ก.ส. และ ไพรชณีย์ เพราะหลายคนลงความเห็นว่า ทั้งสองหน่วยงานนี้มีความชำนาญในการประเมินราคา

³³ สกุล สื่อทรงธรรม, “การมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนในกระบวนการการเลือกตั้ง: ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540,” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 3, 2542), หน้า 30.

หรือที่เรียกว่า ‘ตีราคาเก่ง’ แต่พอถูกเชิญตัวมาช่วยตีราคาค่าใช้จ่ายอย่างเป็นทางการ กลับถอดใจไม่กล้าตีราคา เพราะกลัวจะไปประคายความรู้สึกของผู้สมัครบางพรรค...”³⁴

ส่วนทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ออกมายอมรับว่า กิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่ายนั้นยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ โททม อารียา³⁵ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวว่า

“...เป็นเรื่องยากมาก แม้ว่าทางคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดทำคู่มือออกมา แต่ก็ยังต้องปรับปรุงอีกมาก และจริงๆ แล้วดูเหมือนว่าไม่ประสานงานกันระหว่าง กกต. ฝ่ายตรวจบัญชี กับฝ่ายองค์การเอกชนที่สำรวจ คือเมื่อมีการสำรวจมาแล้ว ก็ตั้งฝ่ายตรวจสอบขึ้นมา ก็เอาข้าราชการมาตรวจรายรับรายจ่าย โดยผู้ตรวจรายรับรายจ่ายก็ตรวจไปตามเนื้อหา ทำให้ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายยังไม่สมบูรณ์ พุดง่าย ๆ ก็คือเหมือนการตรวจสอบบัญชีธรรมดา คือตรวจว่าถูกต้องตามหลักบัญชีหรือไม่ แต่ยังไม่สามารถตรวจสอบว่าถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงได้ เพราะฉะนั้นควรจะตั้งเอามาทำงานเป็นทีมเดียวกันมากขึ้น ฝ่ายองค์การเอกชนสำรวจมาก็ส่งฝ่ายตรวจสอบ และฝ่ายตรวจสอบก็พร้อมที่จะเอาจริงเอาจังกับการสำรวจมากกว่าที่จะดูแต่เพียงว่าถูกต้องตามหลักบัญชี ซึ่งทำไม่ยาก เพราะแค่ดูว่าถูกต้องตามแบบฟอร์มหรือเปล่า แต่การทำให้ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง ดังที่กฎหมายเขียนไว้มันยาก...”

นอกจากนั้น โททม อารียา³⁶ ยังให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า

“...การสำรวจค่าใช้จ่ายนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง เป็นผู้ขอความรับผิดชอบไป กิจกรรมนี้ไม่ได้อยู่ที่ด้านกิจการการมีส่วนร่วม แต่ก็ขอรับผิดชอบแบบราชการ คือตั้งตัวแทนหน่วยราชการเข้ามาตรวจสอบ ซึ่งก็ตรวจไม่ยาก แต่ก็ต้องยอมรับว่าถ้าต้องการตรวจสอบค่าใช้จ่ายจริงๆ ต้องพัฒนางานอีกมากโดยเฉพาะเรื่องที่จะต้องเชื่อมระหว่างองค์การเอกชนกับฝ่ายตรวจสอบเป็นทีมเดียวกัน เพราะงานนี้ยาก และจริง ๆ แล้วกิจกรรมนี้น่าจะอยู่ที่ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจัย...”

³⁴ ไทยรัฐ (14 ธันวาคม 2543) : 5.

³⁵ สัมภาษณ์ โททม อารียา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

³⁶ สัมภาษณ์ โททม อารียา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

นอกจากปัญหารูปแบบของกิจกรรมแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกิจกรรมการอบรมอาสาสมัคร กล่าวคืออาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง (อสส.) ทุกคนต้องผ่านการอบรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง โดยทางคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักสูตรและคู่มือ พร้อมทั้งส่งวิทยากรไปอบรมอาสาสมัครในช่วงก่อนวันเลือกตั้ง โดยอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่ผ่านการอบรมจะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง ตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 18 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา นับตั้งแต่วันแต่งตั้งจนสิ้นสุดแห่งการงานในหน้าที่ ก็คือจนถึงวันเลือกตั้ง

ปัญหาที่เกิดจากกิจกรรมการอบรมอาสาสมัครนั้น ได้รับการวิจารณ์จากผู้ประสานงานที่เห็นว่าไม่มีความเหมาะสม เพราะหลักสูตรการอบรมอาสาสมัครมีลักษณะเป็นวิชาการมากเกินไป และมีเนื้อหาที่กว้างๆ เช่น แนวคิดเรื่องการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น และเนื้อหาบางเรื่องไม่สอดคล้องกับภารกิจของอาสาสมัคร³⁷ และปัญหาเกี่ยวกับวิทยากร กล่าวคือวิทยากรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดมาให้ นั้น ไม่สามารถชี้แจงและบ่งบอกหน้าที่บทบาทและแนวการปฏิบัติตัวของอาสาสมัคร เพื่อเป็นแนวทางหรือเป็นเครื่องมือให้อาสาสมัครเกิดความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่³⁸ ทำให้อาสาสมัครไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน และที่สำคัญคือ ส่วนใหญ่มักจะอบรมในระยะเวลาที่กระชั้นชิดใกล้กับวันเลือกตั้งมาก ทำให้การอบรมอาสาสมัครไม่ได้ผลเท่าที่ควร และยังทำให้เกิดผลเสียบางอย่างอีก ดังที่ กฤษณ แก้วหลอดหัน³⁹ ได้ให้ความเห็นอย่างสนใจไว้ว่า

“...อบรมก่อนวันเลือกตั้งเพียง 2-3 วันแล้วมันจะไปได้อะไร และเนื่องจากจัดอบรมใกล้วันเลือกตั้งซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ทางผู้สมัครมีการเคลื่อนไหวมาก แต่ต้องมาอบรม ทำให้ไม่ทราบการเคลื่อนไหวของนักการเมือง...”

ประกอบกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมอาสาสมัครในลักษณะที่เหมือนกันทั่วประเทศ ดูราวกับว่าเป็น “สูตรสำเร็จ” ที่ใช้ได้ทุกพื้นที่ โดยไม่ให้ความ

³⁷ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดชัยภูมิ, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2) จังหวัดชัยภูมิ,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 2.

³⁸ สัมภาษณ์ เกชา เตชา, เลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดกำแพงเพชร, 9 กันยายน 2544; เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตก, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดในภูมิภาคตะวันตก,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 35; เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 14.

³⁹ สัมภาษณ์ กฤษณ แก้วหลอดหัน, เลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี, 9 กันยายน 2544.

สำคัญกับความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม และในแต่ละพื้นที่ก็มีความรุนแรงของปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งที่ไม่เหมือนกัน สมชัย ศรีสุทธิยากร มองการกระทำเช่นนี้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “...เป็นการกระทำเพื่อเพียงทำให้เสร็จตามหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นเอง...”⁴⁰

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องแบบรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งถูกกำหนดมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยปัญหาที่พบคือ นอกจากประเภทของแบบรายงานจะมีหลากหลายชนิดเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นแล้ว บางฉบับยังมีรายละเอียดมากเกินไป ซ้ำซ้อน และทำความเข้าใจค่อนข้างยาก ส่งผลให้บันทึกข้อมูลยากไปด้วย⁴¹

ส่วนกิจกรรมอื่นที่พีเน็ตเป็นผู้ริเริ่มเองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบของกิจกรรมการรณรงค์ โดยแต่ละกิจกรรมก็มีกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น กิจกรรมการจัดอภิปรายเรื่อง “คนรุ่นใหม่กับการเมือง” กลุ่มเป้าหมายคือ ให้เยาวชนได้ให้มาสนใจเรื่องการเมืองและมีความตั้งใจไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง หรือ “โครงการอาสาสมัครอาวุโสช่วยชาติ” กลุ่มเป้าหมายคือ ประชาชนผู้สูงอายุที่เห็นว่าตนเองยังสามารถทำประโยชน์ให้เห็นสังคมได้ ก็สมัครมาเป็นอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ตนเองไปใช้สิทธิ เพื่อเป็นการช่วยป้องปรามการทุจริตเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งได้อีกทางหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากกิจกรรมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดรูปแบบเอาไว้แล้ว พีเน็ตยังเป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมด้วยตนเอง โดยทุกกิจกรรมจะมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ เป็นกิจกรรมที่สร้างความตื่นตัวทางการเมืองและให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นสำคัญ และเมื่อเปรียบเทียบกับ คอต. แล้ว จะเห็นได้ว่าพีเน็ตได้ทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองและการเลือกตั้งแก่ประชาชนได้มากกว่า ในขณะที่ คอต. มักมุ่งเน้นแต่กิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว

ทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

ปัจจัยด้านทรัพยากรการเงินนับว่าเป็นทรัพยากรการบริหาร⁴² (administrative resource) ที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเงินทุนเป็นทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนิน

⁴⁰ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

⁴¹ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือตอนบน, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคเหนือตอนบน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 83.

⁴² ทรัพยากรการบริหาร (administrative resource) ที่สำคัญในการบริหาร ได้แก่ คน (man) เงิน (money) วัสดุ (material) และการจัดการ (management) หรือที่ทั่วไปเรียกว่า 4 M's นั่นเอง

การต่าง ๆ และบางครั้งปัจจัยด้านการเงินนั้นก็ยังสามารถนำไปซื้อปัจจัยอื่นที่สำคัญประกอบกันได้อีกด้วย จึงทำให้ปัจจัยด้านการเงินมีความสำคัญที่จะเป็นตัวแทนปัจจัยอื่นๆ ได้ จนมีคำกล่าวที่ว่าปัจจัยด้านการเงินเปรียบเสมือนหัวใจ ซึ่งทำหน้าที่สูบฉีดโลหิตไปเลี้ยงยังส่วนต่างๆ ของร่างกาย ถ้าร่างกายขาดหัวใจแล้ว ก็ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติได้ องค์กรก็เปรียบเสมือนร่างกายที่ต้องเงินเพื่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และสามารถหล่อเลี้ยงส่วนต่างๆ ที่เป็นกลไกในการทำงานขององค์กรให้สามารถทำงานได้และบรรลุเป้าหมายขององค์กรในที่สุด

กล่าวได้ว่าปัจจัยด้านทรัพยากรการเงินมีความสำคัญในการบ่งชี้ว่า พี่เน็ทดำเนินการได้เข้มแข็งมากน้อยเพียงใด โดยสามารถพิจารณาได้จากแหล่งรายได้ของพี่เน็ทที่ว่ามาจากที่ใดบ้าง

จากศึกษาพบว่า ทรัพยากรการเงินหรือที่เรียกว่า “แหล่งเงินทุน” ที่สำคัญของพี่เน็ทนั้นมาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ แหล่งเงินทุนแหล่งแรกคือ การได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งผ่านทาง การเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง ส่วนแหล่งเงินทุนแหล่งที่สอง พี่เน็ทหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบการเลือกตั้งด้วยตัวเอง โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากพันธมิตรอื่นๆ เช่น มูลนิธิอาเซีย สถาบันประชาธิปไตย (NDI) บริษัท สหวิทยาโอเอ บริษัท เอเน็ท อินเทอร์เน็ต ตลอดจนพี่เน็ททั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด สามารถจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้สนับสนุนการตรวจสอบการเลือกตั้ง เช่น ทางพี่เน็ทส่วนกลาง ก็มีการจัดกิจกรรมเพื่อหาเงินสนับสนุนการตรวจสอบการเลือกตั้ง เช่น ผลิตเหรียญที่ระลึก “ประชาชนเพื่อรัฐธรรมนูญ” ออกจำหน่าย การจัดงานดินเนอร์ทอล์ค⁴³ เป็นต้น ส่วนพี่เน็ทจังหวัด นอกเหนือจากการได้รับการสนับสนุนจากพี่เน็ทส่วนกลางแล้ว ก็หารายได้เสริมด้วยตนเองอีกช่องทางหนึ่ง บัญญัติ ยวลแหล⁴⁴ ยกตัวอย่างจังหวัดของภาคที่ตนเองรับผิดชอบว่า

“...เช่น ในจังหวัดพัทลุงมีการเก็บค่าบัตรผ่านประตูผู้ชมจากการจัดการแข่งขันชนวัวและไก่ชน รวมทั้งคนส่งวัวหรือไก่ชนเข้าแข่งขันก็ต้องเสีย

⁴³ งานดินเนอร์ทอล์ค จัดขึ้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2543 เวลา 18.00-22.00 น. ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพมหานคร ในงานมีการจัดอภิปรายในหัวข้อเรื่อง “ปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ได้รัฐบาลใหม่ที่คนไทยต้องการ” ผู้ร่วมอภิปรายคือ อานันท์ ปันยารชุน ประเวศ วะสี และเสกสรรค์ ประเสริฐกุล สมบัติ จันทร์วงศ์ เป็นผู้ดำเนินรายการ โดยมีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 และสถานีวิทยุกรมประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่เวลา 20.30-22.00 น. ดังนั้นกล่าวได้ว่า งานนี้จัดขึ้นนอกจากเพื่อรายได้เข้าเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับรัฐบาลที่คนไทยต้องการหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 อีกด้วย

⁴⁴ สัมภาษณ์ บัญญัติ ยวลแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

เงินเหมือนกัน โดยทำหนังสือขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน หรือกรณีจังหวัดนครราชสีมาที่มีการจัดแข่งขันฟุตบอลเพื่อหารายได้จากบัตรผ่านประตูเช่นกัน...”

อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามผู้ประสานงานพีเอ็นทีทั้งระดับส่วนกลาง ระดับภาค และระดับจังหวัด พบว่าแหล่งทรัพยากรการเงินที่สำคัญที่สุดและเป็นแหล่งที่ใหญ่ที่สุดของพีเอ็นที ก็ยังคงเป็นแหล่งทรัพยากรการเงินที่ได้มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากความเห็นของ สมชัย ศรีสุทธิยากร⁴⁵ ที่ว่า

“...ยังงิพีเอ็นทีก็ต้องรับเงินจาก กกต. เพราะพีเอ็นทีไม่สามารถหาเงินจำนวนมากเพียงพอกับความต้องการ แม้ว่าพีเอ็นทีจะหารายได้จากการทำกิจกรรมต่างๆ แล้วก็ตาม...”

สอดคล้องกับความเห็นของผู้ประสานงานพีเอ็นทีต่างจังหวัดที่ไม่ต้องการจะดำเนินการหารายได้ภายในจังหวัดด้วยตนเอง เพราะไม่มีศักยภาพทั้งทางด้านกำลังกาย และเวลาที่จะไปหารายได้อื่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากตนเองมีภารกิจหน้าที่ประจำที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และที่สำคัญคือการรับเงินจากแหล่งอื่นแม้จะทำให้พีเอ็นทีมีรายได้เพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่เชื่อว่าหากรับเงินจากกลุ่มใดแล้วย่อมเกรงใจกลุ่มนั้น ในขณะที่กลุ่มไหนไม่ได้ให้เงินก็จะสามารถดำเนินการได้เต็มที่ จึงทำให้เกรงว่าจะสูญเสียความเป็นกลางทางการเมือง เช่น จรินทร์ ชาติรุ่ง⁴⁶ ได้ให้ความเห็นว่า แม้มีคนอยากให้เงินเพื่อสนับสนุนการทำงานพีเอ็นทีจังหวัดนครปฐม แต่ก็เป็นการให้เงินเพื่อหวังผลประโยชน์บางอย่าง ดังนั้นจึงไม่ยอมรับเงินดังกล่าว “...การหารายได้ด้วยตนเองเป็นไปได้ยากมาก เพราะว่าคนที่ต้องการให้เงินเรา ย่อมต้องหวังประโยชน์บางอย่าง เพราะฉะนั้นเราไม่กล้าไปหา...”

สิริวันท์ ชัยญานะ⁴⁷ กล่าวถึงเรื่องนี้ในทำนองเดียวกันว่า

“...ไม่ควรรับเงินจากใครมาเลย เพราะทำให้ความเป็นกลางของพีเอ็นทีเสียไป ซึ่งอาจจะมีคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ให้เงินพร้อมเงื่อนไขให้ไปจัดการกับคนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมันก็ไม่เหมาะสม เพราะการทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งควรหลุดออกจากส่วนอื่นๆ ยกเว้นว่าสามารถรับเงินได้จากพีเอ็นที

⁴⁵ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

⁴⁶ สัมภาษณ์ จรินทร์ ชาติรุ่ง, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตก และผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดนครปฐม, 29 สิงหาคม 2544.

⁴⁷ สัมภาษณ์ สิริวันท์ ชัยญานะ, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือ ตอนบนและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดเชียงใหม่, 5 กันยายน 2544.

ส่วนกลางได้อย่างเดียว แต่เห็นด้วยกับกรณีของการที่มูลนิธิองค์กรกลาง หรือพีเน็ตส่วนกลาง ซึ่งเป็นองค์กรแม่และมีความน่าเชื่อถือมากกว่า จะไประดมทุนจากที่อื่นเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบการเลือกตั้ง เพียงแต่ว่าเมื่อมูลนิธิองค์กรกลางควรคุยกับเจ้าของเงินว่า จะไม่บอกกับองค์กรลูกว่ามูลนิธิองค์กรกลางได้เงินมาจากใคร และอาจนำเงินนี้มาให้องค์กรลูกได้ใช้เพื่อจัดกิจกรรมการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน...”

เมื่อพิจารณาจากความเห็นทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าพีเน็ตก็ยังประสบปัญหาที่ไม่แตกต่างไปจากปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนประเภทอื่นในประเทศไทย นั่นคือปัญหาเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรการเงินในการดำเนินการ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องไปขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ

จากการศึกษารายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของพีเน็ตทั่วประเทศ⁴⁸ พบว่าการที่พีเน็ตต้องไปขอรับการสนับสนุนการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ประสบปัญหาในการดำเนินงานคือ เรื่องความล่าช้าทั้งในเรื่องการอนุมัติโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความล่าช้าในการได้รับการจัดสรรการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พีเน็ตและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งอื่น ก็ยังคง

⁴⁸ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือตอนบน, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคเหนือตอนบน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 85; ประพจน์ ศรีเทศ, “รายงานผลการศึกษาเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคเหนือตอนล่าง,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 20; ศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งภาคกลาง, “สรุปผลการดำเนินงานตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคกลาง”; (ม.ป.ท., 2543), หน้าไม่เรียง; เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตก, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดในภูมิภาคตะวันตก,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 36; ศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนเพื่อการตรวจสอบเลือกตั้งภาคตะวันออก, “รายงานสรุปการดำเนินโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคตะวันออก,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 28, 31 และ 37; จำนง วงษ์ชาชม, “รายงานการปฏิบัติงานเครือข่ายองค์กรเอกชนเพื่อการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกภาคอีสาน 4 (สกลนคร นครพนม มุกดาหาร หนองคาย และกาฬสินธุ์),” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 9; ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรเอกชนเพื่อการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (คป.กต.สว.), “รายงานการสัมมนาสรุปผลการปฏิบัติงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 1; สำนักงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, “รายงานสรุปผลการทำงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคใต้ตอนล่าง เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 49 และ 51.

ประสบปัญหาความล่าช้าในการจัดสรรการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่เหมือนเดิม จนทำให้กลายเป็นภาระขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งได้รับการยอมรับจาก โคม อารียา ว่าเรื่องการจัดสรรงบประมาณล่าช้าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่ใช่ความผิดอันเกิดจากฝ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว กล่าวคือที่มาของความล่าช้านี้ยังเกิดจากสำนักงานประมาณส่วนหนึ่งด้วย “...งบประมาณล่าช้าจริง แต่บางครั้งก็ไม่ใช่ความผิดของ กกต. แต่ฝ่ายเดียว มันเกิดจากเงินมาจากสำนักงานประมาณ และยังต้องผ่านกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทำให้มาช้า ซึ่งในระบบราชการถือว่าอย่างนี้เร็วที่สุดแล้ว...”⁴⁹

สมชัย ศรีสุทธิยากร⁵⁰ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้ไว้ว่า

“...เป็นปัญหาในแง่การคิดในเชิงการจัดการ กล่าวคือเมื่อมีการเลือกตั้ง องค์กรพัฒนาเอกชนต้องเสนอโครงการ ซึ่งผ่านขั้นตอนต่างๆ มากมาย กว่า จะได้รับเงินก็เป็นช่วงก่อนการเลือกตั้งเพียง 2-3 วัน ซึ่งไม่ทันการณ์ ทำให้ องค์กรพัฒนาเอกชนต้องสำรองจ่ายไปก่อน ถ้าเป็นเช่นนั้นย่อมทำให้การดำเนินงานอาจจะไม่ประสบความสำเร็จและทำได้ไม่ดี ทำให้คณะกรรมการเลือกตั้งแทนที่จะเป็นการสนับสนุน กลับสร้างภาระให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นอยากเสนอว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งควรสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนแบบเป็นรายปี มากกว่าทำเป็นครั้งๆ หรือก็คือให้ทำเหมือน การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั่นเอง...”

นอกจากนั้น หากพิจารณาเรื่องความคล่องตัวในการใช้จ่ายการเงิน พบว่าการตรวจสอบ รายงานค่าใช้จ่ายของพีเน็ต คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบเกี่ยวกับรายงานการเงินและการตรวจสอบบัญชีที่ค่อนข้างเข้มงวดและเน้นการควบคุมมากกล่าวคือ หากเป็นการใช้จ่ายเงิน ตามกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะเป็นปัญหา แต่ถ้าทางพีเน็ต จังหวัดจะโยกย้ายทรัพยากรการเงิน จากกิจกรรมหนึ่งไปยังกิจกรรมอื่นที่เห็นว่าเป็นกิจกรรมที่มี ประโยชน์มากกว่าก็จะเป็นการกระทำไม่ได้ ตัวอย่างเช่น กิจกรรมที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งระบุไว้คือ ในวันเลือกตั้งอาสาสมัครต้องอยู่ ณ ที่เลือกตั้งทั้งวัน เพื่อสังเกตการณ์การลงคะแนน เพราะฉะนั้นอาสาสมัครจะไม่สามารถไปเฝ้าหรือสังเกตการณ์ที่หน้าบ้านของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือหัวคะแนน เพื่อดูการเคลื่อนไหว ทั้งๆ ที่การทุจริตการเลือกตั้งส่วนใหญ่มักเป็นกระบวนการ ที่กระทำตั้งแต่ก่อนออกคูหาเลือกตั้งอยู่แล้ว ดังนั้นการให้อาสาสมัครไปประจำอยู่ ณ ที่เลือกตั้งจึงไม่

⁴⁹ สัมภาษณ์ โคม อารียา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

⁵⁰ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง,

เกิดประโยชน์เท่าที่ควร⁵¹ สอดคล้องกับ มนตรี แยมกสิกร⁵² ที่ให้ความเห็นว่า “...การจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กับองค์การเอกชนไม่สอดคล้องกับภาระ ทั้งในแง่หมวดเงิน และเวลาการจ่ายเงิน...”

นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบว่า ภายหลังจากเลือกตั้ง 120 วัน ให้องค์กรพัฒนาเอกชนรายงานการเงินและการตรวจสอบบัญชีทั้งหมด ต้องกระทำโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งเป็นบุคคลที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้แต่งตั้งและแจ้งชื่อให้ผู้ดำเนินการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ และหากทำรายงานเสร็จเรียบร้อยก็ส่งให้ผู้ดำเนินการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายงานการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี ถ้าเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี ก็จะแจ้งกลับไปเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม ดังเช่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐมกล่าวว่า “...ถ้ารายงานการเงินอันไหนยังไม่ถูกต้อง ทางเราก็จะประสานและแนะนำให้กับทางองค์กรเอกชนให้แก้ไขตามนี้...”⁵³

ขั้นตอนที่ยุ่งยากดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กล่าวคือ ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่มาตรวจสอบบัญชีขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่อยู่ในภาคเอกชน ทำให้ไม่เข้าใจขั้นตอนของระเบียบทางระบบราชการที่มีความเข้มงวดมาก และตามปกติมักจะทำงานไม่เคร่งครัดมากนักหรือหลวมพอสมควร เมื่อมาพบกับระเบียบที่เข้มงวดโดยกำหนดไว้ว่าในการใช้จ่ายทุกครั้ง ต้องมีหลักฐานการใช้จ่ายเงินเป็นใบเสร็จรับเงินที่ถูกต้อง ซึ่งต้องมีรายละเอียดดังนี้ มีชื่อ ที่อยู่ของผู้รับเงิน วันเดือนปีที่จ่าย รายละเอียดการใช้จ่าย จำนวนเงินเป็นตัวเลขและตัวอักษร และลายมือชื่อผู้รับเงิน เป็นต้น ทำให้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตบางคนไม่อยากทำงานให้กับพีเน็ต ตัวอย่างเช่น “...บางครั้งจ่ายเงินให้อาสาสมัครที่ไปลงพื้นที่ไปแล้ว แต่อาจจะเพราะความเร่งรีบ จึงลืมลงลายมือชื่อ ก็ต้องถือว่าใบสำคัญทางการเงินนั้นไม่สมบูรณ์ จึงต้องไปตามหาตัวอาสาสมัครคนนั้นมาลงลายมือชื่อย้อนหลัง ซึ่งได้สร้างความยุ่งยากและเป็นการเสียเวลาของอาสาสมัครและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ตลอดจน

⁵¹ สัมภาษณ์ กฤษณ แก้วหลอดหัน, เลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี, 9 กันยายน 2544.

⁵² ศูนย์ประสานงานโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2) จังหวัดชลบุรี, “รายงานสรุปการดำเนินโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2) จังหวัดชลบุรี,” (ม.ป.ท., 2543), หน้าไม่เรียง.

⁵³ สัมภาษณ์ มาโนชญ์ วาจาบัณฑิตย์, ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐม, 29 สิงหาคม 2544.

คณะกรรมการการเลือกตั้งเองด้วย ทั้งนี้เพราะเรื่องบางอย่างก็ควรให้อิสระแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินการบ้าง...⁵⁴

ขณะที่ ปัญญา ยวนแหล ⁵⁵ มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องระเบียบรายงานการเงินและและรายงานของผู้สอบบัญชีดังกล่าวว่า “มีฐานมาจากการไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน กกต. จึงต้องออกระเบียบมาควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเข้มงวด” อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีการจัดรูปแบบองค์กรเป็นแบบองค์กรอิสระ ที่แยกออกจากระบบราชการแล้วก็ตาม แต่ระบบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังคงเน้นกฎระเบียบที่แข็งทื่อเหมือนกับระบบราชการตามเดิม จนบางคนวิจารณ์ว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นก็เปรียบเสมือนเป็นการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งกระทรวง เนื่องจากในระยะแรกคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีบุคลากรเป็นของตนเอง จึงใช้วิธีการดึงบุคลากร ซึ่งส่วนใหญ่ก็มาจากระบบราชการ ทำให้วิธีคิดและวิธีการทำงานยังคงเป็นแบบราชการเหมือนเดิม

สอดคล้องกับ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ ที่ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้สองประการคือ “ประการแรก คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังมีอายุน้อย กำลังอยู่ในระหว่างการสร้างแบบแผนหรือทดสอบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม และประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกบังคับให้ทำงานตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดขึ้นมาไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ การตีความอย่างแคบ ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติไปสู่เป้าหมายที่เป็นเจตนารมณ์ของการเลือกตั้ง การตีความทางกฎหมายโดยยึดลายลักษณ์อักษรเป็นหลักอย่างเคร่งครัดจนเกินไปเป็นอันตรายต่อการพัฒนาองค์กร และกระบวนการทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร”⁵⁶ และที่สำคัญคือ จะผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งด้วย ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อสังเกตเกี่ยวกับทางด้านพีเอ็นทีเช่นกันคือ ถ้าผู้ประสานงานพีเอ็นทีคนใดที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ

⁵⁴ สัมภาษณ์ จรินทร์ ชาติรุ่ง, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตกและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดนครปฐม, 29 สิงหาคม 2544.

⁵⁵ สัมภาษณ์ ปัญญา ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

⁵⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่องการทำให้อำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ โดยได้รับทุนวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปีงบประมาณ 2542, บทที่ 7, หน้า 17.

มาก่อน⁵⁷ จะเข้าใจและบางคนก็มีความรู้สึกพอใจกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบมาอย่างเข้มงวด เพราะเห็นว่าจะทำให้การทำงานง่ายขึ้น เนื่องจากมีกรอบหรือรายการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดแจกแจงไว้แล้ว

สะท้อนให้เห็นว่า ในประเด็นเรื่องการใช้จ่ายทรัพยากรการเงิน องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งไม่สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนรายการตามความเหมาะสมได้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะในระดับจังหวัด ยังคงเน้นการยึดกฎระเบียบเหมือนดังเช่นระบบราชการ จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมบางอย่างขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถปฏิบัติได้ตามความต้องการของตนเองในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จนกล่าวได้ว่าการใช้จ่ายทางการเงินขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร

ส่วนเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของพีเน็ตนั้น กล่าวได้ว่า ในการทำงานของพีเน็ต วัตถุประสงค์หรือปัจจัยนำเข้าที่สำคัญคือ การข่าว ไม่ว่าจะเป็นการข่าวที่ทางพีเน็ตเผยแพร่ออกไป เช่น ข่าวการรณรงค์เชิญชวนให้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการข่าวที่พีเน็ตไปสืบเสาะมาเพื่อสอดส่องและสังเกตพฤติกรรมกรรมการกระทำทุจริตในการเลือกตั้ง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างจังหวัด และระหว่างภาค เพื่อให้การวางแผน และการตัดสินใจดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่รองรับการข่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์การสื่อสาร อุปกรณ์สำนักงาน และยานพาหนะ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้ระบบการติดต่อสื่อสารทั้งระหว่างภายในกับภายนอก และระหว่างภายในพีเน็ตของแต่ละจังหวัดด้วยตนเอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้พีเน็ตได้รับข่าวสารอย่างรวดเร็ว ครบถ้วนทันต่อการตัดสินใจเพื่อดำเนินการในเรื่องหนึ่งๆ เพราะฉะนั้นการที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพสามารถนำเสนอข้อมูลข่าวสารได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว จำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีและการสื่อสารที่ทันสมัย

พีเน็ตได้รับการสนับสนุนเรื่องโทรคมนาคมสื่อสาร เพื่อการข่าวและการติดต่อสื่อสารประสานงาน เช่น ในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง นอกเหนือจากโทรศัพท์ประจำ 3 หมายเลขที่มีอยู่ที่ส่วนกลางแล้ว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยติดตั้งคู่สายโทรศัพท์จำนวน 10 คู่สาย ที่ศูนย์รับแจ้งเหตุส่วนกลาง ณ บ้านมนังคศิลา โดยไม่ต้องเสียค่าติดตั้งและค่าธรรมเนียมรายเดือนเป็นระยะเวลา 3 เดือน และบริษัท สหวิริยาโอเอ ได้ช่วยสร้างเว็บไซต์ที่มีชื่อว่า www.p-net.in.th เพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของพีเน็ต และที่สำคัญคือ เว็บไซต์ดังกล่าวยัง

⁵⁷ เช่น สิริวันท์ ชัยญานะ และจรินทร์ ชาติรุ้ง ซึ่งทั้งสองคนเป็นอาจารย์ในสถาบันราชภัฏ สัมภาษณ์ สิริวันท์ ชัยญานะ, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือตอนบนและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดเชียงใหม่, 5 กันยายน 2544; สัมภาษณ์ จรินทร์ ชาติรุ้ง, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตกและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดนครปฐม, 29 สิงหาคม 2544.

สามารถเป็นช่องทางในการแจ้งเบาะแสการทุจริตการเลือกตั้งจากประชาชนได้อีกช่องทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ทางพีเน็ตจะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ มากมายก็ตาม แต่ประเด็นเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ย่อมจะเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องทรัพยากรการเงิน กล่าวคือการทำที่มีทรัพยากรการเงินอย่างจำกัด ทำให้โอกาสที่จะพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ให้สอดคล้องกับลักษณะกิจกรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานย่อมมีน้อยลงจากการศึกษาพบว่า พีเน็ตยังประสบปัญหาบางประการ เช่น แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในการติดตั้งโทรศัพท์ 10 เลขหมาย แต่หมายเลขโทรศัพท์ดังกล่าวเป็นหมายเลขที่จำได้ยาก ในขณะที่เดียวกันจะพบว่าทางพีเน็ต ก็ขาดการประชาสัมพันธ์หมายเลขโทรศัพท์ที่ทำการติดต่อกับพีเน็ตเพื่อรับการแจ้งเหตุ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าประชาชนไม่ทราบช่องทางติดต่อเพื่อแจ้งเหตุได้ ส่วนเรื่องเว็บไซต์นั้น หลังจากที่ทางบริษัทฯ ได้สร้างเว็บไซต์ให้แก่พีเน็ตตั้งแต่สมัยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543 แล้ว ก็ให้ทางพีเน็ตเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อ แต่จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประสบปัญหาเรื่องบุคลากรคือ ไม่มีผู้ดูแลเว็บไซต์ (webmaster) เพื่อเป็นผู้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลในเว็บไซต์ ส่งผลให้ข้อมูลในเว็บไซต์ยังเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอยู่⁵⁸ และจากการสำรวจเว็บไซต์ดังกล่าวก็ยังพบว่า จำนวนของผู้ที่แจ้งเหตุเข้ามาทางอินเทอร์เน็ตมีจำนวนน้อยมาก และส่วนใหญ่เป็นการแจ้งเหตุแบบลอยๆ คือไม่มีการระบุอย่างครบถ้วนชัดเจนว่า ใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร และอย่างไร ทั้งที่ในเว็บไซต์นั้นมีแบบฟอร์มที่ระบุหัวข้อเหล่านี้ไว้อย่างละเอียดแล้ว และบ่อยครั้งก็มีพวกที่ชอบล้อเล่นเข้ามากรอกข้อความอย่างไม่มีมูลความจริงหรือที่เรียกว่าแบบมั่วๆ ซึ่งทำให้เสียเวลาแก่อาสาสมัครของพีเน็ตในการอ่านข้อความ เพื่อบันทึกการแจ้งเหตุการเลือกตั้งและประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก

นอกจากนั้นยังพบว่า ในขณะที่ทางพีเน็ตส่วนกลางมีอุปกรณ์เทคโนโลยีทันสมัยมากมาย เช่น โทรศัพท์ประจำ 3 หมายเลข โทรสาร 2 หมายเลข คอมพิวเตอร์ 5 เครื่อง เป็นต้น อยู่ที่สำนักงานพีเน็ต ณ บ้านมนังคศิลา ส่วนทางพีเน็ตในระดับจังหวัด กลับขาดการกระจายหรือจัดสรรอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นพื้นที่ปฏิบัติการ ดังจะเห็นได้จาก บางจังหวัดไม่มีเครื่องโทรสาร จึงต้องไปใช้บริการจากร้านส่งโทรสาร ทำให้มีปัญหาในการประสานงานได้โดยเฉพาะในกรณีที่เร่งด่วน เป็นความลับ และต้องใช้เอกสารหรือแผนภาพเป็นข้อมูลหลักฐานอันสำคัญ เช่น การติดต่อประสานงานจากส่วนกลางไปยังจังหวัดต่างๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงสถานที่ประชุม ซึ่งถึงแม้ว่าพีเน็ตในจังหวัดนั้นมีโทรศัพท์ ก็ไม่สามารถจะทราบแผนที่ตำแหน่ง

⁵⁸ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

ของสถานที่จัดการประชุมได้อย่างแม่นยำ นอกจากนี้ แม้ว่าทางพีเน็ตจะจัดสรรอุปกรณ์สื่อสารที่ทันสมัย เช่น สนับสนุนให้พีเน็ตในแต่ละจังหวัด จัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุการเลือกตั้ง โดยมีหมายเลขโทรศัพท์เพื่อรับแจ้งเหตุจากประชาชน และเพื่อการใช้ประสานงาน ศูนย์ละ 3 หมายเลข ก็พบว่ายังมีความขาดแคลนพาหนะ ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่เป็นหัวใจในการทำงานอย่างหนึ่งในการติดต่อประสานงาน ทำให้อุปกรณ์สื่อสาร เช่น โทรศัพท์ โทรสาร ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงในการติดต่อประสานงานและมีประโยชน์แก่การรวบรวมรายงานการรับแจ้งเหตุมากกว่า นั่นคือพีเน็ตก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข่าวสารที่ได้จากการรับแจ้งเหตุเข้ามา และเป็นสิ่งที่สังเกตว่าสถานที่ตั้งสำนักงานของพีเน็ตนั้น ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองของแต่ละจังหวัดมีจำนวนถึง 62 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 81.58 ทำให้การไม่มียานพาหนะเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ไม่สามารถมองข้ามได้ กล่าวคือจากสภาพพื้นที่ของแต่ละจังหวัดที่มีบริเวณกว้างมาก ประกอบกับการทุจริตมักเกิดขึ้นบริเวณอำเภอรอบนอก ทำให้พีเน็ตไม่สามารถเดินทางไปในพื้นที่ที่เกิดเหตุทุจริต เพื่อทำการป้องปรามหรือยับยั้งการทุจริตนั้นได้อย่างทันท่วงที เพราะพีเน็ตไม่มียานพาหนะสนับสนุนเพื่อเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกสำหรับการปฏิบัติงานภาคสนาม

นอกจากปัญหาเรื่องสถานที่ตั้งสำนักงานแล้ว สำนักงานส่วนใหญ่ยังมีลักษณะที่เป็นสำนักงานที่ไม่ค่อนข้างถาวร เนื่องจากไม่ได้เป็นสำนักงานเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ เช่น ใช้บ้านพักอาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้ประสานงานพีเน็ตจังหวัดมาทำเป็นสำนักงาน ขอยืมสถานที่ราชการมาใช้เป็นสำนักงาน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสำนักงานส่วนใหญ่เหล่านี้ติดขัดกับตัวของผู้ประสานงานพีเน็ตจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นหากผู้ประสานงานพีเน็ตจังหวัดลาออกจากการเป็นผู้ประสานงาน ก็จะทำให้การทำงานของพีเน็ตกับประชาชนในพื้นที่มีลักษณะไม่ต่อเนื่องขึ้นได้ เพราะเดิมประชาชนคุ้นเคยและทราบว่าจะเกิดการทุจริตการเลือกตั้งต้องไปแจ้งที่หมายเลขโทรศัพท์ของสำนักงานที่เคยจดเอาไว้ แต่หากมีการย้ายสถานที่ตั้งสำนักงานใหม่ หมายเลขโทรศัพท์ย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้ไม่ทราบว่าจะไปติดต่อกับพีเน็ตได้อย่างไร

กล่าวได้ว่า จากการศึกษาประเด็นเรื่องทรัพยากรการเงินของพีเน็ต ซึ่งเห็นว่าพีเน็ตยังประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินการอยู่ จึงจำเป็นต้องไปขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้เป็นเรื่องยากพอสมควรที่จะทำให้พีเน็ตกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้นทั้งกระบวนการการเลือกตั้ง

การระดมการมีส่วนร่วม

ประเด็นหนึ่งที่ถูกมองข้ามไปจากกรอบวิเคราะห์คือ ตัวพีเน็ตเองสามารถสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในสังคมได้เพียงไร

จากการศึกษาพบว่า พี่เนทไม่ให้ความสนใจในเรื่องการระดมการสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้าง ดังจะเห็นได้จาก ฐานสมาชิกและอาสาสมัครของพี่เนทยังจำกัดอยู่เพียงกลุ่มคนที่คุ้นเคยกับพี่เนทเท่านั้น และการบริจาคเงินยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป จึงทำให้จำนวนยอดเงินมีไม่มากนัก นอกจากนี้กิจกรรมทางการเมืองของพี่เนทก็ไม่สามารถดึงประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมได้เท่าที่ควร จนกล่าวได้ว่าพี่เนทยังไม่สามารถสร้างเป็นสถาบัน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งได้ ดังนั้นจึงทำให้พี่เนทไม่มีทรัพยากรที่จะทำงานได้อย่างอิสระ และที่สำคัญคือ ยังไม่ได้รับการยอมรับหรือความชอบธรรมในการตรวจสอบการเลือกตั้งจากประชาชน จึงทำให้พี่เนทยังไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากปัญหาที่เป็นข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยที่ทำงานบนพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังไม่มีส่วนร่วมเต็มที่

ปัญหาการมีส่วนร่วมของพี่เนทในการเลือกตั้ง

จากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นปัญหาสำคัญของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในการมีส่วนร่วมของพี่เนท และปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพี่เนทและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาการมีส่วนร่วมของพี่เนทในการเลือกตั้ง: มิติด้านความเป็นอิสระ

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ด้านผู้นำ และด้านคุณภาพบุคลากร เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้พี่เนทมีความเข้มแข็ง ในขณะที่ปัจจัยด้านการบริหารกิจกรรม และด้านทรัพยากรการเงินของพี่เนท มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรเป็นอย่างมาก กล่าวคือ

จากการศึกษาในประเด็นด้านโครงสร้างองค์กร พบว่าพี่เนทมีลักษณะการจัดองค์กรแบบราบ ที่ไม่มีชั้นบังคับบัญชามากนัก จึงทำให้การติดต่อประสานงานทำได้โดยสะดวกรวดเร็ว ประกอบกับพี่เนทมีวิธีการทำงานที่เน้นการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างประธานพี่เนท ผู้ประสานงานพี่เนทส่วนกลาง ผู้ประสานงานพี่เนทระดับภาค และผู้ประสานงานพี่เนทระดับจังหวัด อยู่เสมอ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน จากการที่บุคลากรทุกคนเข้ามีส่วนร่วมในการเสนอและตัดสินใจในแนวทางขององค์กร จึงทำให้บุคลากรทุกคนเกิดความรู้สึกยอมรับในผลการตัดสินใจดังกล่าว และเกิดความรู้สึกว่าพี่เนทเป็นของทุกคน

สำหรับปัจจัยด้านผู้นำนั้น จากการศึกษาพบว่า พลเอกสายหยุด เกิดผล ประธานพี่เนท และ สมชัย ศรีสุทธิยากร ผู้ประสานงานพี่เนทส่วนกลาง ทั้งสองคนเป็นผู้ที่ประสบการณืเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งมายาวนาน ทำให้เป็นที่ยอมรับจากสาธารณชนในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง และทั้งสองทำหน้าที่ในฐานะบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในบทบาททางด้านการตรวจสอบเฝ้าระวังทางการเมือง และวิพากษ์

วิจารณ์การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหลายประเด็นเป็นข้อบกพร่องทางกฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น

ส่วนปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร จากการศึกษาพบว่า บุคลากรทำงานแบบอาสาสมัคร เพราะบุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีงานประจำอยู่แล้ว แต่การที่แต่ละคนมีภารกิจหน้าที่ประจำที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว จึงทำให้มีเวลาในการปฏิบัติงานให้กับพีเน็ตได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังพบปัญหาในเรื่องการสรรหาบุคลากรกล่าวคือ พีเน็ตใช้ระบบสรรหาแบบส่วนตัว จึงทำให้บางพื้นที่ได้บุคลากรที่ไม่มีความสามารถในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่ใช้ระบบการสรรหาแบบส่วนตัว ก็เท่ากับว่าเป็นการปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปที่สนใจจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพีเน็ต หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะในกลุ่มคนที่ผู้ประสานงานของพีเน็ตรู้จักและเป็นคนที่ตนเองไว้วางใจเท่านั้น จึงทำให้พีเน็ตไม่สามารถหาบุคลากรได้ตามจำนวนที่ต้องการได้ และส่งผลให้บุคลากรในพีเน็ตมีความหลากหลายในด้านอาชีพค่อนข้างน้อยตามไปด้วย เนื่องจากจะได้คนในกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน จากศึกษาพบว่าอาชีพส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมักไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ทั้งที่การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยเฉพาะงานรับแจ้งเหตุ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายพอสมควร เพื่อสามารถทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับแจ้งเข้ามาว่ามีความน่าเชื่อถือหรือไม่ อย่างไรก็ตามพีเน็ตส่วนกลางได้แก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรทางด้านกฎหมาย ด้วยการให้กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยบางคนที่เป็นนักกฎหมายหรือทนายความ จัดหาบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายมาเป็นอาสาสมัครรับแจ้งเหตุที่ศูนย์ประสานงานและรับแจ้งเหตุส่วนกลาง ณ บ้านมนังคศิลา เพื่อให้ผู้ประสานงานพีเน็ตในต่างจังหวัดและประชาชนทั่วไป หากมีปัญหาดิตขัดทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็สามารถโทรศัพท์มาปรึกษาสอบถามความเห็นทางด้านประเด็นกฎหมายได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น เป็นปัจจัยที่ทำให้พีเน็ตสามารถทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งทั้งกระบวนการเลือกตั้งโดยเฉพาะงานด้านตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างเข้มแข็งมากเมื่อเทียบกับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งอื่น ในขณะที่อีกสองปัจจัยคือ ปัจจัยด้านการบริหารกิจกรรม และด้านทรัพยากรการเงิน กลับส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของพีเน็ต กล่าวคือ

ส่วนการศึกษาในประเด็นด้านการบริหารกิจกรรม พบว่ารูปแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เป็นรูปแบบที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการเลือกตั้งและเป็นรูปแบบที่ใช้กับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเหมือนกันทั่วประเทศ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วพื้นฐานที่มาของแต่ละองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งแตกต่างกัน และในแต่ละพื้นที่ก็มีลักษณะไม่เหมือนกัน ดังนั้นจึงไม่สมควรที่คณะกรรมการเลือกตั้งจะกำหนดรูปแบบกิจกรรมแบบเดียวกันใช้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ และบางกิจกรรมทางพีเน็ตก็มีความเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้งเช่น

กิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนกิจกรรมการอบรมอาสาสมัครก็เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรการอบรมที่มีลักษณะเป็นวิชาการมากเกินไป และบางเรื่องก็ไม่สอดคล้องกับภารกิจของอาสาสมัคร หรือไม่ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับหน้าที่บทบาทและแนวการปฏิบัติตัวของอาสาสมัคร จึงทำให้อาสาสมัครไม่มีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองที่ชัดเจน นอกจากนี้ในส่วนของแบบรายงานก็เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งกล่าวคือ แบบรายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลากหลายชนิดมากเกินไปจนความจำเป็น บางฉบับมีรายละเอียดซ้ำซ้อนกัน และทำความเข้าใจยาก ซึ่งส่งผลกระทบต่ออาสาสมัครในการบันทึกข้อมูลเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดี ประเด็นเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของพีเน็ตก็มีความสำคัญ ซึ่งพบว่ายังไม่มีความชัดเจน กล่าวคือในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้ระบุประเด็นเรื่องเกี่ยวกับสถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งมีฐานะเทียบเท่าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ ในขณะที่ “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการขอให้รับรอง การรับรองและการเพิกถอนการรับรององค์การเอกชนที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ. 2542” กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการพิจารณารับรองและเพิกถอน องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยสิ้นเชิง ทำให้ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งของพีเน็ตตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเหนือกว่าในการให้คุณให้โทษแก่พีเน็ตได้

ดังนั้น เพื่อให้แต่ละฝ่ายมีความเป็นอิสระจากการควบคุมและป้องกันการแทรกแซงจากอีกฝ่าย ผู้ศึกษาจึงเสนอว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการขอให้รับรอง การรับรองและการเพิกถอนการรับรององค์การเอกชนที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ. 2542” กล่าวคือ ยังเห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการถ่วงดุลคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง แต่เห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงอำนาจในการเพิกถอน แม้ว่าในปัจจุบันทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณารับรองและเพิกถอนการรับรองก็ตาม แต่คณะกรรมการดังกล่าวถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็อาจเกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) ได้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ เพราะเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเข้มข้นมากเกินไป จึงกล่าวหาว่าองค์กรนั้นมีคุณลักษณะต้องห้ามเพื่อให้สามารถเพิกถอนได้ เช่น ไม่เป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น โดยเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการให้

เพิกถอนการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ก็จะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ด้วยความไม่สบายใจได้ เพราะฉะนั้นจึงสมควรให้มีคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเพิกถอนองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง การทำเช่นนี้เพื่อเป็นการคานอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่า การกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้ถูกเพิกถอนการรับรองได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวคล้ายกับการถอดถอนตำแหน่งผู้พิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ แม้ว่าประธานาธิบดีจะมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษา แต่ก็ไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง โดยอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งเป็นของรัฐสภา ซึ่งจะทำให้ไม่มีองค์กรทางการเมืองใดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว

กล่าวได้ว่า ในทัศนะของพีเน็ต การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชน มีความหมายมากกว่าการได้รับการยอมรับและมีโอกาสในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดรูปแบบมาให้แล้ว ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่ปลายเหตุ และเป็นเพียงการแสดงการยอมรับในที่เท่านั้น ยังไม่ใช่ยอมรับในเชิงเนื้อหาสาระจริง ๆ ดังนั้นจึงสมควรให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอหรือกำหนดรูปแบบขึ้นมาเอง

ส่วนการศึกษาในประเด็นด้านทรัพยากรการเงินพบว่า พีเน็ตยังคงให้ความสำคัญกับแหล่งทรัพยากรการเงินที่ได้มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันดับแรก แม้ว่าทางพีเน็ตทั้งในส่วนกลาง และระดับภาคระดับจังหวัด จะหารายได้จากการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ได้ก็ตาม แต่ก็ เป็นรายได้เพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ต้องดำเนินการ เนื่องจากการดำเนินงานด้านการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เป็นงานที่ต้องใช้ทรัพยากรการเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นทางพีเน็ตจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนการเงิน ด้วยการเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้กำหนดกฎระเบียบที่ค่อนข้างเข้มงวดในการบริหารเงินขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ไม่สามารถโยกย้ายทรัพยากรการเงินจากกิจกรรมหนึ่งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งระบุไว้แล้ว เพื่อไปทำกิจกรรมอื่นที่ยังมิได้มีการระบุไว้ก่อนได้ ทั้งที่กิจกรรมอื่นที่มิได้ระบุไว้ก่อนนั้นจะมีประโยชน์มากกว่าก็ตาม

นอกจากนั้นทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้เตรียมงบประมาณเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งมากนัก สาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือ ปัญหาจากการคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญต่อองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งน้อยเกินไป กล่าวคือ ที่ผ่านมามงบประมาณที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ในการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นเพียงการตัดหรือ

เจียดเงินจากงบประมาณด้านประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น⁵⁹ และในบางจังหวัด ส่วนราชการในจังหวัดนั้นบางหน่วยงานก็มีพฤติกรรมเป็นผู้ขัดขวาง และสร้างความลำบากในการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เช่น ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งไปในทางลบ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นกลไกที่ไม่มีความจำเป็นหรือมีประโยชน์ อีกทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินอีก⁶⁰ เพราะฉะนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญและเข้าใจหน้าที่บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างจริงจังแล้ว ก็จะได้รับ การสนับสนุนทรัพยากรการเงินมากขึ้น แต่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของงานองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง ก็ย่อมจะ ไม่ได้รับการสนับสนุนการเงินจากภาครัฐอย่างที่ควรจะเป็น ดังจะเห็นได้จากความเห็นของ โคมม อารียา ที่ว่า

“...ผมเข้าใจและให้ความสำคัญแก่องค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งแน่นอน แต่ กกต. คนอื่นๆ และรวมทั้งเลขาธิการ กกต., กกต.จังหวัด, ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด, ซึ่งเป็นองคาพยพทั้งหมดของ กกต. นั้น ต้องใจกว้างและเห็นความสำคัญของตรงนี้ด้วย...” และกล่าวเพิ่มเติมว่า “...ไม่เฉพาะแต่ กกต. เท่านั้นที่ต้องเห็นความสำคัญขององค์กรเอกชน สำนักงบประมาณก็ต้องเห็นความสำคัญขององค์กรเอกชนด้วย ตอนนี้ทางสำนักงบประมาณยังคิดว่างานเลือกตั้ง มีเฉพาะช่วงประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น...”

กล่าวได้ว่า การที่พีเน็ตขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่พีเน็ตต้องทำการตรวจสอบนั้น เท่ากับทำให้พีเน็ตสูญเสียความเป็นอิสระทางการบริหารงาน เพราะความเป็นอิสระในการบริหารงานการเงิน เป็นหัวใจของหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรทุกประเภท ซึ่งต่างจากกรณีนมเปรี้ยวที่มีอิสระในการตรวจสอบการเลือกตั้งมากกว่า ทั้งนี้เนื่อง จากนมเปรี้ยวสามารถพึ่งตัวเองได้ โดยไม่ต้องรับเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งฟิลิปปินส์ (COMELEC) เพราะมีเครือข่ายและพันธมิตรเป็นจำนวนมาก เช่น บริษัท ห้างร้านต่างๆ คอยสนับสนุนเรื่องการเงินและทรัพยากรอย่างอื่น เช่น สื่อรายการวิทยุของศาสนจักร เป็นต้น

⁵⁹ กรุงเทพธุรกิจ (11 ธันวาคม 2543) : 3.

⁶⁰ ประพจน์ ศรีเทศ, “รายงานผลการศึกษาเรื่องการจัดตั้งสมาชิกรัฐสภาภาคเหนือตอนล่าง,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 21; เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง, “รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 31.

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะในมิติด้านความเป็นอิสระไม่ตรงกับพีเน็ต กล่าวคือ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมีความเห็นในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่า ควรเป็นการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้เสนอหรือกำหนดรูปแบบกิจกรรมขึ้นมาเอง และที่สำคัญคือ ความเป็นอิสระทั้งในทางการคิดและทำกิจกรรมอย่างเต็มที่ ดังนั้นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบต่างๆ เอาไว้ เพื่อกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปตามแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น จึงเท่ากับเป็นการจำกัดความริเริ่มสร้างสรรค์และความหลากหลายของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยหลักการแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะร่วมมือกันทำงานตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม

แต่จากประสบการณ์การทำงานร่วมกันระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งที่ผ่านมาคือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 มักจะเกิดความขัดแย้งขึ้นเป็นระยะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นคือ ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้ง ปัญหาเรื่องวิธีคิด ทศนคติและการประสานงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพีเน็ต และลักษณะงานที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน: ความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน

1. ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้ง

ปัญหาสำคัญประการแรกเกี่ยวกับการทำงานของพีเน็ตคือ เรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้งที่พีเน็ตส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยในช่วงแรกของการทำงานร่วมกันคือ ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น สมชัย ศรีสุทธิยากร⁶¹ ได้ให้ความเห็นว่า ทั้งสองฝ่ายจะทำงานในลักษณะที่ว่า

“...หากได้ข้อมูลมาคณะกรรมการการเลือกตั้งกับพีเน็ตจะทำงานร่วมกัน คือจะลงไปตรวจสอบด้วยกัน หรือหากทางพีเน็ตได้ข้อมูลมาก็แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและพร้อมที่จะส่งข้อมูลให้เฉพาะ แต่จะต้องไม่มีการเปิดเผยชื่อให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะว่าเราก็ต้องรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสมาด้วย แต่สิ่งที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁶¹ กรุงเทพธุรกิจ (3 ธันวาคม 2543) : 2.

ต้องการคือ พยานบุคคล ซึ่งตรงนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นฝ่ายติดต่อกับที่พีเน็ต แล้วเราจะพาคณะกรรมการการเลือกตั้งไปหาประชาชนเอง แต่ต้องไม่ใช่พีเน็ตเป็นฝ่ายประชาชนเข้าไปหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะหากประชาชนเกิดมีอันตรายขึ้นมา ใครจะรับผิดชอบ อย่าลืมว่าในคณะกรรมการการเลือกตั้งเองก็มีคนที่ค่อนข้างหลากหลาย...”

จากความเห็นของ สมชัย ศรีสุทธิยากร ดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาความขัดแย้งระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากการมีวิธีคิดและวิธีการทำงานที่ไม่เหมือนกัน

ในการเลือกตั้งครั้งต่อมาก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงปัญหาเกี่ยวกับการประสานข้อมูลการทุจริตระหว่างสองฝ่ายกล่าวคือ แม้จะมีผู้ที่ร้องเรียนโดยการแจ้งเหตุเข้ามาที่พีเน็ตเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อข้อมูลที่พีเน็ตเสนอไปเพื่อนำมาพิจารณาเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จาก จำนวนผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเรียกเข้าชี้แจง รวม 57 ราย ตรงกับข้อมูลที่พีเน็ตเสนอไปเพียง 19 ราย หรือคิดเป็น 33.3 % หรือเทียบเป็นเพียง 22.6 % ของ 84 เขตเลือกตั้งที่พีเน็ตเคยแถลงว่าเป็นเขตเลือกตั้งที่มีปัญหา โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เหตุผลว่า ข้อมูลที่พีเน็ตส่งมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นยังขาดน้ำหนักอยู่มาก แต่ทางพีเน็ตกลับได้รับการร้องเรียนจากผู้สมัครจำนวนมากว่า เรื่องที่ส่งไปให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วเงียบหาย⁶²

นอกจากนั้น สมชัย ศรีสุทธิยากร ยังได้ตั้งข้อสังเกต 2 ประการคือ ประการแรก การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความสำคัญต่อข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้งมากกว่าปัญหาเรื่องการจัดการเลือกตั้ง กล่าวคือ การตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งใหม่จะใช้ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตของผู้สมัครเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ แต่ไม่ได้ให้ความสนใจในคำร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้ง รวมทั้งการทุจริตและความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าถ้าข้อสังเกตนี้เป็นความจริง คือคณะกรรมการการเลือกตั้งยึดแต่เฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของผู้สมัครเป็นหลักในการตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ไม่สนใจความไม่โปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้ง และความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ก็จะทำให้เกิดข้อสงสัยในความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนข้อสังเกตประการที่สองคือ เหตุใดข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนการทุจริตการเลือกตั้งที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่ ผู้สมัครที่ถูกร้องเรียนก็มีข้อมูลนั้นเช่นกัน และทางด้านคณะกรรมการการเลือกตั้ง โคทม อาริยา⁶³

⁶² สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

⁶³ สัมภาษณ์ โคทม อาริยา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

ก็ยอมรับว่าอาจเป็นไปได้ที่มีคนในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคนของนักการเมือง แต่ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “...สาเหตุส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เกิดจากพนักงานสอบสวน เพราะเมื่อมีข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนการทุจริตเข้ามา จะส่งให้พนักงานสอบสวน และเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว จะส่งมาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางเลย...” ดังนั้น โคม อารียา จึงเสนอว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรจะมีการสืบสวนสอบสวนรับแจ้งเหตุอีกทางหนึ่งด้วย เพื่อจะทำให้สามารถหาข้อมูลมายืนยันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางได้

2. ปัญหาเรื่องวิธีคิด

ปัญหาเรื่องวิธีคิดของพีเน็ตต่อวิธีการทำงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นได้จากการเสนอข้อเสนอยังคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ซึ่งข้อเสนอบางอย่างมักไม่เป็นที่ยอมรับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะข้อเสนอที่ทางพีเน็ตขอเป็นหน่วยงานกลางขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ตรวจสอบการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวทั่วประเทศ โดยใช้เครือข่ายองค์กรที่ตนเองมีในแต่ละจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงาน พร้อมทั้งระบุข้อดีของการทำงานเป็นเครือข่ายว่า “...หากมีปัญหาอะไรก็จะได้หนุนช่วยกัน มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ทำงานกำกับดูแลซึ่งกันและกันได้...” แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจากทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งอื่นเป็นอย่างมาก แม้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่จะมาร่วมทำงานกับพีเน็ตก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ ในขณะนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นยังไม่มีความพร้อมและขาดประสบการณ์ในการทำงานด้านการตรวจสอบการเลือกตั้ง หรือที่ผู้ประสานงานพีเน็ตบางคนเรียกว่า “ยังไม่เป็นงาน”⁶⁴ แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นกลับต้องการรวมตัวกันเป็นศูนย์ประสานองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง (ศอต.) แทน ทั้งนี้เนื่องจากส่วนหนึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นมีความพร้อมมากขึ้น แต่อีกส่วนหนึ่งคือ องค์กรพัฒนาเอกชนอื่นไม่ต้องการมาอยู่ภายใต้โครงสร้างองค์กรของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ทำให้ข้อเสนอของพีเน็ตจึงได้รับการปฏิเสธจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากความเห็นของ โคม อารียา⁶⁵ ที่ว่า

“...ถ้าองค์กรอื่นเขาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของพีเน็ต จะให้ผมทำอย่างไร เพราะผมต้องปฏิบัติกับพีเน็ตเยี่ยงองค์กรอื่นๆ ที่ทาง กกต. รับรอง ถ้าองค์กรอื่นเห็นด้วยกับรูปแบบของพีเน็ต ผมก็สบายใจ แต่ถ้าองค์กรอื่นไม่เอาด้วย เพราะเห็นว่าพีเน็ตเป็นตัวตั้งอยู่แล้ว จึงเกิดคำถามว่า

⁶⁴ สัมภาษณ์ สันทนา ธรรมสโรจน์, กรรมการและเลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดนครราชสีมา, 10 กันยายน 2544.

⁶⁵ สัมภาษณ์ โคม อารียา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

ทำไมต้องไปอยู่กับพีเน็ต องค์กรของเราก็มารวมกันเองก็ได้ โดยเฉพาะยังมีองค์กรที่สำคัญๆ อื่น เช่น สมาทนายความ สมาคมวิทยุสมิตรเล่น สมาคมพัฒนาชุมชน องค์กรเหล่านี้ก็มีเครือข่ายทุกจังหวัดอยู่แล้ว ทำไมเขาต้องมาสบทบกับพีเน็ต ตัวอย่างเช่น สมมติว่าพีเน็ตมีเครือข่ายอยู่ 50 จังหวัด แต่สมาทนายความมีเครือข่ายอยู่ครบทั้ง 76 จังหวัด เพราะฉะนั้นทำไมกกด. ต้องสนับสนุนผ่านทางพีเน็ต อย่างเดียว..."

ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์⁶⁶ ก็สะท้อนความเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งอื่นว่า "...มีบางองค์กรที่ชอบใจพีเน็ตและต้องการอยู่กับพีเน็ต แต่ก็มีบางองค์กรที่ไม่ต้องการอยู่กับพีเน็ต โดยกล่าวผ่านทางคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า เรื่องอะไรที่ต้องกลายเป็นองค์กรชั้นสอง..."

กล่าวได้ว่า ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เริ่มมีความขัดแย้งมากขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือทางคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ในจังหวัดมารวมตัวกันเป็นศูนย์ประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ศอต.) และได้รับการยอมรับจากหนึ่งในห้าของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการตั้ง ศอต. นั้น ก็เพื่อที่จะสลายพีเน็ตลงไป⁶⁷ อย่างไรก็ตาม การรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ใน ศอต. นั้น มักเกิดจากการจัดตั้งหรือถูกระดมจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ในจังหวัดมาเข้าร่วมเป็น ศอต. และส่วนใหญ่ก็เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และมักเป็นองค์กรที่ไม่มีประสบการณ์และความเข้าใจในบทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง จึงทำให้ขาดอิสระในการดำเนินงานทั้งในด้านการกรรมและการบริหารจัดการต่างๆ การปฏิบัติงานส่วนใหญ่จึงเหมือนเป็นผู้ช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งได้⁶⁸

⁶⁶ สัมภาษณ์ ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, ที่ปรึกษากรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 28 สิงหาคม 2544.

⁶⁷ กรุงเทพธุรกิจ (10 ธันวาคม 2543) : 2.

⁶⁸ สัมภาษณ์ วิเวก ก๊กศรี, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำแพงเพชร, 9 กันยายน 2544; สัมภาษณ์ มรกต อารียะ, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุดรดิตถ์, 9 กันยายน 2544; สัมภาษณ์ พรรณวดี ตันติศิริรินทร์ ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น, 9 กันยายน 2544; สัมภาษณ์ ปัญญ์ ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544; ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรเอกชนเพื่อการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ประพจน์ ศรีเทศ⁶⁹ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า “...กต. และบุคลากรของ กต. บางคนมีพฤติกรรมที่จะจัดตั้งองค์การเอกชนขึ้นมาเอง อาทิ นำองค์กรที่ตนเองมีความเกี่ยวพันอยู่ และมุ่งเน้นองค์กรในสังกัดส่วนราชการเป็นหลัก และมีพฤติกรรมกีดกันองค์การเอกชนอื่นๆ ที่มีประสงค์จะเข้าร่วม...”

สมชัย ศรีสุทธิยากร⁷⁰ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง คอต. ว่า

“...มาตรการในการกลั่นกรององค์การเอกชนในแต่ละจังหวัดนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดมีมาตรการที่แตกต่างกัน กล่าวคือในทางปฏิบัติพบว่าบางจังหวัดขาดการตรวจสอบภูมิหลังองค์การเอกชนอย่างเพียงพอ ทำให้องค์กรเอกชนหลายองค์การที่ตั้งขึ้นมาช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นองค์การที่ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้ขาดความเป็นกลาง หรือองค์การเอกชนบางแห่ง เป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของจังหวัดนั้นเอง เพื่อประโยชน์ในการนำงบประมาณในส่วนที่องค์การเอกชนสมควรได้รับ มาเป็นงบประมาณสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นๆ เสียเอง...”

นอกจากนั้น ยังมีความพยายามของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ต้องการแต่งตั้งบุคคลที่ตนเองไว้ใจได้ มาเป็นประธาน คอต. ปัญญา ยวนแหล⁷¹ ได้ให้เหตุผลสำคัญของความพยายามดังกล่าวว่า “...เนื่องจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธาน คอต. จะเป็นผู้ลงนามในสัญญาโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งของจังหวัดนั้นๆ และการใช้เงินประธาน คอต. จะเป็นผู้มีอำนาจมาก ซึ่ง คอต. บางแห่งตามปกติก็จะไม่ค่อยมีการประชุมกันสักเท่าไร จึงอาศัยอำนาจการตัดสินใจของประธานเป็นหลัก ดังนั้นถ้าหากประธาน คอต. เป็นคนของ กต. จึงง่ายที่ทำงานร่วมกัน และที่สำคัญคือ จะไม่มีการตรวจสอบการทำงานของ กต. จังหวัด แนนอน...”

(คป.กต.สว.), “รายงานการสัมมนาสรุปผลการปฏิบัติงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 1.

⁶⁹ ประพจน์ ศรีเทศ, “รายงานผลการศึกษาเรื่องการจัดตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคเหนือตอนล่าง,” (ม.ป.ท., 2543), หน้า 20.

⁷⁰ สมชัย ศรีสุทธิยากร, “รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544,” หน้า 28.

⁷¹ สัมภาษณ์ ปัญญา ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

ปัญญา ยวนแหล ยังได้ให้ความเห็นว่า "...กกด. ทูกระดับน่าจะทบทวนบทบาทขององค์การเอกชนที่คิดในเชิงของ กกด. ว่า มี ศอต.แล้วก็คือองค์การเอกชนที่จะช่วย กกด. ได้ เพราะไม่ว่าประชาชนหรือพรรคการเมืองทั้งหลาย เชื่อว่า ศอต.เป็นของ กกด. ในเมื่อพรรคการเมืองไม่เชื่อ กกด. ประชาชนก็ไม่เชื่อ ศอต. ..."⁷²

อย่างไรก็ดี ศรีสว่าง พ่วงศ์แพทย์ ได้ให้ข้อสังเกตว่า "...หากองค์กรใดถูกจัดตั้งด้วยพลังเงิน มันไม่อยู่นานเพราะเงินหมดมันก็ไป แต่การที่เข้ามารวมตัวด้วยวิญญาณ ด้วยอุดมการณ์ ถึงแม้ว่ามันจะช้าหรือคนจะน้อย แต่มันจะอยู่นานกว่า และมันจะค่อยๆ ต่อยอดและต่อฐานไปเรื่อยๆ..."⁷³

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เกิดจากการมีวิถีคิดที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ทางพีเน็ตเห็นว่า การที่ทำงานเป็นเครือข่ายจะเกิดประโยชน์มากกว่าการทำงานเป็นรายจังหวัด ในขณะที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรส่งเสริมให้แต่ละจังหวัดเสนอโครงการขึ้นมาดำเนินการกันเองภายในจังหวัด แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งที่ดำเนินการภายในจังหวัด ศอต. มักเกิดการแทรกแซงจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและนักการเมืองในพื้นที่ได้ หากเป็นเช่นนี้ ศอต. คงไม่สามารถตรวจสอบการเลือกตั้งทั้งกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับวิถีคิดที่ขัดแย้งกันเอง (paradox) คือ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งมีความเข้มแข็งและให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเล็กลง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเล็กลง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแบ่งแยกองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งออกเป็นแต่ละจังหวัด และอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพราะฉะนั้น ปัญหาความขัดแย้งกันดังกล่าวจะยังคงดำรงต่อไปหากทั้งสองฝ่ายยังมีวิธีการคิดที่ไม่เหมือนกัน

3. ทศนคติและการประสานงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพีเน็ต

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะในการทำงานระดับจังหวัดก็คือ แม้ว่าในระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่มีภาระบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ขอรับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีสถานภาพเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ตาม แต่ทศนคติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้นำนโยบายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางไปปฏิบัติ มักมองตนเองเป็นผู้บังคับบัญชา และจะพยายามให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งต่างๆ ภายในจังหวัดมาอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินของตน โดยให้องค์กรพัฒนา

⁷² มติชน (15 มกราคม 2544) : 20.

⁷³ สัมภาษณ์ ศรีสว่าง พ่วงศ์แพทย์, ที่ปรึกษากรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 28 สิงหาคม 2544.

เอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเหล่านี้กลายมาเป็นผู้โต้แย้งคืบบัญชาหรือ “ลูกจ้าง” ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นคนว่าจ้าง ดังจะเห็นได้จากผู้อำนวยการการเลือกตั้งบางคนต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งต้องมารวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวภายในจังหวัดนั้นๆ ที่ในระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งต้องรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวแต่ประการใด ดังนั้นจึงทำให้สามารถมองได้ว่า การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งบางคนมีความเห็นในลักษณะข้างต้น ก็เพื่อต้องการจะทำให้เห็นว่าตนเองเป็นผู้ที่มีความสำคัญหรืออาจเรียกว่า “เป็นผู้มีพระคุณ” คือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นทางองค์กรพัฒนาเอกชนก็ควรทำตามนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกล่าวได้ว่า “...ถ้าองค์กรพัฒนาเอกชนได้รับเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด ก็เหมือนกับว่าองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นอยู่ใต้คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด...”⁷⁴ จนทำให้ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะไปทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเสียหลักประกันความเป็นอิสระทางการเงินขององค์กรไป ดังนั้น ผู้ประสานงานพีเน็ตบางคนจึงมีข้อเสนอว่า “...พีเน็ตควรพยายามพึ่งตนเอง ไม่หวังพึ่งงบประมาณจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง...”⁷⁵

นอกจากปัญหาเรื่องทัศนคติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของพีเน็ตแล้ว ยังเกิดปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับจังหวัดของคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มักยึดระเบียบเป็นสรณะ ทั้งนี้เนื่องจากส่วนใหญ่มาจากระบบราชการ ทำให้เคยชินกับการต้องยึดกฎระเบียบ และบางครั้งก็อ่านระเบียบยังไม่แตกฉาน ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางคนเกิดความไม่เข้าใจว่า ทำไมพีเน็ตจึงสามารถขอโครงการจากส่วนกลาง (คือผ่านทางเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ ดังจะเห็นได้จาก นรินทร์ คำเสมานันท์⁷⁶ ที่กล่าวว่า

“...ระเบียบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง กำหนดให้มืองค์การเอกชนที่มีคุณสมบัติให้เข้ามารวมกันในจังหวัดนั้นๆ ตั้งเป็นองค์กรขึ้นมาเรียกว่า สอด. และให้รวบรวมองค์กรเอกชนทั้งหลายทั้งปวงรวมทั้งพีเน็ตด้วยมาอยู่ร่วมกันเป็น สอด. มีกรรมการบริหาร และเขียนโครงการว่าจะ

⁷⁴ สัมภาษณ์ ปัญญา ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

⁷⁵ สัมภาษณ์ สอรัฏฐ์ มากบุญ, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนบน, 10 กันยายน 2544.

⁷⁶ สัมภาษณ์ นรินทร์ คำเสมานันท์, ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่, 5 กันยายน 2544.

ตรวจสอบการเลือกตั้งโดยวิธีไหน ถ้ายื่นโครงการมาทาง กกต. ก็จะทำให้ สตง. เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้น กกต. ก็ตรวจสอบการใช้สตง. ขององค์ การเอกชน แต่พีเน็ตไม่ทำตามนั้น ผมไม่ทราบว่ามันมีปฏิบัตินอกระเบียบ ได้อย่างไร ในขณะที่องค์กรอื่นให้มารวมกันเป็น สตง. ซึ่งระเบียบเขียนไว้ อย่างนั้น เพราะฉะนั้นพีเน็ตน่าจะปฏิบัติเหมือนกับองค์การเอกชนอื่นที่มา อยู่ใน สตง. ด้วยกัน...”

จากคำกล่าวของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวที่ว่า “องค์กรพัฒนาเอกชนใด จะตรวจสอบในจังหวัดไหน ให้มารวมกันเป็น สตง.” นั้น สะท้อนให้เห็นว่ายังอ่านระเบียบ อย่างไม่ครบถ้วนกระบวนความ ทั้ง ๆ ที่ใน “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการ ปฏิบัติงานขององค์การเอกชนในการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ. 2542” ก็ระบุไว้ อย่างชัดเจนในข้อ 5 ว่า การยื่นเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์กรพัฒนาเอกชน สามารถกระทำได้ 2 กรณีคือ ในกรณีที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานในจังหวัดเดียว ให้ยื่นโครงการผ่าน ทางผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ส่วนกรณีที่สองคือ หากมีพื้นที่ปฏิบัติงานในหลาย จังหวัดให้ยื่นผ่านทางเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁷⁷ เพราะฉะนั้นกรณีของพีเน็ต ซึ่งมี พื้นที่ปฏิบัติงานทั่วประเทศก็เป็นไปตามเงื่อนไขประการที่สอง จึงทำให้สามารถยื่นโครงการ ผ่านทางเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับเงินโดยตรงมาจากคณะกรรมการการ เลือกตั้ง โดยไม่ต้องผ่านทางผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง ได้ว่า คู่สัญญาของพีเน็ตไม่ใช่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแทน

ประกอบกับการทำงานของพีเน็ต นอกจากการตรวจสอบนักการเมืองและพรรคการเมืองแล้ว พีเน็ตยังตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางจังหวัดเกิดความ รู้สึกไม่สบายใจและระแวงมากกว่า พีเน็ตจังหวัดไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของตนเอง ทำให้ สามารถตรวจสอบตนเองได้อย่างเข้มข้นมากกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่มารวมตัวกันเป็น

⁷⁷ “ข้อ 5 การยื่นเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานในจังหวัดใดให้ยื่น ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น

การยื่นเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานในหลายจังหวัดให้ยื่นต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การยื่นเสนอโครงการ ให้ยื่นได้ก่อนหรือหลังวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือก ตั้ง แต่ต้องไม่ช้ากว่าเจ็ดวัน นับแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวได้”

ศอต.⁷⁸ ทั้งนี้เพราะ ศอต. เป็นภาพสะท้อนขององค์กรจัดตั้ง ซึ่งไม่ใช่เป็นองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แต่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเกิดขึ้นของ ศอต. เป็นเพียงความต้องการให้ครบองค์ประกอบของการเลือกตั้งเท่านั้น

เพราะฉะนั้น การที่พีเน็ตยื่นเสนอโครงการไปที่ส่วนกลาง ผ่านทางเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่าเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับจังหวัดได้ส่วนหนึ่ง

4. ลักษณะงานที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน: ความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน

ลักษณะความสัมพันธ์ที่ทั้งพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างคาดหวังไว้ มีลักษณะเหมือนกัน นั่นคือ การร่วมมือกันทำงาน เพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ดังจะเห็นได้จาก ทศนะของผู้นำของทั้งสององค์กรที่มีหน้าที่บทบาทในเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยตรง กล่าวคือ ทางด้านคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น โคมม อารียา⁷⁹ มีความเห็นว่า “...ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ควรเป็นความสัมพันธ์แบบร่วมมือ และให้เกียรติเคารพซึ่งกันและกัน...”

ส่วนทางพีเน็ต สมชัย ศรีสุทธิยากร⁸⁰ ได้ให้ความเห็นว่า “...เป็นความสัมพันธ์คู่ขนานคือต่างฝ่ายต่างทำงาน แต่มีเป้าหมายเดียวกัน เปรียบเสมือนถนนที่มีทั้งช่องทางหลักและช่องทางคู่ขนาน ที่ทำให้ต่างฝ่ายต่างเดินในช่องทางของตนเอง แต่มุ่งหน้าไปในทิศทางเดียวกัน และในขณะเดียวกันต่างฝ่ายต่างก็สามารถมองเห็นอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันได้”

เพราะฉะนั้น กล่าวได้ว่าทั้งสองฝ่ายมีคาดหวังเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์ไปในลักษณะเดียวกันคือ ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน แต่จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่มักเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะปรปักษ์มากกว่าร่วมมือกัน แม้ว่าด้านหนึ่งทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันทำงาน ดังจะเห็นได้จาก การที่พีเน็ตยังร่วมทำกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งส่งข้อมูลที่ได้รับการแจ้งเหตุจากประชาชนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในขณะเดียวกันก็มักเกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายขึ้นเป็นระยะ ทั้งนี้เนื่องจากการมีวิถีคิดที่แตกต่างกัน และลักษณะงานที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน จึง

⁷⁸ สัมภาษณ์ ปัญญา ยวนแหล, ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง, 10 กันยายน 2544.

⁷⁹ สัมภาษณ์ โคมม อารียา, กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 12 กันยายน 2544.

⁸⁰ สัมภาษณ์ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง, 21 กรกฎาคม 2544.

ต้องตรวจสอบซึ่งกันและกัน ดังนั้นทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่มีทั้งสองมิติคือ ความร่วมมือกัน และขณะเดียวกันก็ตรวจสอบไปด้วย ซึ่งอาจเรียกความสัมพันธ์ลักษณะเช่นนี้ว่า “ความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน” ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์เชิงบวก ที่ไม่ได้เกิดจากฐานคติที่ต่างฝ่ายมองฝ่ายตรงข้ามเป็นศัตรูหรือเป็นปรปักษ์ จนไม่สามารถมาบรรจบพบกันได้เปรียบเสมือนเส้นตรงสองเส้นขนานกัน แต่เกิดจากการที่ทั้งสองฝ่าย ต่างฝ่ายต่างต้องการทำหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบให้ดีที่สุด จึงทำให้ต้องมีช่องทางเป็นของตนเอง เพราะฉะนั้นการศึกษานี้จึงมีความเห็นแย้งกับผลการศึกษาของ อมรา พงศาพิชญ์ เป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาวะทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งมีที่มาจากปัญหาสองประการดังนี้ ประการแรกคือ พีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในด้านการบริหารกิจกรรม และด้านการใช้จ่ายการเงิน ในขณะที่ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ และคุณภาพบุคลากร เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของพีเน็ตในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างอิสระ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น ส่วนปัญหาประการที่สองคือ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพีเน็ตและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปในทางปรปักษ์มากกว่าร่วมมือกัน แม้ว่าลักษณะความสัมพันธ์ที่ทั้งสองฝ่ายคาดหวังไว้คือ ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันทำงานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายขึ้นเป็นระยะ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการคือ สาเหตุประการแรกเกิดจากการมีวิธีคิดที่แตกต่างกัน จึงทำให้ทางพีเน็ตมักออกมาวิพากษ์วิจารณ์วิธีการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่เป็นประจำ สาเหตุประการต่อมา เกิดจากลักษณะงานที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน จึงต้องตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่มีทั้งสองมิติคือ ความร่วมมือกัน และขณะเดียวกันก็ตรวจสอบไปด้วย ซึ่งอาจเรียกความสัมพันธ์ลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน ส่วนสาเหตุประการที่สาม เกิดจากปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้งที่ทางพีเน็ตส่งประสานไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ยังขาดน้ำหนักในสายตาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสาเหตุประการสุดท้ายเกิดจากทัศนคติและการประสานงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของพีเน็ต โดยเฉพาะในเรื่องสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยทางคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า พีเน็ตเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกจ้างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคนว่าจ้างมาทำงาน

เพราะฉะนั้น การที่พีเน็ตยังต้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้พีเน็ตต้องพึ่งพาขึ้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และยังทำให้ต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งของพีเน็ตเป็นอย่างมาก และที่สำคัญคือ ผิดหลักการในการดำเนินงานด้านการตรวจสอบที่ว่า ฝ่ายหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอีกฝ่ายหนึ่ง จะต้องมีความเป็นอิสระจากอีกฝ่าย ดังนั้น พีเน็ตจึงอยู่ในสภาวะทางสองแพร่งระหว่างการที่พีเน็ตยังต้องพึ่งพา เช่น อำนาจ และทรัพยากรการ

เงิน จากคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป จนเป็นเหตุให้พี่น้องชาดความเป็นอิสระลงไป หรือจะดำเนินกิจกรรมอย่างอิสระด้วยการพึ่งตนเอง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ เหมือนดังเช่นกรณีของนมเปรลีในประเทศฟิลิปปินส์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.)” มีวัตถุประสงค์สองประการคือ ประการแรก เพื่อศึกษาการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งตามทัศนะของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง กับทัศนะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนประการต่อมา นั้น เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม และเกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

ในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการเลือกตั้งแล้ว รัฐธรรมนูญยังเพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น จนกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอยู่สององค์กร อย่างไรก็ดี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารจัดการการเลือกตั้งจากกระทรวงมหาดไทย มาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่จากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ผ่านมา การเลือกตั้งก็ยังมีปัญหาการทุจริตหรือมีพฤติกรรมการเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่เช่นเดิม และที่สำคัญคือ ยังปรากฏการทุจริตการเลือกตั้ง อันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งวางตัวไม่เป็นกลาง เพราะฉะนั้นลำพังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียวคงไม่เพียงพอที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมได้เต็มที่ หากไม่ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง แต่จากประสบการณ์การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มักเกิดความขัดแย้งขึ้น ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในครั้งนี้ จึงเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาถึงสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งมากขึ้น

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า สภาวะทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้งมีที่มาจากปัญหาสองประการคือ ประการแรก เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระ และประการที่สอง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปในทางปรักหักพังมากกว่าร่วมมือกัน

สรุปผลการศึกษา

1. จากการศึกษาเรื่องความหมายการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง โดยการพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ 5 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร ปัจจัยด้านการบริหารกิจกรรม และ ปัจจัยด้านทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง พบว่า ทั้งสองฝ่ายมีความหมายเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมไม่ตรงกัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในด้านการบริหารกิจกรรม และด้านการใช้จ่ายการเงิน ในขณะที่ปัจจัยด้านอื่น อันได้แก่ ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ และปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างอิสระ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น กล่าวคือ

จากการศึกษาปัจจัยด้านการบริหารกิจกรรม พบว่า หากพิจารณาจากกรอบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรูปแบบกิจกรรมที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทั้ง 4 รูปแบบคือ งานสังเกตการณ์การเลือกตั้ง งานรับแจ้งเหตุ งานสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และงานสังเกตการณ์การนับคะแนน ซึ่งเป็นรูปแบบกิจกรรมที่ใช้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างค่อนข้างครอบคลุมทั้งกระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้ง และกิจกรรมดังกล่าวจะมีพื้นฐานมาจากหลักการสำคัญของการเลือกตั้งสามประการคือ หลักเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง หลักความสุจริตเที่ยงธรรมของผลการเลือกตั้ง และหลักความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือก็คือ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความอิสระเสรี (free) และเป็นธรรม (fair) ก็ตาม แต่ทางเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง เห็นว่าควรให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นผู้คิดและเสนอรูปแบบเอง เพราะแต่ละองค์กรย่อมมีพื้นฐานที่มาขององค์กรแตกต่างกัน และแต่ละพื้นที่ก็มีลักษณะไม่เหมือนกัน ดังนั้นจึงไม่สมควรที่กำหนดรูปแบบกิจกรรมในลักษณะเดียวกันเพื่อใช้เหมือนกันหมดทุกพื้นที่ และกิจกรรมบางประเภทไม่สามารถตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติ และไม่เกิดประโยชน์หรือเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น กิจกรรมการสำรวจค่าใช้จ่าย เป็นต้น และเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมการปฏิบัติงานของนิมเฟรลแล้ว จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะก่อนการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งไทยได้มีการศึกษาวิจัยและดูงานเกี่ยวกับการทำงานด้านการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ เช่นงานศึกษาของ กระทบ ท่องธรรมชาติ และคณะ เป็นต้น แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งของไทยประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร จนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ครบทุกกิจกรรม

ส่วนกิจกรรมการอบรมอาสาสมัคร ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น ก็ประสบปัญหาในการบริหารกิจกรรม กล่าวคือ นอกจากประเด็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหา

หลักสูตรที่ไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของอาสาสมัครแล้ว จนทำให้อาสาสมัครไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประเด็นเรื่องการกำหนดเนื้อหาหลักสูตรการอบรมให้เป็นลักษณะเดียวกันที่ใช้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ คล้ายกับเป็นหลักสูตรสำเร็จรูปที่ใช้ได้ทุกพื้นที่ โดยมองข้ามความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม และความแตกต่างของความรู้แรงในการแข่งขันของแต่ละพื้นที่ด้วย ตลอดจนเรื่องแบบรายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีหลากหลายประเภทมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ซ้ำซ้อน และเข้าใจยาก จนเป็นอุปสรรคต่อการทำงานอาสาสมัครในการบันทึกข้อมูลเป็นอย่างมากแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกิจกรรมหนึ่งไปยังอีกกิจกรรมหนึ่งได้ ทั้งที่กิจกรรมใหม่ที่จะดำเนินการนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการเลือกตั้งมากกว่าก็ตาม ซึ่งประเด็นปัญหานี้เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการบริหารทรัพยากรการเงินของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (ดังจะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป)

จะเห็นได้ว่า ในทัศนะของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง เห็นว่าความหมายของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น มีความหมายมากกว่าการได้รับการยอมรับและมีโอกาสในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมสังเกตการณ์การเลือกตั้งในรูปแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดรูปแบบมาให้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่ปลายเหตุ และเป็นเพียงการแสดงการยอมรับในที่เท่านั้น ยังไม่ใช่ยอมรับในเชิงเนื้อหาสาระจริงๆ ดังนั้นจึงสมควรให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้เป็นผู้เสนอหรือกำหนดรูปแบบขึ้นมาเอง

นอกจากนั้น ประเด็นเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งก็มีความสำคัญ กล่าวคือจากศึกษาพบว่า การให้อำนาจในการรับรองและการเพิกถอนขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เพียงองค์กรเดียว จึงไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องสามารถดำเนินการตรวจสอบโดยปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใดๆ เข้ามาก้าวก่าย แทรกแซง อันจะทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งต้องถูกระทบกระเทือนได้ ซึ่งหากความเป็นอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนถูกระทบกระเทือน ก็จะทำให้การการเลือกตั้งในครั้งนั้นๆ ไม่เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงเสนอว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการการขึ้นมามากขึ้นอีกชุดหนึ่ง เช่น แต่งตั้งขึ้นโดยศาลปกครอง หรือ ศาลเลือกตั้ง ซึ่งมีนักวิชาการบางคนเสนอให้มีการจัดตั้งขึ้น เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจในพิจารณาเพิกถอนองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเท่ากับเป็นคานอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ให้เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียวมากเกินไป และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชน

ชนตรวสอบการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติภารกิจตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

ส่วนด้านทรัพยากรการเงินและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ นั้น จากการศึกษาพบว่า แหล่งเงินทุนที่สำคัญของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมาจาก 2 แหล่งสำคัญคือ แหล่งเงินทุนแรกมาจากการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งผ่านทาง การเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง ส่วนแหล่งเงินทุนที่สองนั้น เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบการเลือกตั้งด้วยตนเอง ได้แก่ การรับบริจาคจากพันธมิตรของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และการจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้สนับสนุนการตรวจสอบการเลือกตั้ง แต่ก็เป็นรายได้เพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบค่าใช้จ่ายในการดำเนินตรวจสอบการเลือกตั้งทั่วประเทศ ดังนั้น แหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดและเป็นแหล่งที่ใหญ่ที่สุดของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง จึงยังคงเป็นแหล่งเงินทุนที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสะท้อนว่า เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ในประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการขาดแคลนทรัพยากรการเงินในการดำเนินการ ดังนั้นจึงต้องไปขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐ และจากการศึกษาพบว่า การที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยการเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น กลับพบปัญหาต่างๆ เช่น ขั้นตอนการอนุมัติโครงการที่ล่าช้า และความล่าช้าในการจัดสรรทรัพยากรการเงินให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง และส่วนใหญ่ช่วงเวลาที่องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้รับเงินคือ ก่อนวันเลือกตั้งเพียง 2-3 วัน ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งต้องสำรองจ่ายไปก่อน จนกล่าวได้ว่า แทนที่จะเป็นการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งกลับเป็นการสร้างภาระให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนเสียมากกว่า

นอกจากนั้นหากพิจารณาเรื่องความคล่องตัวในการจ่ายการเงิน พบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งไม่มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเท่าที่ควร เช่น ไม่สามารถโยกย้ายทรัพยากรการเงินจากกิจกรรมหนึ่งที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งระงับไว้ก่อนแล้ว จะไปทำกิจกรรมอื่นที่มีได้ระงับไว้ไม่ได้ ทั้งที่กิจกรรมอื่นที่มีได้ระงับไว้ก่อนนั้นจะเป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์มากกว่าก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีลักษณะการทำงานเป็นแบบราชการ แม้ว่าจะมีการจัดรูปแบบองค์กรเป็นแบบอิสระที่แตกต่างจากระบบราชการแล้ว เพื่อต้องการให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความยืดหยุ่นมากขึ้นก็ตาม กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังคงเน้นการตรวจสอบและควบคุมอย่างเคร่งครัด โดยการใช้กฎระเบียบเป็นสำคัญในการปฏิบัติงาน อีกนัยหนึ่งคือ สะท้อนว่ามีฐานมาจากการไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นแบบทฤษฎีเอ็กซ์ คือ มองว่ามนุษย์มักเป็นคนไม่ชอบทำงาน แต่อยากได้เงิน ดังนั้นทางคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องออกกฎระเบียบที่เข้มงวด เพื่อมาควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจ

สอบการเลือกตั้ง จนกล่าวได้ว่าการใช้จ่ายการเงินขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง
 ไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 ให้ความสำคัญต่อองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งน้อยเกินไป กล่าวคือที่ผ่านมาม
 ประมาณที่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ในการตรวจสอบเลือกตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชน
 ตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นเพียงการเจียดเงินจากงบประมาณด้านประชาสัมพันธ์ของคณะ
 กรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงบประมาณยังมีความคิดว่างานเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น จะมี
 เฉพาะช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถของงบประมาณ เพื่อ
 นำมาให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมือง
 และการเลือกตั้งแก่ประชาชนในช่วงที่ไม่มีการเลือกตั้ง เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการเลือกตั้งได้
 ในขณะที่ระดับจังหวัด ส่วนราชการบางหน่วยงานก็ยังมีทัศนคติในเชิงลบ จนเป็นอุปสรรคต่อการ
 ทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจ
 สอบการเลือกตั้งว่าไม่มีความสำคัญ และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดยเปล่า
 ประโยชน์ เป็นต้น

ส่วนเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งนั้น ประเด็น
 นี้สัมพันธ์กับประเด็นเรื่องทรัพยากรการเงิน จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากเครือข่ายประชาชน
 เพื่อการเลือกตั้งมีทรัพยากรการเงินค่อนข้างจำกัด ทำให้โอกาสที่จะพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่
 จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับลักษณะกิจกรรม ได้แก่ อุปกรณ์สื่อสาร (เช่น
 โทรศัพท์ โทรสาร) อุปกรณ์สำนักงาน (เช่น คอมพิวเตอร์) และยานพาหนะ เป็นต้น เพื่อให้เกิด
 ประสิทธิภาพการทำงานย่อมลดลง และรวมถึงการกระจายอุปกรณ์เหล่านั้นไปตามจังหวัดต่างๆ
 ซึ่งเป็นพื้นที่ปฏิบัติงานก็มีน้อยลงไปด้วย กล่าวคือ ยังคงมีลักษณะกระจุกความพร้อมและความ
 ทันสมัยของอุปกรณ์ต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลาง ในขณะที่บางจังหวัดยังขาดอุปกรณ์การสื่อสารที่จำเป็น
 บางอย่าง เช่น โทรสาร เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานได้โดยเฉพาะในกรณีที่เร่ง
 ด่วนและเป็นความลับ ที่ต้องใช้เอกสารหรือแผนภาพเป็นข้อมูลหลักฐานเป็นสำคัญ และอุปกรณ์ที่
 สำคัญมากอย่างหนึ่งของงานตรวจสอบการเลือกตั้งที่เกือบทุกจังหวัดขาดแคลนคือ ยาน
 พาหนะ จึงทำให้ข้อมูลที่ได้รับจากการแจ้งเหตุเข้ามา ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบด้วยการลง
 พื้นที่ได้อย่างทันท่วงที

จากการศึกษายังพบปัญหาเกี่ยวกับสำนักงาน กล่าวคือสำนักงานส่วนใหญ่เป็นสำนักงาน
 ที่ไม่ค่อนข้างถาวรและชัดเจน เนื่องจากไม่ได้เป็นเป็นสำนักงานเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบการ
 เลือกตั้งเป็นการเฉพาะ เช่น ใช้บ้านพักหรือสถานที่ทำงานของผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อ
 การเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นสำนักงาน ขออภัยสถานที่ราชการมาใช้เป็นสำนักงาน เป็นต้น จะ
 เห็นได้ว่า สำนักงานส่วนใหญ่เหล่านี้ยึดติดกับตัวของผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการ
 เลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นหากผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อ

การเลือกตั้งประจำหวัดลาออกจากตำแหน่ง สำนักงานก็จะถูกปิดตามไปด้วย ส่งผลให้การทำงานของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและประชาชนในพื้นที่ขาดความต่อเนื่องขึ้นได้

นอกจากนั้น ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ พี่เน็ทยังไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องการระดมการมีส่วนร่วมหรือการสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้างเท่าที่ควร จึงทำให้พี่เน็ทไม่มีทรัพยากรที่ทำงานได้อย่างอิสระ และที่สำคัญคือ ยังไม่ได้รับการยอมรับหรือความชอบธรรมในการตรวจสอบการเลือกตั้งจากประชาชน จึงทำให้พี่เน็ทยังไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากปัญหาที่เป็นข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยที่ทำงานบนพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังไม่มีส่วนร่วมเต็มที่

ดังนั้น กล่าวได้ว่ากรณีที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งยอมรับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งต้องทำการตรวจสอบการทำงานนั้น เท่ากับทำให้เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งสูญเสียความเป็นอิสระทางการเงิน เพราะความเป็นอิสระทางการเงิน เป็นหัวใจของหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรทุกประเภท ซึ่งต่างจากกรณีของนมเฟรล ที่มีอิสระในการตรวจสอบการเลือกตั้งมาก จนเป็นที่ยอมรับและได้รับการกล่าวขานว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะ นมเฟรลสามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่ต้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งฟิลิปปินส์ (COMELEC) ทั้งนี้เนื่องจาก นมเฟรลมีเครือข่ายและพันธมิตรทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นจำนวนมาก รวมทั้งองค์กรทางศาสนาด้วย ที่คอยช่วยเหลือเรื่องการเงินและทรัพยากรอย่างอื่น เช่น สื่อรายการวิทยุของศาสนจักร เป็นต้น ทำให้นมเฟรลสามารถทำงานได้อย่างอิสระ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ให้เงิน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับการศึกษาปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่า โครงสร้างของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งที่มีการจัดเป็นแบบโครงสร้างอย่างง่าย หรือแบบราบ ที่ไม่มีลำดับชั้นบังคับบัญชามากนักคือ มีเพียง 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ระดับภาค และระดับจังหวัด เท่านั้น จึงทำให้การติดต่อประสานงาน ทำได้โดยสะดวก ประกอบกับการที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมีวิธีการทำงานที่เน้นการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานทุกระดับอยู่เสมอ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกระดับในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน จึงทำให้ทุกคนเกิดความรู้สึกยอมรับในผลการตัดสินใจดังกล่าว และเกิดความรู้สึกว่าเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งเป็นของทุกคน

ปัจจัยด้านผู้นำ พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง คือ พลเอกสายหยุด เกิดผล ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง และ สมชัย ศรีสุทธิยากร ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง ทั้งสองคนเป็นผู้ที่ประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งมายาวนานกล่าวคือ คนแรกเป็นแกนนำในการก่อตั้ง “กลุ่มอาสาประชามติ” เพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2529 และเป็นรองประธานกรรมการองค์กร

กรกลางที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 ส่วนคนหลังนั้น เคยทำงานด้านการตรวจสอบการเลือกตั้งตั้งแต่สมัย “องค์กรกลาง 1” ในปี พ.ศ. 2535 ทำให้เป็นที่ยอมรับจากสาธารณชนในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง และทั้งสองคนทำหน้าที่ในฐานะบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในบทบาททางด้านการตรวจสอบเฝ้าระวังทางการเมือง และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหลายประเด็นเป็นข้อบกพร่องทางกฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งออกมาวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับ ย่อมทำให้เกิดความไม่สบายใจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จนทำให้กรรมการการเลือกตั้งและผู้บริหารระดับสูงของคณะกรรมการการเลือกตั้งบางคน ออกมาวิพากษ์วิจารณ์กลับว่าเป็นการกระทำเพื่อหวังชื่อเสียง หรือ “อยากดัง” ซึ่งกล่าวได้ว่า ทศนคติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว คุณจะไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งแต่อย่างใด

ในแง่ของคุณภาพบุคลากร พบว่า บุคลากรทำงานแบบอาสาสมัครอย่างตั้งใจและศรัทธาต่อการทำงานตรวจสอบการเลือกตั้ง แม้บุคลากรส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มียานประจำอยู่แล้ว และทั้งที่รู้ว่างานเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งจะมีความเสี่ยงภัยอันตราย อันเนื่องมาจากการถูกข่มขู่ทำร้ายจากผู้ที่ไม่หวังดีต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง และได้รับค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่การมาทำงานกับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งนั้น มาทำงานด้วยใจแบบอาสาสมัครและมุ่งหวังที่จะต้องการเห็นประเทศชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหามากขึ้น จึงเสียสละมาทำงาน อย่างไรก็ดี การที่แต่ละคนมีภารกิจหน้าที่ประจำต้องปฏิบัติอยู่แล้ว จึงทำให้มีเวลาในการปฏิบัติงานให้กับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการสรรหาบุคลากรกล่าวคือ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งใช้ระบบสรรหาแบบส่วนตัว จึงทำให้บางพื้นที่ได้บุคลากรที่ไม่มีความสามารถในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้ระบบสรรหาแบบส่วนตัวดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการปิดช่องทางหรือไม่เปิดกว้างพอที่จะให้ประชาชนทั่วไปที่สนใจงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งได้เข้ามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง หรืออีกนัยหนึ่งคือ เท่ากับเป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะในกลุ่มคนที่ผู้ประสานงานของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งรู้จัก และเป็นคนที่ตนเองไว้วางใจเท่านั้น จึงทำให้เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งไม่สามารถหาบุคลากรได้ตามจำนวนที่ต้องการได้ และส่งผลให้บุคลากรในเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมีความหลากหลายในด้านอาชีพค่อนข้างน้อยตามไปด้วย เนื่องจากจะได้คนในกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน จากศึกษาพบว่า อาชีพส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมักไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ทั้งที่การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยเฉพาะงานรับแจ้งเหตุ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายพอสมควร เพื่อสามารถทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับแจ้งเข้ามาว่ามีความน่าเชื่อถือ

ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามทิศทางเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลางได้แก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรทางด้านกฎหมาย ด้วยการให้กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยบางคนที่เป็นนักกฎหมายหรือทนายความ จัดหาบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายมาเป็นอาสาสมัครรับแจ้งเหตุที่ศูนย์ประสานงานและรับแจ้งเหตุส่วนกลาง ณ บ้านมนังคศิลา เพื่อให้ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งในต่างจังหวัดและประชาชนทั่วไป หากมีปัญหาดิตขัดทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็สามารถโทรศัพท์มาปรึกษาสอบถามความเห็นทางด้านประเด็นกฎหมายได้

จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งสามประการคือ ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านผู้นำ และปัจจัยด้านคุณภาพบุคลากร นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างมีศักยภาพ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกตั้งของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งโดยเฉพาะมิติด้านความเป็นอิสระ ไม่ตรงกับเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง กล่าวคือ เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งมีความเห็นในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งว่า ควรเป็นการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้เสนอหรือกำหนดรูปแบบกิจกรรมขึ้นมาเอง และที่สำคัญคือ มีความเป็นอิสระทั้งในทางการคิดและทำกิจกรรมอย่างเต็มที่ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปตามแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น และออกระเบียบต่าง ๆ มาควบคุมการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งให้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น จึงเท่ากับเป็นการจำกัดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และความหลากหลายของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก และกล่าวได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมายระดับสูง แต่เป็นเรื่องของการบริหารงานภายใต้กฎเกณฑ์ที่เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นกฎหมายระดับรองลง ที่ไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2. จากการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า เป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบสองมิติคือ มีทั้งความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันและปรปักษ์ระคนกัน

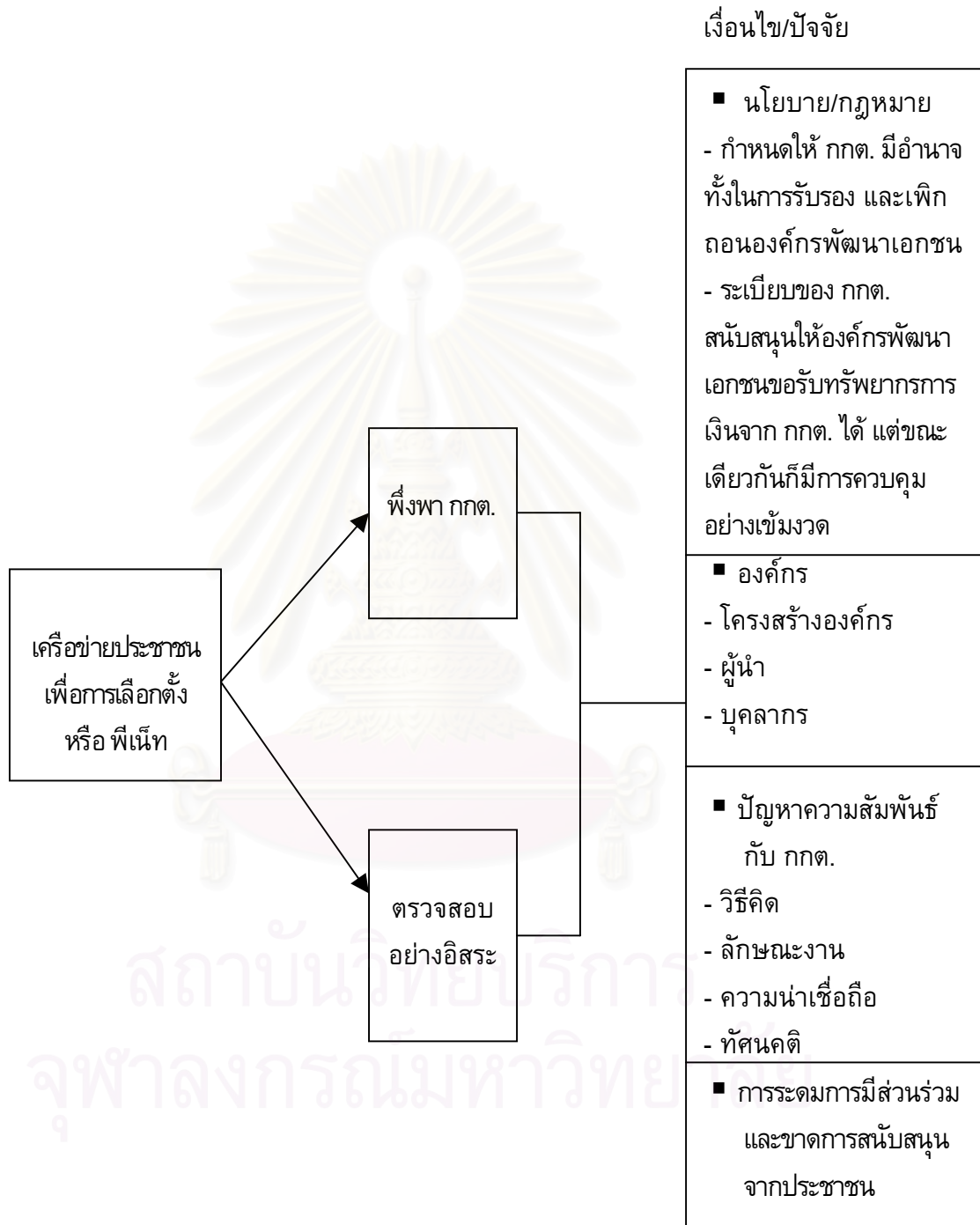
อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายส่วนใหญ่มักเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะปรปักษ์มากกว่าร่วมมือกัน ทั้ง ๆ ที่ลักษณะความสัมพันธ์ที่ทั้งสองฝ่ายคาดหวังไว้คือ ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันทำงาน เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมก็ตาม กล่าวคือ ในความเป็นจริงแม้ว่าทั้งสองฝ่ายได้ร่วมมือกันทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งร่วมกัน

ดังจะเห็นได้จาก การที่เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งได้เข้าร่วมทำกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งส่งข้อมูลที่ได้รับแจ้งเหตุจากประชาชนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนการทุจริต แต่ก็มักเกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายขึ้นเป็นระยะ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการคือ สาเหตุประการแรกเกิดจากการมีวิถีคิดที่แตกต่างกัน ประการต่อมาเกิดจาก ลักษณะงานที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน จึงทำให้ต้องมีการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานซึ่งกันและกัน ซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีกกลไกหนึ่ง ส่วนสาเหตุประการที่สาม เกิดจากปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลการทุจริตการเลือกตั้ง และสาเหตุประการสุดท้าย เกิดจากทัศนคติและการประสานงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพีเน็ต

อนึ่ง เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งได้ทำหน้าที่บทบาทในการตรวจสอบ และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างจริงจัง และตรงไปตรงมา ซึ่งประเด็นปัญหาการวิพากษ์วิจารณ์ส่วนใหญ่ นั้น เกิดจากการที่ทั้งสองฝ่ายมีวิถีคิดและวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน เช่น เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ศอจ.) โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่อยู่ภายในจังหวัดมารวมตัวกันดำเนินกิจกรรม และเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งของจังหวัดร่วมกันเป็นโครงการเดียว ในขณะที่ทางเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งกลับเสนอว่า ควรทำงานเป็นเครือข่ายทั่วประเทศจะเกิดประโยชน์มากกว่าการทำงานเป็นรายจังหวัด เพราะทำให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ช่วยหนุนกันทำงาน และเกิดเป็นพลังร่วม ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ภายใต้โครงการของ ศอจ. ส่วนใหญ่มักเกิดจากการจัดตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากกว่าเป็นการรวมตัวโดยธรรมชาติ ซึ่งเป็นการผิดหลักการมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นไปโดยธรรมชาติและความสมัครใจเป็นอย่างมาก เป็นต้น และประเด็นเรื่องการแยกโครงการออกเป็นจังหวัดนั้น ยังถือได้ว่าเป็นการสะท้อนนัยทางความคิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พอสมควรกล่าวคือ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งมีความเข้มแข็งและให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเล็กลง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเล็กลง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแบ่งแยกองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งออกเป็นแต่ละจังหวัด และอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

โดยสรุปรวม ปัญหาทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเลือกตั้ง สามารถอธิบายได้ดังแผนภาพที่ 8.1

แผนภาพที่ 8.1 ปัญหาทางสองแพร่งของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน



3. การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เช่น เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการเปลี่ยนประชาธิปไตยแบบตัวแทนตามทฤษฎีสัญญาประชาคม มา

สู่การเป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการตรวจสอบนักการเมืองโดยเฉพาะตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการเลือกตั้ง และรวมถึงการตรวจสอบผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้งด้วย และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย (democratization) โดยการเน้นให้เห็นว่าการลงคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมายมากยิ่งขึ้น และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในฐานะผู้ใช้สิทธิ และในฐานะเป็นพลเมืองที่ช่วยสอดส่องสังเกตการณ์การเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จขององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งอาจถูกกระทบกระเทือน เพราะได้สูญเสียความเป็นอิสระทางการเงินไป

ข้อเสนอแนะ

1. กฎหมายควรระบุสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมตรวจสอบการเลือกตั้งให้ชัดเจนว่ามีฐานะ ศักดิ์และสิทธิ เทียบเท่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปอย่างอิสระ

2. ควรแก้ไขยบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการรับรองและเพิกถอนองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเสียใหม่ กล่าวคือ เห็นด้วยกับการให้คงอำนาจการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งยังเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อำนาจการเพิกถอนองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น ควรเป็นของคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่อาจแต่งตั้งขึ้นโดยศาลปกครองหรือ ศาลเลือกตั้ง ที่อาจจะมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต

3. การสนับสนุนทรัพยากรการเงินให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน ไม่ควรผ่านทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ควรให้รัฐบาลเป็นผู้ตั้งงบประมาณจำนวนหนึ่งไว้ให้องค์กรพัฒนาเอกชน โดยจัดสรรให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่เสนอโครงการหรือกิจกรรมในแต่ละปีต่อรัฐบาล ถ้ารัฐบาลเห็นชอบกับโครงการขององค์กรพัฒนาเอกชนใดก็จัดสรรให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนนั้น โดยทางองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะรายงานการเงินที่ใช้ไปในการดำเนินโครงการมายังรัฐบาล เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายการเงินขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าใช้จ่ายไปถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่เคยเสนอมามากน้อยเพียงใด การทำเช่นนี้มีข้อดีคือ นอกจากจะเป็นการลดปัญหาความไม่เพียงพอของทรัพยากรการเงินขององค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากจะทำให้ได้รับเงินเป็นจำนวนมากพอกับความต้องการแล้ว ยังทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถทำกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องตลอดปี นอกจากนั้นยังทำให้สถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะมีเงินแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นทั้งผู้มีอำนาจรับรองและเพิกถอนองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งยังเป็นผู้ให้ทรัพยากรการเงินแก่องค์กรพัฒนาเอกชน จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคิดไปเองว่าสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในขณะที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีความเห็นว่า หากตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็อาจจะถูกเพิกถอนการรับรอง

และ/หรือไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกต่อไป จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

4. องค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งควรรายได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องไปหวังพึ่งหรือขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะทำให้ความเป็นอิสระลดน้อยลง

5. เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งควรมีการระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชนมากขึ้น เพื่อให้ระดับการพึ่งพาคณะกรรมการการเลือกตั้งน้อยลง

6. ควรมีการติดต่อประสานงาน หรือ ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นประจำ เพื่อกำหนดนโยบาย และแผนปฏิบัติการร่วมกัน และเป็นการลดความเห็นที่ไม่ตรงกันของแต่ละฝ่ายให้น้อยลงไปด้วย

7. เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งควรมีสำนักงานประจำที่ชัดเจน เพื่อง่ายต่อการติดต่อประสานงาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

กรมล ทองธรรมชาติ. คณะกรรมการเลือกตั้งกับองค์การประชาชนจะควบคุมการเลือกตั้งให้สุจริตได้อย่างไร. กรุงเทพธุรกิจ (25 เมษายน 2540) : 2.

กรมล ทองธรรมชาติ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2541.

กรุงเทพธุรกิจ (3 ธันวาคม 2543) : 2.

กรุงเทพธุรกิจ (10 ธันวาคม 2543) : 2.

กรุงเทพธุรกิจ (11 ธันวาคม 2543) : 3.

กรุงเทพธุรกิจ (24 ธันวาคม 2543) : 2.

กฤษณ แก้วหลอดหัน. เลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2544.

กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย. ในการสัมมนาทางวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2542. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.

เกชา เตชา. เลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดกำแพงเพชร. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2544.

เกศริน เตียวสกุล. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีมูลนิธิการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เยลโล่การพิมพ์, 2535.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2538.

- คณิต ฅ นคร. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. วารสารพี 21 (2521) : 28-29, อ้างถึงใน อภิลักษณ์ พรหมสวัสดิ์. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดชัยภูมิ. รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2) จังหวัดชัยภูมิ. (ม.ป.ท.), 2543.
- เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี. รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี. (ม.ป.ท.), 2543.
- เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตก. รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดในภูมิภาคตะวันตก. (ม.ป.ท.), 2543.
- เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือตอนบน. รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคเหนือตอนบน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543. (ม.ป.ท.), 2543.
- เครือข่ายองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง. รายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543. (ม.ป.ท.), 2543.
- โคทม อารียา. กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการการมีส่วนร่วม. สัมภาษณ์, 12 กันยายน 2544.
- โคทม อารียา. แนะนำคณะกรรมการการเลือกตั้ง. วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 (มกราคม 2542) : 79-109.
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), เอ็นจีโอ 2000, หน้า 61-86. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- จรินทร์ ชาดิรุ่ง. ประชาชนเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคตะวันตกและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดนครปฐม. สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2544.
- จอห์น อิงภากรณ์. การปรับขบวนของเอ็นจีโอไทยในช่วงรอยต่อแห่งยุคสมัย. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), เอ็นจีโอ 2000, หน้า 87-101. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- จำนง วงษ์ชาวม. รายงานการปฏิบัติงานเครือข่ายองค์กรเอกชนเพื่อการเลือกตั้งวุฒิสภาภาคอีสาน 4 (สกลนคร นครพนม มุกดาหาร หนองคาย และกาฬสินธุ์). (ม.ป.ท.), 2543.
- จิตผ่อง พัฒนาศิริ. แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

- ชัชวาล ทองดีเลิศ. บทนำ. ใน ชัชวาล ทองดีเลิศ (บรรณาธิการ), บันทึกกลับ NGOs, หน้า 17-23. เชียงใหม่: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.เหนือ), สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาที่ยั่งยืน และมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2543.
- ชาญชัย ไหวพริบ. แนวทางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับทิศทางการเมืองไทยในวันหน้า. จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า 1 (กันยายน 2542) : 5-8.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมในต่างประเทศ: บทสำรวจพัฒนาการสถานภาพและนัยยะเชิงความคิด/ทฤษฎีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2540.
- เดช พุ่มคชา. บทบาทและอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), เอ็นจีโอ 2000, หน้า 105-120. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- เดชา เปรมฤดีเลิศ. 10 ปี กป.อพช.อีสาน: ทศวรรษแห่งการรวมพลังเพื่อชุมชนอีสาน. ใน สัมพันธ์ เตชะอธิก (บรรณาธิการ), NGOsอีสาน: ทางเลือกแห่งพลังการเปลี่ยนแปลง, หน้า 9-16. ขอนแก่น: คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ภาคอีสาน, 2540.
- เดือน บุนนาค. การแยกอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2487, อ้างถึงใน อภิลักษณ์ พรหมสวัสดิ์. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- เทศบาลฉบับพิเศษ: เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540.
- แทนดอน, ราเชช. ความสัมพันธ์รัฐ-องค์กรเอกชน จุดแห่งชีวิตหรือจุมพิตมรณะ. แปลโดย กวิน ชุตินา. กรุงเทพมหานคร: เอดิสัน เพรสโปรดักส์, 2534.
- ไทยรัฐ (14 ธันวาคม 2543) : 5.
- ธงชัย วินิจจะกุล. การเมืองเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้ง: กรณีการเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร เขต 12 และ 13 ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2531. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการศึกษา ประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2531.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่. สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2544.

- นรินทร์ เศรษฐบุตร. แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง. ใน เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น ฉบับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- นฤมล ทับจุมพล. ประชาธิปไตยรากหญ้า. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ลุกขึ้นสู้, หน้า 83-104. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- นฤมล ทับจุมพล, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์. รายงานการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน. เสนอต่อ คณะกรรมการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย. วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 (มกราคม 2542) : 1-32.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. แนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอาสาสมัครและภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, 2541.
- นათยา ทิพวันต์. องค์กรเอกชนจะเข้ามาตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างไร. วารสารการเลือกตั้ง 1 (กุมภาพันธ์ 2542) : 8-9.
- นิรันดร์ คำเสมานันท์. ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์, 5 กันยายน 2544.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายอภัยสลดหลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน. ดูเฉพาะ (พฤษภาคม-มิถุนายน 2535) : 30, อ้างถึงใน ภิรม ชงสันติ. ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระของสถาบันศาลยุติธรรมไทย. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- บุญเลิศ ศุภติลก. สื่อมวลชน: พลังแฝงในการพัฒนาการเมืองที่ถูกลี้ม. วารสารธรรมศาสตร์ 8 (ตุลาคม-ธันวาคม 2521) : 30-54.
- ประพจน์ ศรีเทศ. รายงานผลการศึกษาเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคเหนือตอนล่าง. (ม.ป.ท.), 2543.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. สันนแมนเดอริง (Sanan-mandering): การเมืองเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (18-24 มิถุนายน 2538) : 18-19.

ประเวศ วะสี. องค์กรพัฒนาเอกชนกับสังคมไทย. ใน คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ), พัฒนาสังคม, หน้า 4-5. (ม.ป.ท.), 2527.

ปัญญา ยวนแหล. ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง. สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2544.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. เศรษฐกิจไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุง. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสุนัน (ซิลค์เวอร์มบุคส์), 2542.

ผู้จัดการรายวัน (22 กุมภาพันธ์ 2544) : 20.

พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ. สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย. ใน สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย, หน้า 1-16. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.

พรรณวดี ตันติศรีรินทร์. ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2544.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. รายงานวิจัยเรื่องการทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการปฏิบัติตามเจตนารมณ์: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ โดยได้รับทุนวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปีงบประมาณ 2542.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร เสรีรังสรรค์. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. เสนอต่อ มูลนิธิเอเชีย 2539.

พัชรี สิโรรส และสมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. การเมืองไทยกับธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2536.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

พิษณุ บุญสม. เจ้าหน้าที่สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สัมภาษณ์, 28 สิงหาคม 2544.

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ไพศาล สังโวลี (บรรณาธิการ), ทศวรรษ...องค์กรพัฒนาเอกชน. กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่น เพรสโปรดักส์, 2534.

ภัทรา ดีดาษ. โครงสร้างสำนักงาน กกต. วารสารการเลือกตั้ง 1 (มีนาคม 2542) : 6-7.

กิม ชงสันติ. ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระของสถาบันศาลยุติธรรมไทย. ภาคนิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

ภูมิธรรม เวชยชัย. องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย: สถานภาพ บทบาท และปัญหา. ใน
คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ), พัฒนาสังคม, หน้า 22-31. (ม.ป.ท.), 2527.

มติชน (11 ธันวาคม 2543) : 2.

มติชน (15 มกราคม 2544) : 20.

มติชน (19 พฤษภาคม 2543) : 2.

มรกต อารียะ. ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดอุดรดิตถ์. สัมภาษณ์,
9 กันยายน 2544.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า พรรคการเมือง คณะ
กรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.
2541. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

มาโนชญ์ วาจาบัณฑิตย์. ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐม. สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2544.

มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย. คู่มือประกอบการดำเนินงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการ
เลือกตั้ง. 15 มีนาคม 2542.

ยุทนา วรณปิติกุล และสุพิทา เรืองจิต. สำนักพลเมือง: ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทาง
ประชาสังคม. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2542.

ยุพา วงศ์ไชย. การบริหารองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน. กรุงเทพมหานคร: กองการสังคม
สงเคราะห์เอกชน กระทรวงมหาดไทย และฝ่ายวิชาการมูลนิธิศาสตราจารย์ปกรณ์ อังศุสิงห์,
2536.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิง
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคม
ศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ใน จริฎ
โฆษณานันท์ (บรรณาธิการ), วิถีสังคมไทย: สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่ง
ศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, หน้า 425-468. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2543.

ลัดดาวลัย ตันตติวิทยาพิทักษ์. การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย.
เอกสารวิจัยปริญญาตรีประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2537.

- ลัดดาวลัย์ ดันติวิทยาพิทักษ์. แนวคิดการรับรององค์การเอกชนเพื่อช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง. ใน ระเบียบการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, หน้า 179-185. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายองค์การเอกชนและประชาคมจังหวัด สำนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2542.
- ลิขิต ธีรเวคิน. การพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบประชาธิปไตย ระบบราชการ และความมั่นคงของชาติในมิติเบ็ดเสร็จ. ใน กนลา สุขพานิช-ขันทปราบ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมืองไทย: ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน ประชาธิปไตย และความมั่นคงแห่งชาติ (วารสารสังคมศาสตร์ฉบับพิเศษ ปีที่ 27 มีนาคม-กรกฎาคม 2533), หน้า 218-235. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- วรพล พรหมิกบุตร. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540: บทวิเคราะห์ และข้อเสนอเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปการเมือง. วารสารธรรมศาสตร์ 23 (มกราคม-เมษายน 2540) : 117-162.
- วัชร ทรวงประทุม. การออกแบบองค์การ. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 41, ฉบับที่ 1 (2544) : 53-65.
- วิชัย ต้นศิริ. การปฏิรูปการเมืองไทย: มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- วิเวก ก๊กศรี. ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำแพงเพชร. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2544.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.
- วิษณุ วรรณุญ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- วิสุทธ์ โภธิแทน. อะไรนะ...ประชาธิปไตย? กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์. ที่ปรึกษากรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม. สัมภาษณ์, 28 สิงหาคม 2544.
- ศิริวรรณ ตั้งบุญธินา. การทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขององค์การเอกชน. วารสารการเลือกตั้ง 2 (ตุลาคม 2543) : 14-16.
- ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปขององค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในประเทศไทย ในคณะกรรมการประสานงานแผนในระดับชาติและแผนส่วนภูมิภาคและอื่นๆ, เอกสารประกอบการประชุม กลุ่มที่ 4 เรื่ององค์การเอกชนกับการพัฒนาชนบท, การพัฒนาระดับชาติ 11 ชาติ ทางการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฉบับที่ 6, 25-26 เมษายน 2528, หน้า 1, อ้างถึงใน เกศริน เตียวสกุล. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีมูลนิธิการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

- ศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรเอกชนเพื่อการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (คป.กต.สว.). รายงานการสัมมนาสรุปผลการปฏิบัติงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543. (ม.ป.ท.), 2543.
- ศูนย์ประสานงานโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2) จังหวัดชลบุรี. รายงานสรุปการดำเนินโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2) จังหวัดชลบุรี. (ม.ป.ท.), 2543.
- ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งภาคกลาง. สรุปผลการดำเนินงานตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคกลาง. (ม.ป.ท.), 2543.
- ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการตรวจสอบเลือกตั้งภาคตะวันออก. รายงานสรุปการดำเนินโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคตะวันออก. (ม.ป.ท.), 2543.
- สกล สือทรงธรรม. การมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนในกระบวนการเลือกตั้ง: ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 3, 2542.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งส่วนกลาง. สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2544.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. รายงานการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบการเลือกตั้งของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) และมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม 2544. เสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2544.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. เลือกตั้งอย่างไรให้ดีและเร็ว. เอกสารประกอบการบรรยายวิชา ร. 624 สัมมนาการเมืองการปกครองของไทย หลักสูตรปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 กรกฎาคม 2544.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. องค์กรควบคุมการเลือกตั้งกับความจริงในทางปฏิบัติ. รัฐศาสตร์สาร 18 (ตุลาคม 2535) : 35-53.
- สมชาติ ธรรมศิริ. คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์กรการ. จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 5 (กุมภาพันธ์ 2542) : 1-49.
- สมบัติ จันทรวงศ์. ข้าราชการกับการเลือกตั้ง: กรรมการที่เป็นกลาง?(10). มติชนสุดสัปดาห์ (23 มิถุนายน 2534) : 26-28 .
- สมบัติ จันทรวงศ์. เลือกตั้งวิกฤต: ปัญหาและทางออก. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2536.

สมพร เทพสิทธิ์า. กระบวนการประชาสังคม. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2543.

สมยศ นาวิการ. การบริหารและพฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2540.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. พฤติกรรมองค์กร: ทฤษฎีและการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สรรัฐ มากบุญ. ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนบน. สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2544.

สันต์ หัตถิรัตน์. ใครได้ใครเสียจากรัฐธรรมนูญ ส.ร.3. มติชน (3 กันยายน 2540) : 17.

สันทนา ธรรมสโรจน์. กรรมการและเลขานุการผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดนครราชสีมา. สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2544.

สายหยุด เกิดผล, พลเอก. ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2544.

สายหยุด เกิดผล. โครงการอาสาสมัครอาวุโสช่วยชาติประจำหน่วยเลือกตั้ง (อส.อต.). เอกสารประกอบการแถลงข่าวแก่มวลชน ณ บ้านมนังคศิลา กรุงเทพมหานคร, 14 ธันวาคม 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือว่าที่ กกต.เขต ผอ.กกต.เขต สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร: โครงการอาสาสมัครกับการเรียนรู้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือสังเกตการณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คู่มือสังเกตการณ์การนับคะแนนเลือกตั้ง คู่มือสำรวจค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร: ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2542.

สำนักงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคใต้ตอนล่าง. รายงานสรุปผลการทำงานการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภาคใต้ตอนล่าง เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543. (ม.ป.ท.), 2543.

สิริวันท์ ชัยญาณะ. ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งภาคเหนือตอนบนและผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งจังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์, 5 กันยายน 2544.

สีดา สอนศรี. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองฟิลิปปินส์. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.

- สีดา สอนศรี. การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- สีดา สอนศรี. บทบาทของประชาสังคมในฟิลิปปินส์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- สีดา สอนศรี. ฟิลิปปินส์: จากสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่พลังประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- สุจิต บุญบงการ. การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สุจิต บุญบงการ. นิสิตนักศึกษา กับ พัฒนาการทางการเมืองไทย. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 619-684. พิมพ์ครั้งที่ 13. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543.
- สุพจ จริงจิตร. ควันหลงเลือกตั้ง. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (16-22 กุมภาพันธ์ 2544) : 37.
- สุพรรณ สาคร. รายงานการประสานงานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกภาคอีสาน ได้ทันวันออก เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543. (ม.ป.ท.), 2543.
- สุริชัย หวันแก้ว. ปัญหาพัฒนาสังคมไทย. ใน คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ), พัฒนาสังคม, หน้า 6-9. (ม.ป.ท.), 2527.
- อนุชาติ พวงสำลี อาภรณ์ จันท์สมวงศ์ และพีรพัฒน์ โกศลศักดิ์สกุล. บทสังเคราะห์ความเคลื่อนไหวของภาคีอันหลากหลายในขบวนการประชาสังคมไทย. ใน อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ), ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง, หน้า 285-315. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542.
- อภิรักษ์ พรหมสวัสดิ์. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- อมร จันทรสมบูรณ์. คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ. รายงานการประเมินผลการรณรงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม. เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยได้รับความสนับสนุนจากโครงการ AusAID, 2543.

อัมพร ชำรงลักษณะ. ทฤษฎีองค์การ เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

อาพันธ์ ปันยารชุน. เมืองไทยในทัศนะของอาพันธ์ จัดโดย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 42 และ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาคีรัฐร่วมเอกราชรุ่นที่ 12, ปาฐกถา ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 12 ตุลาคม 2544.

อาภัสรา จินตนะพัฒน์. รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

เอนก นาคะบุตร. จุดเปลี่ยนการพัฒนาชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชนไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และกองทุนพัฒนาท้องถิ่นไทย-แคนาดา, 2533.

เอนก นาคะบุตร. องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนภาพรวมความร่วมมือในทศวรรษหน้า. ใน อนุสรณ์ ไชยพาน และสุภาพรรณ พลังศักดิ์ (บรรณาธิการ), ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน 2540, หน้า 11-15. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, 2540.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มือบมือถือ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2536.

ภาษาอังกฤษ

Anusorn Limmanee. Political business cycles in Thailand, 1979-1992: General election and currency in circulation. Bangkok: Institute of Asian Studies, 1999.

Asiaweek (18-25 August 2000) : 51.

Asiaweek (7 April 2000) : 40.

Catt, H. Democracy in practice. London: Routledge, 1999.

Eldridge, P. J. Non-government organizations and democratic participation in Indonesia. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Hague, R. Harrop, M., and Breslin, S. Comparative government and politics : An introduction, 3rd ed. London: Macmillan, 1992.

Held, D. Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance. Cambridge: Polity Press, 1995.

<http://www.ect.go.th> [2001, August 29]

<http://www.ect.go.th> [2001, September 21]

<http://www.ect.go.th/newthai/ect/structure.html> [2001, September 21]

<http://www.namfrel.org/Html/aboutus.html> [2001, August 16]

<http://www.namfrel.org/Html/people.html> [2001, August 16]

Milbrath, L. W. and Goel, M. L. Political participation : How and why do people get involved in politics. 2nd ed. Chicago: Rand McNally College Publishing, 1977.

Mintzberg, H. Structure in fives: Designing effective organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983.

Naruemon Thabchupon. NGOs and political reform in Thailand: Adding grassroots democracy in Thai civil society. Paper presented at the 7th International Conference on Thai Studies, Amsterdam, The Netherlands, 4-8 July 1999.

Pasuk Phongpaichit and Baker, C. Power in transition: Thailand in the 1990s. In Hewison, K. (ed.), Political change in Thailand: Democracy and participation, pp. 21-41. London: Routledge, 1997.

Ruland, J. and M.L. Bhansoon Ladavalva. Local associations and municipal government in Thailand. Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 1993.

Rush, M. Politics and society: An introduction to political sociology. New York: Prentice-Hall, 1992.

Salomon, L. M. The rise of the nonprofit sector. Foreign Affairs 73 (July/August 1994) : 109-122.

Weiner, M. Political participation: Crisis of the political process. In Binder, L. et al. (eds.), Crises and sequences in political development, pp. 159-204. Princeton NJ: Princeton University Press, 1971.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายขจรศักดิ์ เสวกโกเมต เกิดเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2519 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จากโรงเรียนยอแซฟอุปถัมภ์ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา พญาไท กรุงเทพมหานคร จากนั้นสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2541 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2542 โดยระหว่างศึกษาอยู่ที่ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยเป็นผู้ช่วยสอนในวิชา การเมืองการปกครองของไทย ในภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา 2542



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย