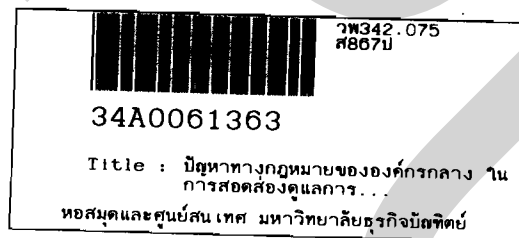


ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรกลาง

ในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง



นายสุรียา ศรีตะบุตร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2538

เลขที่ 974-281-007-9

POLLWATCH : A LEGAL ANALYSIS OF

ITS STRUCTURE AND COMPETENCE

MR. SURIYA SRITABOOT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master Of Laws

Department of Law

Graduate School DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY

1995

ISBN 974-281-007-9

POLLWATCH : A LEGAL ANALYSIS OF

ITS STRUCTURE AND COMPETENCE

MR. SURIYA SRITABOOT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master Of Laws

Department of Law

Graduate School DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY

1995

ISBN 974-281-007-9



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา.....นิติศาสตร์ มหามบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรกลางในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

โดย นายสุริยา ศรีตะบุตร
สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

ให้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(รศ.ดร.โกศล พงษ์กุล)
.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)
.....กรรมการ
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)
.....กรรมการ
(ผศ.มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์)
.....กรรมการ
(รศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)
.....กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ ๒๔ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๔

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ข้าพเจ้าได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ซึ่งได้สละเวลามาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์มาลี พฤษพงษ์สาวลี ที่ได้ให้ความกรุณาจัดหาเอกสารที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการนำมาศึกษา เพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์และให้คำปรึกษาตั้งแต่ต้นจนจัดทำสำเร็จตลอดจนสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในคราวนี้ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.โรคนิ พลกุล แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้เสียสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในคราวนี้เช่นกัน

สุดท้ายข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อพิทักษ์-คุณแม่ยุวรี ศรีตะบุตร ที่ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนข้าพเจ้าในการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงจบการศึกษาชั้นปริญญาโท บุญกุศลที่ได้รับจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ข้าพเจ้าขอมอบไว้แต่ผู้มีพระคุณทุกท่านตลอดไป

สุรียา ศรีตะบุตร

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้	3
สมมุติฐาน	3
ขอบเขตการจัดทำวิทยานิพนธ์	4
ประโยชน์ที่จะได้รับ	4
การดำเนินการวิจัย	5
1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย	6
1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับการเตรียมการ และการจัดการเลือกตั้ง	11
1.1.1 ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้ง	13
1.1.2 ปัญหาการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง	15
1.1.3 ปัญหาการทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง	17
1.1.4 ข้าราชการมีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการเมือง	19
1.1.5 ปัญหาการไม่ศึกษาถึงความรู้ทางการเมือง ของประชาชน	20
1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับควบคุมดูแลการเลือกตั้ง	23
1.2.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่	24

1.2.1.1	เข้าหน้าที่ใหม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง อย่างดีพอ	24
1.2.1.2	ข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลางและประพฤติ มิชอบ	24
1.2.1.3	ข้าราชการเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง	25
1.2.1.4	การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการ ประจำหน่วยเลือกตั้ง	26
1.3	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีสาเหตุมาจากผู้สมัครรับ เลือกตั้ง	28
1.3.1	ปัญหาการซื้อเสียง	28
1.3.2	การเสนอให้ หรือ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน	32
2.	2. สถานภาพทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์กร เกี่ยวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศ	35
2.1	ให้มีหน่วยงานมาจัดการเลือกตั้งโดยตรง	36
2.2	ให้มีหน่วยงานเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง	36
2.3	สถานภาพทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์กร	37
2.4	ตารางเปรียบเทียบสถานภาพทางกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ขององค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ของต่างประเทศ	38
2.5	องค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์	41
2.5.1	คณะกรรมการเลือกตั้ง	41
2.5.2	องค์กรกลางของประเทศฟิลิปปินส์	42
2.5.2.1	องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ฝ่ายประชาชน	45

2.5.2.2	องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ฝ่ายศาสนจักรโรมันคาทอลิก	46
2.6	ผลการดำเนินงานขององค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ของต่างประเทศ	46
3.	องค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทย	50
3.1	กระทรวงมหาดไทย	50
3.2	องค์กรกลาง	50
3.2.1	เหตุที่มาขององค์กรกลาง	52
3.2.2	วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกลาง	56
3.2.3	ลักษณะขององค์กรกลาง	57
3.2.4	โครงสร้างคณะกรรมการองค์กรกลาง 1 องค์กรกลาง 2 และการเลือกตั้งซ่อม อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง	61
3.2.5	อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง	69
3.3	คณะกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	70
4.	ปัญหาทางกฎหมายในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ขององค์กรกลางและผลการดำเนินงาน	74
4.1	ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรกลาง	75
4.2	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง	76
4.2.1	องค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ	81
4.2.2	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ชัดเจน	82
4.2.3	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีสภาพบังคับ เฉพาะข้าราชการที่เกี่ยวข้อง	84
4.2.4	การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีสภาพบังคับ	84

4.3	ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง	87
4.3.1	ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้าง	88
4.3.2	รูปแบบโครงสร้างตั้งขึ้นมาชั่วคราว	90
4.3.3	โครงสร้างการทำงานเป็นแบบรวมศูนย์	92
4.4	ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร	96
4.4.1	ไม่มีระบบกลั่นกรองบุคลากร	96
4.4.2	บุคลากรไม่มีประสิทธิภาพ	97
4.5	ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน	98
4.5.1	ปัญหาการประสานงาน	100
4.6	ผลการดำเนินงานขององค์กรกลางในการเลือกตั้ง	103
4.6.1	บทบาทที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ	103
4.6.2	ทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น	106
4.6.3	บทบาทที่มีต่อประชาชนในการดำเนินงาน ขององค์กรกลาง	110
4.6.4	บทบาทที่มีต่อนักการเมือง	114
4.6.5	บทบาทที่มีต่อรัฐบาล	117
4.6.6	การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ดำเนินงาน ขององค์กรกลาง	118
4.7	เปรียบเทียบองค์กรกลางของไทยกับองค์กรกลางของ ฟิลิปปินส์	121
4.7.1	ลักษณะคล้ายกันระหว่างองค์กรกลางของไทย กับของฟิลิปปินส์	121
4.7.2	ข้อแตกต่างระหว่างองค์กรกลางของไทยกับ ของฟิลิปปินส์	122
4.8	ข้อเสนอแนะขององค์กรกลางเกี่ยวกับองค์กรจัดการ เลือกตั้ง	124

4.9 ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้งงาน

ประเทศไทย	125
5 สรุปเสนอแนะ	130
บรรณานุกรม	147
ภาคผนวก	156
1. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 เรื่องแต่งตั้ง คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง	157
2. คำสั่งคณะกรรมการองค์กรกลางเลือกตั้ง ที่ 95/2535 เรื่องมอบหมายอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานรับแจ้งเหตุ	165
3. ตารางแสดงคดีที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางและประชาชน แจ้งความดำเนินคดีผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติเลือกตั้ง	168
4. แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ตามข้อเสนอของผู้จัดทำวิทยานิพนธ์	181
5. อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางตามข้อเสนอแนะ ของผู้จัดทำวิทยานิพนธ์	183
ประวัติผู้เขียน	184

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากจะเป็นการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อปกครองและบริหารประเทศ แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กลับต้องพบกับปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม นับตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอก็คือการเตรียมการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งอยู่ดังนั้นผู้ดำเนินการเตรียมการเลือกตั้งก็คือรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง ฉะนั้นจึงอาจมีการใช้ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงที่ดินรับผิดชอบอยู่เป็นกลไก ซึ่งอาจจะนำไปสู่การได้เปรียบเสียเปรียบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนั้นปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเกิดขึ้นในชั้นของการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากเพราะการควบคุมดูแลการเลือกตั้งเป็นขั้นตอนของการนำกฎหมายเลือกตั้งมาบังคับใช้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ก็คือ ไม่สามารถนำกฎหมายไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเองที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจบังคับใช้กฎหมายให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่นักการเมืองคนใดคนหนึ่ง นอกจากนั้นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงเกิดจากตัวพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเองที่มีการกำหนดลักษณะและองค์ประกอบความผิดไม่เหมาะสม ทำให้ไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ เช่น การกำหนดวงเงิน

เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ การกำหนดให้ผู้ซื้อขายเสียมีความผิดทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการยากที่จะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพยานให้ เป็นต้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ก็คือการที่ข้าราชการเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง ยิ่งทำให้นักการเมืองทำการโดยมิชอบเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสภาพการเมืองในปัจจุบันการซื้อเสียงยิ่งนับทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะข้าราชการเองก็ไม่ว่าจะว่านักการเมืองเหล่านั้นจะกลับมาใช้อำนาจอีกหรือไม่ เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเป็นปัญหาที่มีมาโดยตลอด และยิ่งกว่านั้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ที่ทำให้การเลือกตั้งแปรเปลี่ยนไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงก็คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำการให้คุณหรือโทษแก่นักการเมืองบางคน จึงทำให้เกิดการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างมากมาย และเป็นผลร้ายต่อระบบเลือกตั้งทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อนักการเมือง ซึ่งความเหลวแหลกในการเลือกตั้งดังกล่าวบางครั้งทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ผู้นำทางทหารเอง เช่นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เข้าเป็นข้ออ้างในการเข้ามายึดอำนาจ uly ให้เหตุผลว่าจำเป็นต้องยึดอำนาจ เพื่อที่จะเข้ามาช่วยเสาะแสวงหาวิธีการเมืองให้เริ่มต้นใหม่ที่สุจริตมากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพการเมืองหลังจากการยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 นายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีการที่จะให้มีคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ ยุติธรรมก่อให้เกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น หลังจากประชาชนเริ่มจะเสื่อมศรัทธาและเบื่อการเลือกตั้งที่เต็มไปด้วยการทุจริตและซื้อเสียง uly ที่ก่อนหน้านีประเทศไทยเคยมีการสังเกตการณ์การเลือกตั้งโดยประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษาซึ่งได้ทำกิจกรรมสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2500 พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2513 และในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2529 ก็มีการจัดตั้ง "กลุ่มอาสาประชามติ" เข้าร่วมสังเกตการณ์เลือกตั้ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจาก การดำเนินการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตยุติธรรม

วัตถุประสงค์ของการจัดทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้

(1) ศึกษาถึงสถานภาพทางกฎหมาย วิศวกรรมอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรกลางในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อที่จะชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเพื่อที่จะได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรกลางประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นในอนาคตต่อไป

(2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการเลือกตั้งและควบคุมดูแลการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยว่ามีสาเหตุมาจากอะไรเพื่อที่จะได้แก้ไขต่อไป

สมมุติฐาน

ในช่วงการเลือกตั้งที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีองค์กรอิสระเข้ามาร่วมในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่การดำเนินการขององค์กรอิสระดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจาก

1. ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพ
2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร
3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน

ดังนั้นผู้วิจัยได้สังเกตเห็นความจำเป็นจะต้องศึกษาปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับองค์กรกลางเพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรกลางในอนาคตต่อไปมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองและสิ่งแวดล้อมทางสังคมต่อไป

ขอบเขตของการจัดทำวิทยานิพนธ์

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (องค์กรกลาง) โดยจะเปรียบเทียบกับการดำเนินงานของ องค์กรกลางประเทศฟิลิปปินส์ (นัมเพล) ซึ่งประสบความสำเร็จในการเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกันในระดับ

- สถานภาพทางกฎหมาย
- รูปแบบโครงสร้าง
- อานาจอหน้าที่
- การดำเนินงาน

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับ องค์กรกลาง (คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ในการเข้าไปสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
2. ทำให้สามารถที่จะกำหนดขอบเขตและแนวทางการดำเนินงานของ องค์กรกลางให้สอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรได้อย่างถูกต้อง
3. ศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรอิสระ ที่จะเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงที่แยกออกมาจากระบบมหาดไทย
4. ทำให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการเตรียมการและควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะสาเหตุที่มาจากผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายปฏิบัติ หรือ ละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

การดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัย จะเป็นการวิจัยเอกสารโดยจะศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานขององค์กรกลาง โดยจะศึกษาจากการวิเคราะห์และรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรกลางเอง ตลอดจนหน่วยงานที่ติดตามการดำเนินงานขององค์กรกลาง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการทราบถึงการดำเนินงานและปัญหาที่เกิดขึ้น

นอกจากนั้นดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในฐานะต่าง ๆ เช่น

1. ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง
2. นักการเมือง
3. ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับองค์กรกลาง

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรกลาง ในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
ชื่อนักศึกษา	นายสุรียา ศรีตะบุตร
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2537

บทคัดย่อ

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรกลางในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ก็เพื่อที่จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรกลางในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาอันเป็นเหตุให้การดำเนินงานในบางส่วนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะแยกศึกษาออกเป็นปัญหาหลักคือ

1. สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรกลาง
2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง
3. โครงสร้างการดำเนินงาน
4. ปัญหาอุปสรรค และผลการดำเนินงาน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงปัญหาด้านต่าง ๆ อันเป็นการง่ายแก่การทำความเข้าใจกับปัญหา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรกลางในอนาคตมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น

วิธีการศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ กระทำโดยศึกษาการดำเนินงานขององค์กรกลางที่ผ่านมา โดยเฉพาะองค์กรกลางที่ตั้งขึ้นมาเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่

13 กันยายน พ.ศ. 2535 ตลอดจนการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลงใน กรุงเทพมหานคร จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดนครพนม ทั้งนี้จะประเมินผลการดำเนินงานและปัญหาจากรายงานการดำเนินงานขององค์กรกลางเป็นหลัก โดยเฉพาะจากฝ่ายวิชาการขององค์กรกลาง

จากการศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ จากรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรกลางทำให้ทราบถึงเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางต้องพบกับอุปสรรคและปัญหาอันได้แก่ ปัญหาสถานภาพทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่และโครงสร้าง ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะเสนอแนะให้มีการปรับปรุงสถานภาพบทบาทอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรกลาง ให้มีความเหมาะสมกับสถานภาพขององค์กรและเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

a

Thesis Title	Pollwatch : A legal analysis of its structure and competence.
Name	Mr. Suriya Sritaboot
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Montree Roopsuwan
Co.Thesis Advisor	Dr.Phiraphan Phalusuk
Department	Law
Academic year	1994

ABSTRACT

The aim of this thesis is to study legal problems of the Pollwatch arisen in supervising the general elections in 1992, which in certain part, caused its role unsuccessful as it should be. The said problems will be studied in four parts, namely:

- Legal status of the Pollwatch
- Organization and power of the Pollwatch
- Its activities
- problems and obstructions of its operation

The procedures in studying the various problems will be carried out by evaluating the works of the Pollwatch from the reports of its activities during the parliamentary elections on the 22 March 1992, the 22 September 1992 and the by - elections in Bangkok, Srisaket province and Nakornphanom province in the following years.

This study has found that the Pollwatch needed a legal status approved by law in stead of the administrative order as it had been. The author also deems appropriate to make improvement of the structure, the role, the power and duty of the Pollwatch which will make it to be more efficient in carrying out its activities.

บทที่ 1

ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแรกเริ่ม เป็นการปกครองโดยอาศัยความคิดเห็นของคนในสังคมโดยตรง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ในการบริหารกิจการของสังคมต้องผ่านการแสดงความคิดเห็นจากประชาชนในสังคม เพราะว่าผลการดำเนินการต่าง ๆ ต้องมีผลกระทบต่อสมาชิกในสังคม ฉะนั้นกิจการต่าง ๆ ต้องได้ผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมก่อน การที่สังคมสมัยก่อนที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงได้ก็ เพราะว่าสังคมสมัยก่อนเป็นสังคมเล็ก ๆ มีโครงสร้างของสังคมไม่ซับซ้อน จำนวนประชากรก็ยังมีไม่มากนัก ส่วนตัวของประชากรเองก็ยังไม่มีความยุ่งยากมากนักที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงในการบริหารประเทศในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้มีผลมาซึ่งบังคับกับตนเอง

แต่ในสภาพสังคมในปัจจุบัน ดูเหมือนว่าประชาธิปไตยโดยตรงไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพโครงสร้างของสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก จากสภาพสังคมเกษตรกรรมที่มีประชากรไม่มากนักไปสู่สังคมเมือง สังคมอุตสาหกรรมที่ทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบสูง ในการอยู่ในสังคมไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจหรือสังคม สมาชิกในสังคมจำนวนมากต้องดิ้นรนเพื่อให้ได้ปัจจัยในการดำรงชีพ ประกอบกับการที่จำนวนประชากรที่มีมากจนไม่สามารถที่จะจัดให้มีที่สำหรับประชุมได้หมดทุกคน จึงมีการหาวิธีที่จะเลือกตัวแทนของตนเพื่อไปทำหน้าที่แทนตนในการดำเนินการบริหารสังคม วิธีการดังกล่าวเราเรียกกันทั่วไปว่า "การเลือกตั้ง"

การเลือกตั้งหมายถึง (1) การที่บุคคลใดเลือกบุคคลหนึ่งจากหลาย ๆ คนหรือจากบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลาย ๆ บัญชี (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการเลือกตั้ง) เพื่อให้บุคคลที่ถูกเลือกไปทำกิจกรรมการเมืองแทนตน

หลักเกณฑ์ที่ถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริงในการปกครองในระบบประชาธิปไตยอาจพิจารณาได้จากข้อกำหนดในบัญญัติสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติข้อ 21 (Article 21)(2)

(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็นโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา และอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระอย่างอื่นที่ตนเองเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากบัญญัติสากลดังกล่าวแล้ว อาจแยกพิจารณาถึงการเลือกตั้งที่แท้จริงในการปกครองของระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1. ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยอิสระ คือ การใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนจะต้องเป็นไปอย่างเสรีปราศจากการแทรกแซง บังคับ ช่มชู้ โดยอิทธิพลต่าง ๆ เพื่อให้เลือกตั้งหรืองดเว้นเลือกตั้งผู้สมัครรายใด โดยรัฐจะต้องดำเนินการให้หลักประกันดังกล่าวแก่ประชาชน

(1) บุญเรือง บุรภัคดี, "การเลือกตั้ง", รัฐศาสตร์. ปีที่ 31(มีนาคม 2526):

4 น.45

(2) วีระ โรจายะ กฎหมายสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์)

น.101-102 ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

2. ต้องเป็นการเลือกตั้งตามเวลาที่กำหนด คือต้องมีการกำหนดเวลาที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งไว้โดยชัดแจ้งว่าการเลือกตั้งจะมีขึ้นเมื่อใดและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกตั้งมีเวลานานเท่าไร

3. สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทั่วไป คือ ประชาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้จะต้องมีสิทธิเลือกตั้ง โดยที่การจำกัดสิทธินั้นจะต้องเป็นไปโดยจำกัดมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

4. การเลือกตั้งต้องเป็นการสะท้อนเจตจำนงของประชาชน คือ ผลการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามที่ประชาชนส่วนมากต้องการโดยการแสดงเจตจำนงของประชาชนจะต้องเกิดขึ้นอย่างอิสระปราศจากการบีบบังคับหรือครอบงำ

5. ผลเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสมอภาค ผู้มีสิทธิแต่ละคนจะต้องมีสิทธิออกเสียงได้อย่างเท่าเทียมกัน คือ ทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือยากจน เป็นรัฐมนตรีหรือสามัญชนก็ต้องมีสิทธิออกเสียงเท่ากัน

6. การลงคะแนนต้องเป็นวิธีการลับ คือบุคคลที่มาใช้ผู้เลือกตั้งจะไม่มีโอกาสรู้ว่าผู้เลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือบีบบังคับผู้ลงคะแนน หรืออีกประการหนึ่งเป็นการประกันเจตจำนงของประชาชนซึ่งต้องการอย่างไรต้องเป็นไปเช่นนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งของประเทศไทยเมื่อเทียบกับหลักการปณิญาสากลแล้วยังคงไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร เพราะผลการเลือกตั้งส่วนมากมิได้เป็นการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง คือเจตจำนงในบางส่วนยังถูกครอบงำโดยปัจจัยอย่างอื่นอยู่ โดยเฉพาะจากผลประโยชน์หรือได้รับการตอบแทนเป็นทรัพย์สินซึ่งเราเรียกว่าการซื้อเสียงนั่นเอง

การเลือกตั้งเป็นการให้สิทธิขั้นมูลฐานแก่ประชาชน ในเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดแล้วก็ชอบที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองด้วยการคัดเลือกบุคคลเป็นตัวแทนของตนเข้าไปเป็นหูเป็นตาคอยปกป้องผลประโยชน์ของสังคม ขณะเดียวกันการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

เมือง โดยอาศัยสิทธิขั้นมูลฐานดังกล่าวแล้วก็ทำให้ฝ่ายบริหารซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมาในขั้นต้นบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ฝ่ายบริหารเป็นที่ยอมรับของคนส่วนมาก แสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารประเทศว่าได้รับความยินยอมจากประชาชน เพราะก่อนที่จะเลือกตั้งทุกคนก็ได้พิจารณาถึงนโยบายในการดำเนินงาน หรือคุณสมบัติของแต่ละพรรคแต่ละบุคคลแล้วว่า เป็นผู้ที่เหมาะสมในการที่จะเป็นตัวแทนของตนในการบริหารประเทศ เมื่อผลของการบริหารประเทศเป็นเช่นไรแล้วก็ต้องยอมรับในการที่จะต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือไม่พอใจการบริหารงานจะต้องรอให้ถึงวาระในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดชะตาชีวิตของความก้าวหน้าของชาติตนเองและรัฐบาลก็คือผลผลิตจากการเลือกตั้งของประชาชนเอง

การดำเนินการเลือกตั้งที่ดีและมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็คือการเลือกผู้บริหารประเทศ ความบริสุทธิ์ยุติธรรมและความเคร่งครัดต่อกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงเป็นสิ่งสำคัญต้องยึดมั่นอย่างเคร่งครัดในการดำเนินการเลือกตั้งของประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย

การเลือกตั้งของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นับตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้งตลอดจนควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้จะไม่มีส่วนหรือหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมดำเนินการแต่อย่างใด คือกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการนับตั้งแต่การกำหนดเขตเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง กำหนดหน่วยเลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการควบคุมดูแลการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายและประกาศผลการเลือกตั้ง

ในการดำเนินการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทย จะเริ่มตั้งแต่การร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง กำหนดเขตและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีในแต่ละเขตเลือกตั้ง ตลอดจนกำหนดนโยบายแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อสั่งการให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้จะมีเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการนำไปดำเนินการต่อไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้ากิ่งอำเภอ นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา ทั้งนี้ถือแนวทางตามนโยบายและตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ กำหนดไว้เป็นสำคัญ ในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะเริ่มตั้งแต่การตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเลือกตั้งในระดับจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ กำหนดหน่วยเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งฯ แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัคร หลังจากรับสมัครแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการต้องเตรียมที่เลือกตั้ง ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์สำหรับเลือกตั้งให้พร้อมก่อนวันเลือกตั้ง ในส่วนของระดับอำเภอเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งฯ นายอำเภอจะต้องดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้วประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วย และจัดตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนนและเจ้าหน้าที่คะแนน นอกจากการเตรียมการและการดำเนินการเลือกตั้งแล้ว กระทรวงมหาดไทย ยังต้องควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดไว้อีกด้วย

ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านจัดการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง รอยที่เป็นปัญหาและมีคำครหาอยู่ตลอดเวลา ก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งก็คือนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งนั่นเอง ฉะนั้นจะดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมจริงหรือ เพราะในอดีตที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่

ที่เข้าไปควบคุมดูแลการเลือกตั้งนั้นมักถูกร้องเรียนอยู่เสมอว่าวางตัวไม่เป็นกลาง หรือปฏิบัติหน้าที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อนักการเมืองคนหนึ่งคนใดนี่คือปัญหาสำคัญที่มีต่อกระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยตลอดมา

แม้จะมีความพยายามของทุกฝ่ายที่จะให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งยังมีอยู่ทุกระดับ

1. ระดับเตรียมการเลือกตั้ง
2. ระดับควบคุมดูแลการเลือกตั้ง

ปัญหาที่เกิดขึ้นนับวันก็ยิ่งมีมากขึ้นตามลำดับ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจแยกพิจารณาในแต่ละระดับได้ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับเตรียมการเลือกตั้ง

การเตรียมการเลือกตั้งเป็นกระบวนการวางแผนทาง หรือขั้นตอนในการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการเตรียมการโดยรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง คนทั่วไปจึงมองว่าเป็นการเตรียมการโดยนักการเมืองนั่นเอง ปัญหาที่มีตามมาก็คือ "การเตรียมการเลือกตั้งโดยนักการเมืองจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมจริงหรือ" การเตรียมการเลือกตั้งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในระดับนโยบาย ฉะนั้นผู้วางนโยบายต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยความเที่ยงธรรม วางอยู่บนพื้นฐานความถูกต้องและเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ คือ การทำให้ได้มาซึ่งนักการเมืองและผู้บริหารประเทศที่ดี โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์พรรคการเมืองของตน การเลือกตั้งคือหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันความบริสุทธิ์ยุติธรรมคือหัวใจของการเลือกตั้ง แต่ในปัจจุบันการเตรียมการเลือกตั้งของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาสำคัญซึ่งก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะผู้จัดการและเตรียมการเลือกตั้งเข้ามาดำเนินการโดยมิได้วางอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นกลาง แต่อาศัยอำนาจหน้าที่มีอยู่ไปใช้ในทางที่มีอุมิควร ดำเนินการเพื่อให้ตนหรือพรรคการเมืองของ

คนได้เปรียบทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นตามมาที่มีผลกระทบต่อ การเลือกตั้งโดยตรงก็คือ ทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมมีการทุจริตกันกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะในเมื่อผู้รับผิดชอบในระดับเตรียมการเลือกตั้ง มิได้ยึดถือความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ในการดำเนินการแต่กลับใช้อำนาจที่มี อยู่ในทางที่มีชอบ จึงทำให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอื่นต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ ตนได้รับเลือกตั้งแม้จะเป็นการกระทำโดยวิธีใด จึงก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต ละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง เป็นอย่างมาก

การที่ผู้เตรียมการเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้รับผิดชอบกระทรวงมหาดไทย มาจากนักการเมืองจึงมีแนวโน้มมากกว่าจะต้องมีการอาศัยกลไกของรัฐโดยเฉพาะ บุคลากรที่รับผิดชอบในการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือของตน ทั้งนี้เพราะข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูงในการเลือกตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงโดยเฉพาะ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ที่ถูก ร้องเรียนมากกว่าทำตัวเป็นคุณเป็นโทษแก่นักการเมือง ปัจจุบันข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐดูเหมือนจะมีความเต็มใจอย่างยิ่งในการที่จะอิงอยู่กับ อำนาจทางการเมืองเพื่อความก้าวหน้าในทางกรงาน และในทางกลับกัน ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อผลประโยชน์หรือไม่เอื้ออำนวยผลประโยชน์ทางการเมืองต่อนักการเมืองอาจได้รับการตอบแทนโดยการโยกย้ายออกจากพื้นที่หรือไม่มี ความเจริญในทางกรงาน ในบางยุคการที่นักการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือ รังแกข้าราชการดังกล่าวถึงกับถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจ และดูเหมือน จะ เป็นประเพณีปฏิบัติเสียแล้วในการอาศัยกลไกของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทาง การเมืองในการหาเสียงให้กับรัฐบาล

ปัญหาที่สำคัญในระดับการเตรียมการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเลือกตั้ง บางปัญหาก็นำไปสู่การทุจริตในการลง คะแนน บางปัญหาก็นำให้เจตนาของการลงคะแนนเสียไม่มีคุณภาพทางการเมือง อันเป็นการเหนี่ยวรั้งระบบการเลือกตั้งให้พัฒนาไปได้ช้า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการ เตรียมการเลือกตั้งที่สำคัญ ๆ ในปัจจุบันมีดังนี้

1.1.1 ปัญหาแบ่งเขตเลือกตั้ง ในการแบ่งเขตเลือกตั้งอาจจะถือว่าเป็นกลยุทธ์ที่จะเอาชนะการเลือกตั้ง ตั้งแต่ยังไม่ได้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการเลือกตั้ง (รัฐบาล) ได้กำหนดเขตเลือกตั้งเพื่อให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่ง อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ทำให้ชนะการเลือกตั้งที่ได้ผลมากกว่าการทุจริตโดยวิธีอื่น ทั้งนี้เพราะในการกระทำเช่นนี้ผู้จัดการเลือกตั้งต้องรู้ข้อมูลในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้วว่าจะส่งผลต่อการเลือกตั้งอย่างไรถ้ามีการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะต่างๆ โดยข้อมูลนั้นอาจจะได้รับจากนักการเมืองที่ตนต้องการช่วยเหลือ การแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมอาจทำได้หลายวิธี (1)

1. ลากเส้นกำหนดเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมเสียงของฝ่ายตน แม้พื้นที่จะกระจัดกระจาย ซึ่งรูปร่างของเขตเลือกตั้งจะดูแปลก ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า "เจอร์รี่แมนเดอริง" (gerrymandering)

2. แบ่งเขตโดยให้ฐานคะแนนเสียงฝ่ายตรงข้ามรวมอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียว เพื่อเป็นการง่ายในการที่จะเอาชนะในเขตเลือกตั้งอื่น ๆ

3. แบ่งเขตโดยให้ฐานคะแนนเสียงฝ่ายตรงข้ามกระจัดกระจายในหลายเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตมีฐานคะแนนเสียงของฝ่ายตนเป็นส่วนใหญ่

4. แบ่งเขตให้เขตเลือกตั้งที่ฝ่ายตนสนับสนุนมีประชากรต่อเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเขตอื่น ๆ เพื่อจะทำให้การหาเสียงทำได้ง่าย

5. ไม่แบ่งเขตเลือกตั้งใหม่จนกรณีที่ประชากรลดลง เพราะหากมีการแบ่งเขตใหม่เขตเลือกตั้งนั้นอาจถูกนำไปรวมกับท้องที่อื่นที่พรรคการเมืองฝ่ายตนไม่มีฐานคะแนนเสียง เรียกว่า "เขตตาย"

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพฯ: เบลโร้ดการพิมพ์) น.47

1.1.1 ปัญหาแบ่งเขตเลือกตั้ง ในการแบ่งเขตเลือกตั้งอาจจะถือว่าเป็นกลยุทธ์ที่จะเอาชนะการเลือกตั้ง ตั้งแต่ยังไม่ได้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเกิดจากผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการเลือกตั้ง (รัฐบาล) ได้กำหนดเขตเลือกตั้งเพื่อให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่ง อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ทำให้ชนะการเลือกตั้งที่ได้ผลมากกว่าการทุจริตโดยวิธีอื่น ทั้งนี้เพราะในการกระทำเช่นนี้ผู้จัดการเลือกตั้งต้องรู้ข้อมูลในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้วว่าจะส่งผลต่อการเลือกตั้งอย่างไรถ้ามีการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะต่างๆ โดยข้อมูลนั้นอาจจะได้รับจากนักการเมืองที่ตนต้องการช่วยเหลือ การแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมอาจทำได้หลายวิธี (1)

1. ลากเส้นกำหนดเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมเสียงของฝ่ายตน แม้พื้นที่จะกระจัดกระจาย ซึ่งรูปร่างของเขตเลือกตั้งจะดูแปลก ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า "เจอร์รี่แมนเดอริง" (gerrymandering)

2. แบ่งเขตโดยให้ฐานคะแนนเสียงฝ่ายตรงข้ามรวมอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียว เพื่อเป็นการง่ายในการที่จะเอาชนะในเขตเลือกตั้งอื่น ๆ

3. แบ่งเขตโดยให้ฐานคะแนนเสียงฝ่ายตรงข้ามกระจัดกระจายในหลายเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตมีฐานคะแนนเสียงของฝ่ายตนเป็นส่วนใหญ่

4. แบ่งเขตให้เขตเลือกตั้งที่ฝ่ายตนสนับสนุนมีประชากรต่อเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเขตอื่น ๆ เพื่อจะทำให้การหาเสียงทำได้ง่าย

5. ไม่แบ่งเขตเลือกตั้งให้จำนวนกรณีที่ประชากรลดลง เพราะหากมีการแบ่งเขตใหม่เขตเลือกตั้งนั้นอาจถูกนำไปรวมกับท้องที่อื่นที่พรรคการเมืองฝ่ายตนไม่มีฐานคะแนนเสียง เรียกว่า "เขตตาย"

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพฯ: เอลส์การพิมพ์) น.47

จากการศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร ของ นายธงชัย วินิจจะกุล พบว่า นักการเมืองผู้หนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์ เชื่อว่าการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในกรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ. 2529 ซึ่งนำเอาเขตลาดกระบังมารวมกับเขตพระโขนง ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องสูญเสียที่นั่งไป เพราะพรรคไม่มีฐานเสียงในเขตลาดกระบัง (1) และในการแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ได้รับการเปิดเผยจากนักการเมืองท่านหนึ่งว่า "ได้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายซึ่งใกล้ชิดเกษียณอายุราชการ ได้ลาออกมาสมัครรับเลือกตั้ง โดยก่อนหน้านั้นผู้ว่าท่านนั้นได้รายงานเท็จเกี่ยวกับจำนวนประชากรของจังหวัดหนองคาย เพื่อให้จังหวัดหนองคายได้จำนวนผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ อันจะทำให้ตนได้เปรียบในการเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง เขตละ 3 คน โดยที่แท้จริงแล้วจำนวนประชากรของจังหวัดหนองคายในการสำรวจครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2536 มีเพียงเจ็ดแสนเศษ" (2)

ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้ามีการแทรกแซงจากนักการเมืองแล้วก็จะก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบเป็นอย่างมาก จากตัวอย่างของการแบ่งเขตเลือกตั้งที่กล่าวมาย่อมชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของระบบการเลือกตั้งจึงก่อให้เกิดการทุจริตและการโกงกันเป็นอย่างมาก แต่ในการแบ่งเขตเลือกตั้งของต่างประเทศบางประเทศ มีองค์กรเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งโดยเป็นอิสระจากรัฐบาล ซึ่งช่วยขจัดปัญหาการแทรกแซงจากนักการเมืองในการดำเนินการเลือกตั้ง ในการแบ่งเขตเลือกตั้งในประเทศสหพันธ์

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพฯ: เอลส์การพิมพ์) น. 55

(2) พัทธ์ ศรัตะบุตร ส.ส. จังหวัดหนองคาย สัมภาษณ์. 10 ตุลาคม 2536

หนองคาย

สาธารณรัฐเยอรมัน มีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง⁽¹⁾ เข้ามาดูแลการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยเฉพาะ โดยมีการกำหนดถึงขอบเขตและหลักเกณฑ์การแบ่งเขตไว้ในกฎหมายเลือกตั้งว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรต่างจากตัวเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินร้อยละ 25% ถ้าเกินร้อยละ 33.5% เมื่อใดที่แบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ จะเห็นว่าต่างกับการแบ่งเขตเลือกตั้งของไทยเป็นอย่างมาก เพราะของไทยนั้นโดยหลักการจะเป็นหน้าที่ของส่วนราชการแต่การตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับนักการเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารและรับผิดชอบในระดับนโยบาย โดยข้าราชการเองก่อนที่จะดำเนินการอย่างไรก็ต้องหันมาดูความต้องการของนักการเมืองก่อนว่ามีความต้องการเช่นไรแล้วจึงดำเนินการ

ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดเขตเลือกตั้งถึงแม้ว่าจะมีอยู่น้อย คือ ปกติจะไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งบ่อยนัก ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งกันแทบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรอยู่ตลอดเวลา ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งจึงมีอยู่ทุกครั้ง โดยเฉพาะมีการกล่าวหาอยู่ตลอดเวลาในการปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งว่าพรรคของตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้งจากพรรคการเมืองที่มีบทบาทในกรุงเทพมหานคร

1.1.2 ปัญหาการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง

การกำหนดหน่วยเลือกตั้งถือว่าเป็นการเตรียมการเลือกตั้งในอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการทุจริตในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ฉะนั้นก่อนที่จะกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ควรที่จะมีการศึกษาถึงปัญหาที่จะตามมาก่อนปัญหาที่เกิดขึ้นที่ว่าจะนำไปสู่การทุจริตการเลือกตั้งก็คือการที่กฎหมายให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้เลือกตั้ง

(1) บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ

เยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์) พ.ศ. 2535 น. 99

ซึ่งหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (1) 800 คนโดยประมาณต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง (2) ซึ่งดูเหมือนว่าจะ เป็นอัตราส่วนที่มากเกินไป และโดย เฉพาะการที่กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้ประชาชนไปใช้สิทธิมากๆ อาจจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งร่วมกับนักการเมืองทุจริตกองการเลือกตั้งในลักษณะต่างๆ ได้ ถ้าเราพิจารณาถึงความเป็นจริงในแง่ที่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน ไปใช้สิทธิลงคะแนนจะใช้เวลาโดยเฉลี่ยประมาณคนละ 1 นาทีแล้ว การที่กำหนดให้หน่วยเลือกตั้งหนึ่งให้มีผู้มีสิทธิประมาณ 800 คนนั้นเป็นอัตราที่มากเกินไป เพราะต้องใช้เวลาประมาณ 13 ชั่วโมงถึงจะเสร็จสิ้นแต่เวลาตามกฎหมาย ช่วงเวลา 8.00-15.00น. นับเป็นเวลาแค่ 7 ชั่วโมง ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ

1. ในกรณีที่ในบางหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งรายงานว่ามีผู้ไปใช้สิทธิ 80-100% เพื่อที่จะได้รับรางวัลจากทางอำเภอที่ตั้งไว้ นั้น จะเห็นว่าไม่มีทางเป็นไปได้เลย เมื่อพิจารณาถึงเวลาตลอดจนการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. เป็นช่องทางให้มีการทุจริตการลงคะแนนโดยการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง คือการที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้งในอัตราที่สูงดังกล่าว (ประมาณ 800 คน) ในบางท้องที่มีผู้ไปใช้สิทธิน้อย อาจเป็นเพราะไปประกอบอาชีพต่างท้องที่ซึ่งไม่อาจไปลงคะแนนเสียงได้ (ซึ่งมีมากในชนบท) จึงทำให้มีการถือโอกาสลงคะแนนแบบ "ปลอม"หรือ"ไฟไฟ" มีการทำกันมากในหน่วยเลือกตั้งที่ห่างไกลออกไป โดยการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง เพราะเป็นลักษณะความผิดที่ต้องผ่านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ก่อนไปลงคะแนนเสียง

(1)มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

(2)มาตรา 38 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. การที่กำหนดให้หน่วยเลือกตั้งหนึ่งให้มีผู้เลือกตั้งประมาณ 800 คน หน่วยเลือกตั้งส่วนมากจึงอยู่ในชุมชนใหญ่ ๆ ในบางครั้งบางหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ จึงไม่มีหน่วยเลือกตั้งทำให้ต้องไปลงคะแนนเสียงอีกหมู่บ้านหนึ่ง "บ้านผาก" ซึ่งอาจทำให้บางครั้งประชาชนไม่ไปใช้สิทธิลงคะแนนได้

1.1.3 ปัญหาการทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง

ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง มีความสำคัญต่อการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ทั้งนี้จะเป็นการกำหนดลงไปว่าผู้ใดมีสิทธิในการเลือกตั้งและจะต้องไม่ใช้สิทธิซ้ำซ้อน เป็นปัญหาของการทุจริตการเลือกตั้งที่สำคัญในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ปัจจุบันในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งในบางท้องที่กลับมีนักการเมืองเข้าไปแทรกแซงโดยความรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดทำเพื่อเป็นช่องทางในการที่จะมีการทุจริตในการลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง ปัญหาในการจัดทำบัญชีเลือกตั้งที่จะนำไปสู่การทุจริตในการเลือกตั้งอาจกล่าวได้ดังนี้

ก. บัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งมีบุคคลภายนอกปรากฏอยู่บนทะเบียนบ้าน โดยเจ้าบ้านไม่ทราบ

อาจเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่เองที่ออกทะเบียนบ้านซ้ำซ้อนหรือเกิดจากการแจ้งย้ายเข้าออก แต่ปัญหาที่นำไปสู่การทุจริตในการเลือกตั้งก็คือการที่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบรู้เห็นเป็นใจในการที่จะช่วยเหลือนักการเมืองบางคน โดยจงใจทำบัญชีรายชื่อลักษณะดังกล่าวขึ้น ซึ่งเราเรียกทั่วไปว่า "รายชื่อผี" ทั้งที่ผู้มีชื่อปรากฏอาจจะไม่ใช่คนในท้องที่นั้น แต่เจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ โดยผู้ที่มีชื่อปรากฏนั้นจะเป็นคนของนักการเมืองที่ได้เตรียมมาไว้เรียบร้อยแล้ว

ข. บัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งซ้ำซ้อน

เป็นปัญหาอีกกรณีหนึ่งที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งที่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อรู้เห็นเป็นใจจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 ปรากฏว่าบุคคลมีชื่อซ้ำกันบางครั้งถึง

10 แห่ง และในกรุงเทพมหานครมีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซ้ำซ้อนกว่า 2 แสนราย และในจังหวัดใหญ่ ๆ มีรายชื่อซ้ำซ้อนกว่าแสนรายรวมทั้งประเทศแล้วมีกว่า 1 ล้านรายนับว่าเป็นจำนวนตัวเลขที่สูงมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว การที่บุคคลเดียวมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหลายบ้าน และมีสิทธิหลายครั้งในการลงคะแนน ในบางครั้งก็อาจทำให้ผลการเลือกตั้งแปรเปลี่ยนไปได้โดยเฉพาะกรณีที่มีการใช้สิทธินั้น โดยทุจริตคือเป็นการฉ้อโกงที่รายชื่อซ้ำซ้อนเกิดจากการจงใจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่ต้องการให้เป็นเช่นนั้นแล้วให้ผู้ที่มิใช่ชื่อซ้ำซ้อนไปลงคะแนนให้แก่ นักการเมืองคนนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหารายชื่อซ้ำซ้อนส่วนมากจะเกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่แต่มิได้มีเจตนาจะช่วยเหลือนักการเมืองคนใดในการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการทุจริตในการลงคะแนน สาเหตุอาจเป็นเพราะมีการรีบเร่งทำบัญชีรายชื่อในระยะเวลาสั้น ๆ ในช่วงเลือกตั้ง เป็นต้น

ค. ปัญหาการย้ายคนเข้าออกในทะเบียนบ้านมากผิดปกติ

การย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านก่อนวันเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เราทราบกันดีว่าเป็นการกระทำเพื่อต้องการช่วยเหลือคนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนในการกระทำการดังกล่าวจะพบในจังหวัดใหญ่ๆ เช่นกรุงเทพฯ 38 หน่วยเลือกตั้งอุดรธานี 20 หน่วยเลือกตั้ง เชียงใหม่ 17 หน่วยเลือกตั้ง (1) เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นต้องรู้เห็นเป็นใจ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ที่จังหวัดชลบุรีเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนราษฎรย้ายคน 1,603 คน จากตำบลแสนสุขไปยังเมืองพัทยาโดยไม่ได้แจ้งให้

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เอลโรการพิมพ์)

10 แห่ง และในกรุงเทพมหานครมีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซ้ำซ้อนกว่า 2 แสนราย และในจังหวัดใหญ่ ๆ มีรายชื่อซ้ำซ้อนกว่าแสนรายรวมทั้งประเทศแล้วมีกว่า 1 ล้านรายนับว่าเป็นจำนวนตัวเลขที่สูงมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว การที่บุคคลเดียวมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหลายบ้าน และมีสิทธิหลายครั้งในการลงคะแนน ในบางครั้งก็อาจทำให้ผลการเลือกตั้งแปรเปลี่ยนไปได้โดยเฉพาะกรณีที่มีการรั่วสิทธินั้น โดยทฤษฎีคือการเกิดกรณีที่รายชื่อซ้ำซ้อนเกิดจากการจงใจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่ต้องการให้เป็นเช่นนั้นแล้วให้ผู้ที่มิใช่ชื่อซ้ำซ้อนไปลงคะแนนให้แก่ นักการเมืองคนนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหารายชื่อซ้ำซ้อนส่วนมากจะเกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่แต่มีได้มีเจตนาจะช่วยเหลือนักการเมืองคนใดในการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการทุจริตในการลงคะแนน สาเหตุอาจเป็นเพราะมีการรีบเร่งทำบัญชีรายชื่อในระยะเวลาสั้น ๆ ในช่วงเลือกตั้ง เป็นต้น

ค. ปัญหาการย้ายคนเข้าออกในทะเบียนบ้านมากผิดปกติ

การย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านก่อนวันเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เราทราบกันดีว่าเป็นการกระทำเพื่อต้องการช่วยเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนในการกระทำการดังกล่าวจะพบในจังหวัดใหญ่ๆ เช่นกรุงเทพฯ 38 หน่วยเลือกตั้งอุดรธานี 20 หน่วยเลือกตั้ง เชียงใหม่ 17 หน่วยเลือกตั้ง (1) เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นต้องรู้เห็นเป็นใจ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ที่จังหวัดชลบุรีเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนราษฎรย้ายคน 1,603 คน จากตำบลแสนสุขไปยังเมืองพัทยาโดยไม่ได้แจ้งให้

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เอลโรการพิมพ์)

นายอำเภอทราบ และเจ้าหน้าที่ทะเบียนเมืองพัทยาก็รับแจ้งย้ายเข้าโดยไม่ได้
หักหัวง (1)

การย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านในช่วงก่อนวันเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ได้
ผลกว่าการทุจริตโดยวิธีอื่นโดยเฉพาะการซื้อเสียง ทั้งนี้เพราะชื่อบุคคลที่แจ้งย้าย
เข้าต้องเป็นบุคคลที่ผู้สมัครได้คัดเลือกแล้วว่าจะต้องเป็นบุคคลที่จะลงคะแนนเสียง
เลือกตั้งให้แก่ตน ทั้งนี้การย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านก็ย่อมขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
ชอบเช่นกัน ในบางกรณีถ้าเจ้าหน้าที่ต้องการสกัดกั้นผู้สมัครใดอาจจะไม่ดำเนินการ
ให้ก็ได้ ถ้าเห็นว่าผู้ที่ย้ายเข้ามาก็เพื่อที่จะมาช่วยเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนนั้น

การกระทำดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นเทคนิคของนักการเมืองที่ชอบ
ด้วยกฎหมาย (กรณีปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย) ทั้งนี้เพราะการที่จะย้ายเข้า
มาได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่อาจจะมีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ทุจริตต่อ
หน้าที่เพื่อช่วยเหลือผู้สมัครอย่างเช่นที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นปัญหาที่ต้องหา
มาตรการแก้ไข เพราะการกระทำเช่นนี้จะทำให้ผู้สมัครที่มีฐานะทางการเงินดี
ได้เปรียบผู้สมัครอื่น

1.1.4 ข้าราชการมีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการเมือง (2)

เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จัดเป็นปัญหาในระดับเตรียมการ
เลือกตั้ง เพราะผู้เตรียมการเลือกตั้งมิได้มีการศึกษาปัญหานี้อย่างจริงจังเพื่อ
วางแนวทางในการแก้ไขแต่ปล่อยให้ข้าราชการเข้ามาควบคุมโดยการร้องเรียน
พฤติกรรมดังกล่าวของข้าราชการ การที่ข้าราชการมีอิทธิพลต่อแนวความคิด

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโรการพิมพ์)
น. 61

(2) เอกสารการสอน ชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 2
(กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) พ.ศ. 2530

ทางการเมืองต่อประชาชน โดยเฉพาะในท้องที่ห่างไกลความเจริญก็เนื่องจากการที่ประชาชนจะต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขหรือได้รับการแจกสิ่งของทำให้ประชาชนรู้สึกผูกพันต่อข้าราชการเหล่านั้น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือเป็นกรณีข้าราชการบางคนที่อยู่ในพื้นที่เป็นเวลานาน ๆ และมีความคุ้นเคยกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

การที่ข้าราชการมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของประชาชน นับว่าเป็นจุดอันตรายอย่างยิ่ง เพราะมันจะกลายเป็นดาบสองคมที่จะทำให้การเมืองพัฒนาไปในทางที่ดีถ้าข้าราชการวางตัวเป็นกลางคอยให้ความรู้อย่างถูกต้องในทางการเมืองแก่ประชาชนและให้การตัดสินใจของประชาชนวางอยู่บนความรู้- สึกสติปัญญาของเขาเอง แต่จะเป็นผลเสียหายถ้าข้าราชการเหล่านั้นมีความโน้มเอียงคอยชี้นำประชาชนให้ตัดสินใจทางการเมืองไปในทางที่ตนต้องการ โดยเฉพาะให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่นักการเมืองบางคน ที่ตนเป็นฐานเสียง หรือหัวคะแนนให้ แต่ต้องยอมรับในระดับหนึ่งว่าสังคมไทยโดยเฉพาะในชนบทเขาจะให้ความเคารพยำเกรงและเชื่อถือข้าราชการเป็นอย่างมาก เมื่อมีการชี้นำโดยข้าราชการ โดยเฉพาะผู้ที่ตนมีความผูกพันด้วยแล้วก็มักจะคล้อยตาม และในส่วนของนักการเมืองเองดูเหมือนจะมีความมั่นใจเป็นอย่างมาก ถ้ามีข้าราชการคอยช่วยเหลือ เช่นในกรณีการซื้อเสียงจะเห็นว่าการที่นักการเมืองจะลงไปซื้อเสียงต่อประชาชนโดยตรงกับการให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นสื่อกลาง ดูเหมือนว่านักการเมืองจะเลือกเอาวิธีการอย่างหลังมากกว่า ซึ่งทำให้การซื้อเสียงมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะอย่างน้อยมีความผูกพันกันเป็นการส่วนตัว เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นทุกเขตเลือกตั้ง จึงควรมีการศึกษากันอย่างจริงจังและวางแนวทางแก้ไข เช่นเรียกย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมดังกล่าวออกจากพื้นที่ในช่วงเลือกตั้ง เป็นต้น

1.1.5 ปัญหาการไม่ศึกษาถึงความรู้ทางการเมืองของประชาชน

ในการศึกษาถึงความรู้ทางการเมืองของประชาชนกล่าวได้เลยว่าไม่มีองค์การให้ความสนใจแม้แต่ในภาครัฐบาลผู้ที่จัดให้มีการเลือกตั้ง จะเห็นว่า

ความรู้หรือสามัญสำนึกทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลมีน้อยมาก อาจจะเป็นเพราะว่าไม่มีการติดตามข่าวสารทางการเมืองและในส่วนตัวของราษฎรเองยังอยู่กับความยากจนที่ต้องดิ้นรนท่ามกลางกินจึงไม่ค่อยให้ความสนใจความไม่เข้าใจถึงผลดีและผลร้ายของการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือเป็นเพราะเมื่อมีการเลือกตั้งไปแล้ว ไม่ได้ได้รับความเสียหายแลเอาใจใส่จากนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง พฤติกรรมเช่นนี้ถือว่าเป็นจุดอันตรายต่อพัฒนาการทางการเมืองเป็นอย่างมาก ฉะนั้นในการเตรียมการเลือกตั้งการให้ความรู้ทางการเมืองมิใช่แต่จะดำเนินการเฉพาะในช่วงมีการเลือกตั้ง ควรดำเนินการตลอดเวลาไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งหรือไม่ โดยมีบุคลากรเข้าไปชี้แนะหรือให้ความรู้ทางการเมืองโดยผ่านระบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้หรือตื่นตัวทางการเมืองถือว่าเป็นผลดีต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก เป็นการช่วยเหลือระบบการเมืองให้พัฒนาและที่สำคัญเป็นการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองจากกลุ่มอำนาจ หรือผู้ที่มีอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ

แต่การเลือกตั้งที่ผ่านมากลับเป็นการมุ่งเน้นกันเฉพาะรูปแบบวิธีเท่านั้น มิได้มีการปลูกฝังในด้านเป้าหมายของการเลือกตั้ง (1) คือการจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ให้นานาอารยประเทศยอมรับว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาในด้านการเตรียมการเลือกตั้งอย่างหนึ่งในการที่จะให้ความรู้การศึกษาถึงเป้าหมายของการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ทางการเมืองของประชาชนอาจกล่าวได้ดังนี้

ก. ประชาชนไม่มีความรู้ทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีการเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญ จะพัฒนาไปได้ดีประชาชนต้องมี

(1) พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ กฎหมายกับการเมือง (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสารมวลชน) พ.ศ. 2534

คุณภาพทางการเมืองสูง (1) เพราะเป็นการปกครองที่เป็นรูปแบบที่ประชาชนสามารถควบคุมนักการเมืองได้ดี แต่เนื่องจากคุณภาพประชากรทางการเมืองของไทยไม่มีประสิทธิภาพสูงพอที่จะควบคุมผู้ที่มีอำนาจ จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยล้มเหลว คุณภาพทางการเมืองของประชากรที่ต่ำจะเห็นได้จากบุคคลไปลงคะแนนเสียง เป็นเพียงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของพลเมืองที่ตนรู้จักว่าเป็นความผูกพันที่พึงกระทำ(2) ยิ่งกว่าที่จะมุ่งหรือตั้งใจเลือกนโยบายหรือคณะบุคคลเข้าไปปกครองบริหารประเทศ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งยังไม่ใช่ว่าการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง การที่จะสร้างคุณภาพทางการเมืองของประชากร ต้องมีการให้การเรียนรู้ทางการเมืองอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสายแม้จะใช้เวลาอันนานเพื่อจะให้การเลือกตั้งเป็นการเน้นที่เป้าหมายไม่ใช่วิธีการ

ข. ประชาชนไม่ได้รับข่าวสารหรือได้รับข่าวสารบิดเบือน สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่มีคุณภาพทางการเมืองก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับข่าวสารทางการเมือง ประชาชนบางท้องถิ่นไม่ได้รับข่าวสารทางการเมืองที่ดีพอ อาจจะเป็นเพราะความไม่เอาใจใส่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือสภาพภูมิประเทศเป็นอุปสรรคในการติดต่อ ทำให้ไม่ทราบข่าวสารทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง บางครั้งเกิดความเข้าใจหรือในบางท้องถิ่นก็ได้รับข่าวสารที่บิดเบือนจากความเป็นจริง ซึ่งสาเหตุก็อาจจะมาจากนักการเมืองเองมุ่งหวังในผลประโยชน์ทางการเมืองของตนจึงได้มีการบิดเบือนความจริง เพื่อให้เกิดประโยชน์กับตน โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ห่างไกลความเจริญที่ไม่ได้รับข่าว

(1) กระทบ ทองธรรมชาติ การปกครองและการเมืองไทย พิมพ์ครั้งที่ 1.

(กรุงเทพฯ นคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช) พ.ศ. 2521

(2) จรูญ สุภาพ พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: ศึกษาจากกรณีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่

ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526 (กรุงเทพฯ นคร:

เจ้าพระยาการพิมพ์) พ.ศ. 2527

สารอย่างถูกต้องไม่ว่าจะเป็นจากส่วนราชการหรือสื่อมวลชน

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับควบคุมดูแลการเลือกตั้ง

ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกลไกสำคัญ การควบคุมจะเป็นไปในลักษณะบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยเจ้าพนักงานดังกล่าวจะเข้าไปดูแลถึงการดำเนินการของบุคคลต่าง ๆ ในการเลือกตั้งว่าส่อไปในทางทุจริตต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักกฎหมายก็จะเข้าไปดำเนินการนำตัวผู้กระทำผิดไปลงโทษต่อไป เช่น เจ้าหน้าที่จับกุมผู้ทำการซื้อเสียง เป็นต้น ทั้งนี้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลเพื่อความสะดวกและง่ายต่อการสั่งการ เพราะมีผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานอยู่แล้ว แต่ในปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการควบคุมดูแลการเลือกตั้งมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้วางหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งไว้ จะเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งนับวันก็จะพบแต่ปัญหาที่ทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม มีการทุจริตการเลือกตั้ง มีการซื้อเสียงกันมากขึ้นทุกที และขณะเดียวกันก็ดูเหมือนว่าในส่วนของการควบคุมดูแลการเลือกตั้งจะด้อยลงไป ไม่สามารถจะดำเนินการงานให้มีประสิทธิภาพได้ แม้จะมีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดไว้โดยกฎหมายแล้วก็ตาม การกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งยังมีอยู่ตลอดมา เหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งก็คือ ปัญหาเกิดมาจากเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเองเป็นสำคัญ เพราะในส่วนองกฎหมายเองจะเห็นว่าได้มีข้อบัญญัติที่มีลักษณะครอบคลุมการกระทำทุกอย่าง ที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

1.2.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุดังนี้

1.2.1.1 เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งอย่างดีพอ

กฎหมายเลือกตั้งถือว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องมีการศึกษาทำความเข้าใจกันเป็นอย่างดีจึงจะทำให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เจ้าหน้าที่ส่วนมากที่เข้ามาควบคุมดูแลการเลือกตั้งไม่มีความรู้และเข้าใจกฎหมายอย่างดีพอ ส่วนมากจะรู้เพียงแต่ว่าการซื้อเสียงเป็นการกระทำที่ผิด ทั้งที่ในความเป็นจริงการกระทำผิดในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครตลอดจนหวัคະແນມືຢູ່ຫຼາຍປະການ เช่น การเสนอให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่น การจัดงานเลี้ยงรดยอาศัยเทศกาลบั้งหน้า การจัดยานพาหนะขนคนไปลงคะแนน

การที่เจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งส่วนมากไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งดีพอ ก็เพราะว่ากฎหมายเลือกตั้งเป็นเรื่องเฉพาะมีใช่เป็นกฎหมายทั่วไปที่ส่วนมากทุกคนเข้าใจเป็นพื้นฐานอยู่แล้วว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดประกอบกับเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งโดยบังคับใช้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากก็มิได้ศึกษาเรียนรู้กฎหมายเลือกตั้งมาเลยจะมีเจ้าหน้าที่รัฐที่รู้กฎหมายเป็นอย่างดีแต่ก็เพียงเล็กน้อย จึงทำให้การนำกฎหมายไปบังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควรจะเห็นได้ชัดเจนก็คือการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แจ้งความหรือเข้าจับกุมการกระทำผิดจะเกี่ยวข้องกับการซื้อเสียงเท่านั้นทั้งที่ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีอีกหลายลักษณะ เช่น การจัดยานพาหนะ การเสนอให้สิ่งต่าง ๆ เป็นต้น

1.2.1.2 ข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลางและประพฤติมิชอบ

แม้ในส่วนของกฎหมายเลือกตั้งตลอดจนนโยบายของรัฐบาล จะได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการในการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจนว่า

จะต้องวางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ก็มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยได้ประพฤติมิชอบคอยปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครบางคน ในบางครั้งเจ้าหน้าที่กลับประพฤติตนเป็นหัวคะแนนเสียเอง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท่านใดที่มีความผูกพันในท้องถิ่นนั้นอย่างแน่นแฟ้น ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการกับนักการเมืองได้กลายมาเป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน และต้องยอมรับว่าข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลที่แทรกแซง และครอบงำต่อการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ในส่วนของนักการเมืองจึงมีการทุ่มเทเป็นอย่างมากเพื่อที่จะดึงข้าราชการเข้ามาช่วยเหลือในการเลือกตั้ง จึงก่อให้เกิดปัญหาการวางตัวไม่เป็นกลางและประพฤติมิชอบ เป็นปัญหาและมีผลกระทบต่อ การเลือกตั้ง เพราะผู้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติหน้าที่ แต่กลับประพฤติมิชอบจึงก่อให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้งกันเป็นอย่างมาก

1.2.1.3 ข้าราชการเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในบางครั้งกลับทำให้ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ต้องพบกับอุปสรรคและปัญหา โดยเฉพาะการที่นักการเมืองอาศัยอำนาจทางการเมืองแทรกแซง และกลั่นแกล้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีได้ให้ความช่วยเหลือแก่นักการเมืองบางคน ต้องยอมรับว่านักการเมืองเป็นบุคคลที่สามารถให้คุณและให้โทษแก่บุคคลต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะข้าราชการ เพราะนักการเมืองก็คือผู้บริหารประเทศที่เข้าไปควบคุมอำนาจในระดับผู้บังคับบัญชา การที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง ซึ่งบางครั้งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่กันอย่างจริงจัง บางครั้งต้องทำเฉยเพื่อความอยู่รอดของตน เพราะถ้าไปดำเนินการบางอย่างแล้วและนักการเมืองคนนั้นกลับมาใช้อำนาจอีกอาจจะต้องถูกกลั่นแกล้งในทางหน้าที่การงานก็เป็นได้ จากการที่เจ้าหน้าที่เกรงกลัวอำนาจทางการเมืองดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการต่อตัวนักการเมือง จะเห็นได้จากรายงานขององค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ได้รายงานว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งแล้วรายงานให้ทางราชการ

ทราบประมาณ 3,000 กว่าเรื่อง ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีหลักประกันอย่างเพียงพอจึงทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปอย่างหละหลวมไม่ค่อยเอาใจใส่เท่าที่ควร

1.2.1.4 การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเลือกตั้ง ถ้ากรรมการเป็นคนซื่อตรงยึดมั่นต่อหลักการปัญหาการทุจริตเลือกตั้งก็จะหมดไป เพราะในการทุจริตการเลือกตั้งทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนมากกว่า 1 ครั้ง ที่เรียกว่า "เวียนเทียน" การลงคะแนนโดยรู้ว่าตนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการแสดงบัตรประจำตัวประชาชนที่มีชื่อของตนเพื่อลงคะแนนที่เรียกว่า "พลร่ม" การลงบัตรที่มีได้มีไว้สำหรับคนที่เรียกว่า "ไฟไฟ" จะต้องได้รับความร่วมมือจากกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเสียก่อน เพราะการทุจริตเหล่านี้ ต้องผ่านการตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชนจากกรรมการประจำหน่วยเสียก่อนก่อนเข้าไปรับบัตรลงคะแนน

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งที่ผ่านมาก็คือ มีเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งบางคนทุจริตการเลือกตั้งโดยวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้คะแนนของผู้สมัครคนนั้นเพิ่มขึ้น จากรายงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางปรากฏว่าปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ได้รับร้องเรียนที่จัดอยู่ในอันดับ 4⁽¹⁾ ลักษณะของการประพฤติมิชอบก็เช่น การแนะนำให้ลงคะแนน เปิดดูบัตรเลือกตั้งก่อนหย่อนลงหีบบัตร รู้เห็นเป็นใจ ปลอ่ยให้มีการลงคะแนนมากกว่า 1 ครั้ง ปลอ่ยให้ผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนไปลงคะแนน และจากรายงานผลการศึกษา

(1) องค์กรกลาง รายงานเบื้องต้นคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เสนอ

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี 16 ตุลาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: บ้านมนัง

คศิลา) น.17

วิจัย (เบื้องต้น) ของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ได้พบการกระทำของ
กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่เป็นการทุจริตช่วยเหลือผู้สมัครบางคนเช่น(1)

หน่วยเลือกตั้งที่ 6 ตำบลห้วยตะลุง อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี
พบว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งคนหนึ่งไปนั่งที่หน้าประตูหน่วยเลือกตั้ง และ
แสดงวิธีกำบัตรเลือกตั้งโดยทำเครื่องหมายที่เบอร์ผู้สมัครเลือกตั้งคนหนึ่งเพื่อเป็น
การแนะนำและชักจูงใจผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นการให้คะแนนแก่ผู้สมัครบางคน

หน่วยเลือกตั้งที่ 7 ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่า
เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งแจกบัตรลงคะแนนให้กับประชาชนจำนวนมาก โดย
ไม่มีการมองหน้าผู้มาใช้สิทธิ และไม่มีการตรวจเช็คบัญชีรายชื่อผู้ไปใช้สิทธิเลย
แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งรู้เห็นเป็นใจกับผู้สมัครบางคนทำ
การทุจริตคะแนนเสียงเลือกตั้ง

หน่วยเลือกตั้งที่ 2 และ 3 ตำบลเมือง อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
พบว่าการทุจริตในวันเลือกตั้ง คือเวลาผ่านไปเพียง 3 ชั่วโมง จากบัญชีรายชื่อ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 1,800 คน ปรากฏว่ามีผู้ไปใช้สิทธิแล้ว 1,200 คนและ
เมื่อตรวจแล้วในบัญชีรายชื่อมีการเซ็นรับรองชื่อ และยังปรากฏว่ามีบุคคลนำบัตร
ประชาชนมาใช้สิทธิ์แต่กลับมีผู้อื่นมาใช้สิทธิเลือกตั้งของตนแล้ว แสดงให้เห็นชัด
เจนว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยทุจริตในการเลือกตั้ง ในเมื่อกรรมการประจำหน่วย
เลือกตั้ง ถือว่าเป็นหน่วยก้นกรองขั้นสุดท้ายก่อนที่จะไปลงคะแนนเสียงเพื่อให้
การเลือกเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมปล่อยให้มีการรั่วไหลของการทุจริตแล้วจึงเป็น
การเปิดช่องทางให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งกันอย่างง่ายดาย ทำให้การ
เลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม และในส่วนของนักการเมืองเองก็มีความมั่นใจในการ

(1) สำนักนโยบายและแผนพัฒนามหาดไทย "การซื้อเสียงเลือกตั้งที่เป็นอันตราย
ต่อความมั่นคงของชาติ: บทสำรวจเอกสารฝ่ายพัฒนาการเมืองและการ
ปกครอง (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย)
น.63 ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

วิจัย (เบื้องต้น) ของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ได้พบการกระทำของ
กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่เป็นการทุจริตช่วยเหลือผู้สมัครบางคนเช่น⁽¹⁾

หน่วยเลือกตั้งที่ 6 ตำบลห้วยตะลุง อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี
พบว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งคนหนึ่งไปนั่งที่หน้าประตูหน่วยเลือกตั้ง และ
แสดงวิธีการเลือกตั้งโดยทำเครื่องหมายที่เบอร์ผู้สมัครเลือกตั้งคนหนึ่งเพื่อเป็น
การแนะนำและชักจูงใจผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นการให้คะแนนแก่สมัครบางคน

หน่วยเลือกตั้งที่ 7 ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่า
เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งแจกบัตรลงคะแนนให้กับประชาชนจำนวนมาก โดย
ไม่มีการมองเห็นผู้มาใช้สิทธิ และไม่มีการตรวจเช็คบัญชีรายชื่อผู้ไปใช้สิทธิเลย
แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งรู้เห็นเป็นใจกับผู้สมัครบางคนทำ
การทุจริตคะแนนเสียงเลือกตั้ง

หน่วยเลือกตั้งที่ 2 และ 3 ตำบลเมือง อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
พบว่าการทุจริตในวันเลือกตั้ง คือเวลาผ่านไปเพียง 3 ชั่วโมง จากบัญชีรายชื่อ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 1,800 คน ปรากฏว่ามีผู้ไปใช้สิทธิแล้ว 1,200 คนและ
เมื่อตรวจแล้วในบัญชีรายชื่อมีการเซ็นรับรองชื่อ และยังปรากฏว่ามีบุคคลนำบัตร
ประชาชนมาใช้สิทธิ์แต่กลับมีผู้อื่นมาใช้สิทธิเลือกตั้งของตนแล้ว แสดงให้เห็นชัด
เจนว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยทุจริตในการเลือกตั้ง ในเมื่อกรรมการประจำหน่วย
เลือกตั้ง ถือว่าเป็นหน่วยกลั่นกรองขั้นสุดท้ายก่อนที่จะไปลงคะแนนเสียงเพื่อให้
การเลือกเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมปล่อยให้มีการรู้ไหลของการทุจริตแล้วจึงเป็น
การเปิดช่องทางให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งกันอย่างง่ายดาย ทำให้การ
เลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม และในส่วนของนักการเมืองเองก็มีความมั่นใจในการ

(1) สำนักนโยบายและแผนพัฒนามหาดไทย "การซื้อเสียงเลือกตั้งที่เป็นอันตราย
ต่อความมั่นคงของชาติ: บทสำรวจเอกสารฝ่ายพัฒนาการเมืองและการ
ปกครอง (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย)
น. 63 ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

ทุจริตของกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมากกว่าการไปซื้อเสียง ซึ่งไม่มีทางไปตรวจสอบได้ว่าผู้รับเงินไปแล้วจะไปลงคะแนนเสียงให้ตนหรือไม่ จึงทำให้มีความปรากฏออกมาทางสื่อมวลชนในการเลือกตั้ง เสมอว่าผู้สมัครบางคนได้ทำการซื้อหน่วยเลือกตั้งยกหน่วยเป็นจำนวนเงินที่สูง โดยที่กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งก็อาศัยช่องทางการทุจริตในกรณีที่ไม่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก หรือคอยตรวจเช็คบัตรเลือกตั้งของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนหย่อนลงหีบ เพื่อดูว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์นั้นลงคะแนนให้หรือไม่

1.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งที่มีสาเหตุมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง นอกจากมีสาเหตุจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการเลือกตั้งแล้ว อีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาทุกอย่างก็คือสาเหตุที่มาจากนักการเมือง นักการเมืองทุกคนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งต่างก็มีความต้องการที่จะได้รับเลือกตั้ง แต่คนมากตำแหน่งน้อยจึงทำให้ต้องมีการดิ้นรนหาทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง รูปแบบการหาเสียงทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายได้มีการพัฒนารูปแบบให้ทันต่อเหตุการณ์ตลอดมา โดยเฉพาะการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายเลือกตั้งได้มีการพัฒนาไปเป็นอย่างมากเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการติดตามจับกุมของเจ้าหน้าที่ การกระทำที่สำคัญของนักการเมืองทำให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและไม่ได้ผลก็คือ "การซื้อเสียง" เป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจ่ายเงินหรือเสนอให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้เลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนให้แก่ตน

1.3.1 ปัญหาการซื้อเสียง

ในปัจจุบันการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง เงินถือเป็นปัจจัยสำคัญที่เข้ามามีอิทธิพลในการเลือกตั้งมาก โดยเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำ ซึ่งการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงจะกระทำช่วงก่อนไปลงคะแนน

ในวันเลือกตั้งและมักจะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของตนโดยง่าย (1) พฤติการณ์เช่นนี้จึงทำให้การหาเสียง (ชื่อเสียง) ในการลงคะแนนมีอิทธิพลสูง นักการเมือง โดยเฉพาะผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจจึงมีการใช้จ่ายเงินในการซื้อเสียงกันเป็นอย่างมากและกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะในท้องที่ที่ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำ ผู้ที่เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการซื้อเสียงตลอดมาก็คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะในชนบท กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางคนอยู่ในตำแหน่งมานาน มีฐานะและบารมีสูงสามารถแนะนำชาวบ้านในการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนใดก็ได้ การที่นักการเมืองได้ดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการที่มีขอบข่ายกฎหมายดังกล่าวโดยการสมยอมหรือรู้เห็นเป็นใจจากผู้เลือกตั้ง จึงทำให้เป็นการยากแก่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะปัญหาซื้อเสียงในปัจจุบันยังมีการทำกันอย่างกว้างขวางทั่วทุกท้องที่ก็ยิ่งทำให้ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานเลย

ลักษณะการซื้อเสียง ในแต่ละท้องที่จะมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น จำนวนเงิน สภาพทางสังคม ความเป็นอยู่ของบุคลากร ในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินการซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะต่างกันโดยไม่ต้องปิดบัง เป็นที่ทราบกันทั่วไปโดยเฉพาะท้องที่ที่ตนมีอิทธิพลจะมีการดำเนินการทั้งกลางวันและกลางคืน แล้วแต่ความพร้อมของผู้สมัครหรือหัวหน้าคะแนนแต่ละคน จะเห็นว่าในท้องที่ในชนบทจะมีข่าวปรากฏออกมาเสมอว่ามีการซื้อกันแม้กระทั่งจะถึงเวลาปิดหีบเลือกตั้ง โดยการซื้อเสียงจะเป็นการกระทำโดย ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน การซื้อเสียงโดยวิธีนี้จะทำกันอยู่ทั่วไป เพราะบุคคลเหล่านี้ย่อมเป็นที่เชื่อถือของคนทั่วไป ทำให้การซื้อเสียงนั้นมีประสิทธิภาพ และ

(1) จรูญ สุภาพ พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาจากกรณีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526. (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์) พ.ศ. 2527 น. 123-127

ยิ่งไปกว่านั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมจะรู้ดีว่าบุคคลใดให้การสนับสนุนผู้สมัครคนใด ในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ย่อมมีความมั่นใจในฐานะคะแนนเสียงของบุคคลดังกล่าว เพราะก่อนจะมาเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันย่อมได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมากกว่าบุคคลอื่น จึงทำให้เกิดปัญหาที่มีการร้องเรียนเสมอมาว่า ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน วางตัวไม่เป็นกลางทางการเมืองโดยได้รับเงินตอบแทนเป็นจำนวนมาก

หัวคะแนนทั่วไป ซึ่งโดยมากจะเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความนับถือ นอกจากผู้ใหญ่บ้าน กำนัน การซื้อเสียงโดยหัวคะแนนนี้อาจกระทำโดยให้หัวคะแนนไปจ่ายเงินให้ผู้เลือกตั้งเอง ให้หัวคะแนนยื่นบัญชีจำนวนผู้ที่จะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนนั้น วิธีนี้หัวคะแนนต้องเป็นคนที่เชื่อถือได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ หัวคะแนนบางคนนำเงินไปแล้วไม่ไปจ่ายจริง เป็นเหตุให้ผู้สมัครบางคนไม่ได้รับเลือกตั้ง ผลที่ตามมาเป็นข่าวทางสื่อมวลชนเสมอหลังการเลือกตั้งก็คือมีการฆ่าหัวคะแนนของผู้สมัครบางคนที่มีข่าวว่าหักหลังผู้สมัคร เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีการหาวิธีแก้ไขโดยให้คนของตนอาจจะเป็นญาติ หรือคนที่ไว้ใจได้ไปดำเนินการซื้อเสียงร่วมกับหัวคะแนนโดยตรง จะเป็นลักษณะให้หัวคะแนนที่เสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่จะเลือกตั้งพาไปหาบุคคลตามรายชื่อโดยที่คนของผู้สมัครจะเป็นคนจ่ายเงินเอง หัวคะแนนมีหน้าที่พาไปเท่านั้น โดยอาจได้รับค่าตอบแทนอีกส่วนหนึ่ง

พระสงฆ์ ปัจจุบันสถาบันทางศาสนาได้ถูกดึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพราะวัดจัดได้ว่าเป็นสถานที่รวมจิตใจของคนทั่วไป โดยเฉพาะผู้ที่เลื่อมใสในพระพุทธศาสนา ฉะนั้นจึงมีการซื้อเสียงกันโดยผ่านพระสงฆ์ โดยการเสนอให้ จัดหาให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือสิ่งของต่าง ๆ แก่ทางวัดเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ แลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง ทั้งนี้จะให้พระสงฆ์บอกกล่าวหรือขอไปยังประชาชน โดยเฉพาะพระสงฆ์ที่มีชื่อเสียงแล้วยิ่งทำให้เกิดความเชื่อถือจากประชาชน อาจจะมีกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือให้พระสงฆ์เป็นหัวคะแนนนั่นเอง

การซื้อเสียงในปัจจุบัน ส่วนมากจะไม่เป็นการซื้อบางหน่วยหรือหมู่บ้าน เหมือนเช่นแต่ก่อน เมื่อประเมินว่าตนเองน่าจะได้รับการเลือกตั้งถ้าได้คะแนนอีกประมาณเท่านั้น uly จะเลือกซื้อตามหน่วยเลือกตั้งหรือหมู่บ้านที่ตนมีความมั่นใจสูงว่าผู้รับเงินจะลงคะแนนให้ตน uly โดยวิธีการคัดเลือกเอาเฉพาะบุคคลตามที่หัวหน้าคะแนนเห็นว่าจะสนับสนุนผู้สมัคร uly แต่รูปแบบการซื้อเสียงในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก เมื่อมีนักธุรกิจลงมาเล่นการเมืองการซื้อเสียงส่วนมากจะเป็นลักษณะที่เรียกว่า "บุพรม" คือ ซื้อหมดทุกคนและทุกหน่วย แต่เป็นวิธีการที่กระทำได้เฉพาะผู้สมัครที่มีเงินจำนวนมากเท่านั้น

จำนวนเงินที่ใช้ในการซื้อเสียงที่ทำให้ประชาชนแต่ละคนนั้นจะมีจำนวนแตกต่างกันออกไป แล้วแต่สภาพสังคม เศรษฐกิจ และความเข้มข้นของการต่อสู้ระหว่างนักการเมืองในเขตเลือกตั้ง uly โดยทั่วไปจำนวนเงินที่ใช้ในการซื้อเสียงในท้องถิ่นชนบทจะมีจำนวนที่ต่ำตั้งแต่ 10, 20, 30 บาท สูงสุดอาจเป็น 100 บาท ในกรณีที่มีคู่แข่งทางการเมืองซื้อเสียงเช่นกัน uly อัตราการจ่ายเงินที่ค่อนข้างต่ำดังกล่าว ส่วนมากจะอยู่ที่ภาคอีสาน ส่วนที่มีการรายงานว่ามีการจ่ายเงินในอัตราที่สูง คือจ่ายในอัตรา 200-500 บาท ต่อผู้สมัคร 1 รายจนถึง 1,000-1,500-บาท ต่อการเลือกตั้งทั้งทีมจะอยู่ในภาคเหนือตอนบน (1) uly และนอกจากนี้จำนวนเงินจะมีการจ่ายสูงขึ้น เมื่อท้องถิ่นนั้นมีความเจริญทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น มีรายงานว่า จังหวัดนนทบุรี มีผู้สมัครพรรคความหวังใหม่ ซื้อเสียงคนละ 200-1,000 บาท (2) uly และที่จังหวัดลำปาง ถือว่าเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่มีการต่อสู้ทาง

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานการสังเกตการณ์การเลือกตั้งฯ 22 มีนาคม 2535.

(กรุงเทพฯ นคร : เทพรัตน์เพรส, พ.ศ. 2535) น. 25

(2) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานการสังเกตการณ์การเลือกตั้งฯ 22 มีนาคม 2535.

(กรุงเทพฯ นคร : เทพรัตน์เพรส, พ.ศ. 2535) น. 25

การเมืองสูง จากพรรคการเมือง 2 พรรค โดยคนที่พรรคหนึ่งเริ่มซื้อเสียงก่อน ในอัตรา 200 บาทต่อคน ผู้สมัครอีกพรรคหนึ่งจึงซื้อเสียงในอัตรา 400 บาทต่อคน อันเป็นการกระทำที่เรียกว่า "เกทับ" เพื่อให้ประชาชนหันมาเลือกตน เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้สมัครพรรคที่จ่าย 200 บาท แต่แรกจึงต้องมาจ่ายเงินซื้อเสียงเพิ่มอีกเป็น 800 บาทต่อคน (1)

1.3.2 การเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน

นอกจากนั้นยังมีการทุจริตโดยวิธีอื่นอีกโดยเฉพาะเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 35 เป็นความผิดที่มีการทำกันมากของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเฉพาะการเสนอให้ทรัพย์สิน หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหลังการเลือกตั้งต่อชุมชนต่างๆ ที่ยังขาดปัจจัยหรืออุปสรรคในการพัฒนาชุมชน เหตุที่การทุจริตโดยวิธีดังกล่าวตาม มาตรา 35 ยังมีแพร่หลายอยู่แม้ในปัจจุบันทั้งนี้ก็เพราะในปัจจุบันถึงแม้รัฐบาลพยายามที่จะกระจายความเจริญออกไปยังส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก เพื่อให้ทุกภูมิภาคมีความเจริญอย่างเท่าเทียมกัน แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเองได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้บางท้องถิ่นยังต้องอาศัยนักการเมือง หรือต่อรองกับผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สิ่งที่ชุมชนนั้นต้องการแลกกับคะแนนเสียง อันเป็นการทดแทนในสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถจัดหามาให้ได้ เช่นสร้างถนน วางท่อน้ำประปา สนามกีฬา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการทุจริตโดยวิธีนี้ส่วนมากจะไม่ค่อยได้ผลมากนัก เพราะไม่มีความผูกพันกับคนทั่วไปเท่าไรนัก ซึ่งประชาชนมักจะอ้างว่าตนไม่ได้ประโยชน์อะไร เช่น ผู้สมัครนำเงินมาสมทบทุนสร้างวัด ผู้ที่เห็นประโยชน์ส่วนตัวก็จะบอกว่าก็ให้พระไปลงคะแนนให้ หรือสร้างสนามกีฬาก็ให้บอกนักกีฬาหรือเด็กนักเรียนไปลงคะแนนให้ การทุจริตโดยวิธีนี้จะได้ผลในท้องถิ่นที่ประชาชนมีคุณธรรมและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนที่กำลังต้องการพัฒนาความเจริญ

(1) พจนานุกรมศัพท์ วรณพงศ์ บทสัมภาษณ์ 12 ตุลาคม 2536 ที่บ้าน กรุงเทพมหานคร

ในการเลือกตั้งของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาตลอด ทั้งนี้ก็
เพราะว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ทั้งในการจัดการเลือกตั้งและควบคุมดูแล
การเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการตลอดจนควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติ-
ธรรมได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็คือ
นักการเมือง ฉะนั้นจึงมีการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการเลือกตั้งแก่
ตนและพรรคการเมือง

ปัจจุบันทุกฝ่ายให้ความสนใจในปัญหานี้โดย เฉพาะ เอกชนที่ประสบความ
สำเร็จในชีวิตการงานแล้วและต้องการเห็นความถูกต้องของบ้านเมือง ต่างก็ได้มี
การกระตุ้นให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยจัดให้มีองค์กรของ
เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรของเอกชนดังกล่าวจะเข้ามา
ร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพื่อเป็นการติดตามความเคลื่อนไหว
ของการเลือกตั้ง สังเกตการณ์ถึงความผิดปกติเพื่อที่จะไปนำเสนอต่อสภ
าสาธารณชนตลอดจนผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายของบ้านเมืองให้ดำเนินการต่อไป
เป็นการปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนให้มีการตื่นตัว และตระหนักถึงความสำคัญ
ของการเลือกตั้งอย่างแท้จริง โดยองค์กรของเอกชนเริ่มมีครั้งแรกในการเลือก
ตั้งในปี พ.ศ. 2500 โดยมีนิสิตนักศึกษาเป็นผู้มีบทบาทในการเข้าร่วมในการสอด
ส่องดูแลการเลือกตั้ง และมีองค์กรลักษณะดังกล่าวอีกในการเลือกตั้งในปี พ.ศ.
2518 หลังจากนั้นองค์กรของเอกชนลักษณะดังกล่าวก็เป็นอันยุติไป จนกระทั่งมา
ถึงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2529 จึงได้มีการจัดตั้ง "กลุ่มอาสาประชามติ" เพื่อ
ร่วมสังเกตการณ์ แต่หลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2529 แล้ว การเลือกตั้งก็
มิได้รับความสำเร็จจากองค์กรเอกชนอีก ว่าจะจะเป็นการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2531
จนมาถึงการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 หลังจากการยึดอำนาจของ
คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยอ้างเหตุว่านักการเมืองมีการฉ้อฉล
การเลือกตั้งได้มีการซื้อเสียงกันเป็นอย่างมากทำให้นายอานันท์ ปันยารชุน นายก
รัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีดำริที่จะให้มีคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการ

เลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น โดยที่นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งองค์กรกลางขึ้นมาครั้งแรกในการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเป็นครั้งที่ 2 เพื่อให้เข้ามาร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 ทำให้นายชวน หลีกภัย ได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยในระหว่างที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองทำให้ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมของเขต 1 กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออก การเลือกตั้งซ่อมของจังหวัดศรีสะเกษ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2536 เนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นสมาชิกภาพเพราะถูกขับออกจากรอคและการเลือกตั้งซ่อมของจังหวัดนครพนม เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2537 เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออก ซึ่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งองค์กรกลางเพื่อเข้าไปคอยสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั้ง 3 ครั้ง

จากผลการดำเนินงานขององค์กรกลางในการเข้ามาร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้มีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครบางคน กระทำการเป็นหัวคะแนน ตลอดจนรู้เห็นเป็นใจในการทุจริตของบุคคลต่างๆ ซึ่งรูปแบบของปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะได้กล่าวต่อไป

บทที่ 2

สถานภาพทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ขององค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศ

โดยหลักแล้วประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยให้มีการเลือกตั้งจะยึดถือความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งเป็นอย่างมากเพราะความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญของการได้มาซึ่งผู้แทนที่แท้จริงของประชาชน แต่การให้ได้มาซึ่งผู้แทนในลักษณะเช่นว่านี้ก็ต่อประสพกับปัญหาโดยตลอด แม้แต่ประเทศตะวันตกเองซึ่งเป็นแม่บทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะในอดีตที่ผ่านมาจากการที่รัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งมักจะก่อให้เกิดการได้เปรียบของฝ่ายรัฐบาลเสมอ (1) จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความเคลื่อนไหวให้มีหน่วยงานอิสระแยกออกจากรัฐบาลมาดำเนินการเลือกตั้ง ทั้งนี้ความบริสุทธิ์ยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ต้องปล่อยให้การเลือกตั้งดำเนินไปโดยรัฐบาล หรือผู้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งต้องไม่เข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้อง โดยลักษณะของหน่วยงานที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ก็ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่าจะให้หน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในลักษณะใด ซึ่งอาจจะแยกองค์กรอิสระดังกล่าวออกไปเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ให้มีหน่วยงานมาจัดการเลือกตั้งโดยตรง
2. ให้มีหน่วยงานเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

(1) บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ-
นุญเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เช็อนแก้วการพิมพ์)

2.1 ำห้มีหน่วยงานมาจัดการเลือกตั้งโดยตรง

การำห้มีหน่วยงานเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงให้แยกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่หน่วยงานนั้นจะเข้ามาดำเนินการออกจากการควบคุมดูแลของรัฐบาล เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ทุกครั้งหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งมักจะถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่มีขอบเพื่อให้เป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครบางคน การมีหน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเลือกตั้ง แม้ไม่ได้ประกันว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมแต่มีสิ่งหนึ่งที่ต้องดีกว่าก็คือ การที่หน่วยงานอิสระเข้ามาจัดการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นหน่วยงานที่มีได้มีส่วนได้เสียโดยตรงเหมือนกับรัฐบาลจัดการเลือก ซึ่งจะมีความกระทบต่อตนภายหลังการเลือกตั้งคือการจัดตั้งรัฐบาล ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะทำทุกวิถีทางที่จะำห้ต้นชนะการเลือกตั้ง ความเกรงกลัวตลอดจนต้องพบกับปัญหาลักษณะเช่นนี้ จึงทำำห้หลายประเทศต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวโดยการำห้มีหน่วยงานอิสระอื่นเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งแม้แต่ประเทศไทยเองก็อยู่ในขั้นที่จะพัฒนาโดยำห้มีหน่วยงานอิสระมีอำนาจเข้ามาดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง มีกฎหมายมารองรับในการดำเนินการของคณะกรรมการซึ่งกำล้งดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อรองรับหน่วยงานอิสระที่จะเข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรง

2.2 ำห้มีหน่วยงานเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

หน่วยงานอิสระที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนอกจากจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ในบางประเทศก็ำห้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง โดยปล่อยให้เอกชนดำเนินการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งของรัฐ โดยจะเข้าไปคอยช่วยเหลือการดำเนินงานตลอดจนสังเกตการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งว่าำห้ได้มีการดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แล้วนำออกเผยแพร่สู่

สาธารณะ ซึ่งจะเป็นการทำงานในลักษณะที่เข้าไปคอยเป็นตัวควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยถูกต้อง

2.3 สถานภาพทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่

สถานภาพ ในการกำหนดให้มีหน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในแต่ละประเทศได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งโดยทั่วไปจะมีกฎหมายรองรับสถานะภาพของหน่วยงานอิสระอยู่ 2 ประเภทคือ กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีบางประเทศที่ได้มีหน่วยงานอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง โดยจะเข้าไปสอดส่องดูแลการเลือกตั้งและสังเกตการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง แล้วทำเป็นรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดยมิได้มีกฎหมายใดออกมารองรับสถานะภาพเลย เช่นองค์กรกลางของไทย ซึ่งในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่รองรับสถานะภาพขององค์กรอิสระของแต่ละประเทศจะได้กล่าวต่อไปในตารางเปรียบเทียบ

อำนาจหน้าที่ ลักษณะการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานอิสระที่จะเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศนั้น ๆ ได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานอิสระเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งในส่วนใด เพราะแต่ละประเทศที่มีการตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาก็เพื่อให้เข้ามารับผิดชอบหน้าที่ที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้นการกำหนดให้อำนาจหน้าที่จึงมีความแตกต่างกันออกไป เช่น มีหน้าที่กำหนดเขตเลือกตั้งควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม หรือเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งทั้งหมด เป็นต้น ทั้งนี้ก็แล้วแต่ว่าประเทศนั้น ๆ จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในด้านใด ซึ่งในส่วนของรายละเอียดจะได้กล่าวในตารางเปรียบเทียบต่อไป

2.4 ตารางเปรียบเทียบ สถานภาพทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่
ขององค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศ

ประเทศ	ประเภทกฎหมาย	ชื่อองค์กร	ลักษณะการให้อำนาจ	อำนาจหน้าที่
อังกฤษ		คณะกรรมการเขตเลือกตั้งของอังกฤษ	ให้อำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	สำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร แบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทุก 10-15 ปี
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	กฎหมายเลือกตั้ง	คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง	ให้อำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	เข้ามาดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือจำนวนถัวเฉลี่ยของประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งเกินร้อยละ 33.5 โดยเสนอความเห็นดังกล่าวต่อกระทรวงมหาดไทย
ฝรั่งเศส	กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ คศ. 1958	คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ	ให้อำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	เข้ามากำกับดูแลการเลือกตั้ง ตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตั้งตัวแทนไปควบคุมดูแลการเลือกตั้งตามหน่วยต่าง ๆ สั่งยกเลิกการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่เห็นว่ามีทุจริต

ประเทศ	ประเภทกฎหมาย	ชื่อองค์กร	ลักษณะการให้อำนาจ	อำนาจหน้าที่
ฟิลิปปินส์	รัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการ เลือกตั้ง	ให้อำนาจทั้งหมด เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	กำกับบริหารการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ตัดสินชี้ขาดข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการเลือกตั้ง ออกกฎหมายโดยได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือการดำเนินการเลือกตั้ง จัดทะเบียนพรรคการเมือง เสนอแนะวิธีการดำเนินการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพต่อรัฐสภา
อินเดีย	รัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการ เลือกตั้ง	ให้อำนาจบางส่วน เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	กำกับกำหนดแนวทางและควบคุมการเตรียมรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงและควบคุมการดำเนินการเลือกตั้ง

ประเทศ	ประเภทกฎหมาย	ชื่อองค์กร	ลักษณะการให้อำนาจ	อำนาจหน้าที่
เคนยา	รัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการ เลือกตั้ง	ให้อำนาจบางส่วน เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	ดูแลการเลือกตั้งให้เป็น ไปโดยอิสระปราศจาก การแทรกแซงจากบุคคล หรือองค์กรใด ๆ แบ่งเขตเลือกตั้ง มอบ อำนาจหรือสั่งการให้ เจ้าพนักงานของรัฐหรือ องค์กรของรัฐทำการ ใด ๆ เกี่ยวกับกิจการ หรือภารกิจของคณะ กรรมการ
มาเลเซีย	รัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการ เลือกตั้ง	ให้อำนาจบางส่วน เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	ดำเนินการทั่วไปเกี่ยว กับการเลือกตั้ง จัดทำ ทะเบียนผู้มีสิทธิออก เสียงเลือกตั้ง พิจารณา ดำเนินการแก้ไขหน่วย เลือกตั้งที่จัดทำมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 8 ปี และ ไม่เกิน 10 ปี

2.5 องค์การเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการปกครองแบบสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ. 1946 โดยทั่วไปการสรรหาผู้บริหารในระดับต่าง ๆ จะได้มาจากการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงประธานาธิบดี การดำเนินการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์นั้นจะมีหน่วยงานที่แยกอิสระจากรัฐบาลเข้ามาจัดการเลือกตั้งและขณะเดียวกันก็จะมีหน่วยงานของเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอีกชั้นหนึ่ง โดยจะเป็นหน่วยงานที่เข้ามาสังเกตการณ์การดำเนินงานของหน่วยงานที่จัดการเลือกตั้ง ฉะนั้นองค์การเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์อาจแยกออกได้เป็น 2 หน่วยงานดังนี้

2.5.1 คณะกรรมการเลือกตั้ง (Commission on Elections)

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการแยกหน่วยงานที่เข้ามาจัดการเลือกตั้งเป็นอิสระจากรัฐบาลโดยจะให้ เป็นหน่วยงานที่เข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระมีอำนาจบังคับและให้ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกขั้นตอนและทุกระดับ เช่น กำกับและบริหารการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกระดับ เป็นผู้ตัดสินเด็ดขาดในการร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผลการลงคะแนน ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมการอาจจะออกกฎหมายเพื่อบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลช่วยเหลือเพื่อให้มีการเลือกตั้งที่เรียบร้อยก็ได้ (1)

คณะกรรมการเลือกตั้งจะประกอบด้วยสมาชิก 3 นาย คือ ประธาน

(1)จ. ชาติพันธ์ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองของสาธารณรัฐแห่งฟิลิปปินส์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพร์พิทยา) ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

หนึ่งคน และสมาชิกอีก 2 คน โดยได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี และไม่อาจได้รับการแต่งตั้งอีก

ในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 ตอนที่ 2 ข้อ 5 ในส่วนที่ว่าด้วย COMELEC ได้กำหนดให้ COMELEC ยอมรับองค์กรของประชาชนในการเข้ามาร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับหน่วยงานของ COMELEC ด้วย

2.5.2 องค์กรกลางของประเทศฟิลิปปินส์ (NAMFREL)

ฟิลิปปินส์นอกจากจะมีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Commission on Elections) ที่เข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ฟิลิปปินส์ก็ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง โดยในรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ตอนที่ 2 ข้อ 5 ในส่วนที่ว่าด้วยคอมมิเลค(1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้จัดการเลือกตั้งของรัฐบาลต้องยอมให้มีหน่วยงานอิสระของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อคอยควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และด้วยเหตุที่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งที่มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ตั้งแต่ประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หัวหน้าหมู่บ้าน รวมทั้งตำแหน่งรองต่างๆ โดยฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากสหรัฐอเมริกาประชาชนจึงมีแนวความคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง โดยเฉพาะเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากสหรัฐก็ได้บรรจุองค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งไว้ (National Citizens Movement for Free Election)

(1) สิดา สอนศรี การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) พ.ศ. 2536 น. 94

การให้หน่วยงานเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ เป็นสิ่งที่มีมาเป็นช้านานนับแต่ปี ค.ศ. 1951 เป็นต้นมาจึงเป็นการหยั่งลึกลงไปจนจิตใต้สำนึกของประชาชนได้เป็นอย่างดี ในการที่อยากจะเข้ามามีส่วนร่วมและการที่ประชาชนของฟิลิปปินส์ต้องต่อสู้กับอำนาจเผด็จการมาโดยเฉพาะในช่วงของประธานาธิบดีมาร์กอสแล้ว ก็ยิ่งทำให้ความตื่นตัวและห่วงหาในความบริสุทธิ์ของการเลือกตั้งยิ่งมากขึ้น จะเห็นได้ว่าจากการรวมตัวกันเป็นหน่วยงานที่เรียกว่า "นัมเพรล" ซึ่งได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากมีประชาชนมาลงทะเบียนเป็นอาสาสมัครร่วมกันทำงานอย่างมากมาย เพราะประชาชนเชื่อว่าองค์กรนี้เป็นองค์กรของประชาชน เพื่อประชาชนที่จะสร้างความบริสุทธิ์ยุติธรรมให้กับการเลือกตั้งได้

นัมเพรล เป็นองค์กรกลางเอกชน (คล้ายกับองค์กรกลางของไทย) ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มองค์กรเอกชนของฟิลิปปินส์ ที่จะเข้ามาทำหน้าที่สังเกตการเลือกตั้ง รายงานผลการนับคะแนนการเลือกตั้งจากหน่วยงานเลือกตั้งเข้ามายังส่วนกลาง จะมีอาสาสมัครประจำอยู่หน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ การปฏิบัติหน้าที่ของนัมเพรล จะดำเนินการควบคู่ไปกับคณะกรรมการเลือกตั้ง (Commission on Elections) "รคมีเส็ค" อันเป็นหน่วยงานอิสระอีกรูปแบบหนึ่งแต่เป็นของราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาในองค์กรอิสระต่าง ๆ เข้ามาสังเกตการณ์การเลือกตั้ง

หน้าที่ของนัมเพรล เป็นองค์กรอิสระที่เข้ามาร่วมปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่มีลักษณะคล้ายกับองค์กรกลางของประเทศไทย คือเป็นหน่วยงานอิสระที่แยกออกจากรัฐบาลทั้งนี้ เพราะว่าการเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ที่ผ่านมาในอดีตมักจะมีการรบกวนการเลือกตั้ง โดยหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาจัดการเลือกตั้ง (Commission on Elections) ได้กระทำการทุจริตเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้สมัครของฝ่ายรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การนับคะแนนทุจริต การทะเลาะแฉของคู่ต่อสู้กับรัฐบาลทั้งระหว่างขยับเขยื้อนบัตรไปนับที่ส่วนกลาง หรือเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สมัครบางคน จึงทำให้ประชาชนของฟิลิปปินส์ที่ต้องต่อสู้กับการทุจริตตลอดมา

ได้มีการตั้งหน่วยงานอิสระที่เรียกว่า "NAMFREL" ขึ้นมาเพื่อคอยสอดส่องการนับคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้ง คอยตรวจสอบหรืออำนวยความสะดวกในการเข้ามาใช้สิทธิของประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการโกงการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง เมื่อนับคะแนนเสียงเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งเสร็จอาสาสมัครของนิมเพรลก็จะรายงานไปยังศูนย์กลางองค์กรสังเตการณ์เลือกตั้งจากฝ่ายประชาชน (Media Citizens' Quick Count (MCQC)) เพื่อที่จะได้นำออกสู่สาธารณะชนและเป็นการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปในตัว เพื่อให้ประชาชนรับทราบว่าเจ้าหน้าที่นั้นทุจริตหรือไม่

จะเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจแล้ว นิมเพรล ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรกลางของไทยคือไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นแต่เพียงอาสาสมัครหรือผู้ที่ตื่นตัวทางการเมือง ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าคณะกรรมการเลือกตั้งต้องยอมให้หน่วยงานอิสระของประชาชนเข้าร่วมในการสังเตการณ์เลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะประชาชนของฟิลิปปินส์ต้องพบกับการทุจริตและต้องต่อสู้กับความไม่ถูกต้องทางการเมืองตลอดมา ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือในช่วงที่ฟิลิปปินส์ปกครองโดยประธานาธิบดีมาร์กอส ที่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่มาร์กอสแต่งตั้งเข้าไปจึงมีการซื้อเสียงทุจริตการเลือกตั้งทุกรูปแบบ⁽¹⁾ เพราะในขณะนั้นไม่มีหน่วยงานใดที่คอยเข้าไปตรวจสอบการทำงานของ COMELEC ทั้งนี้เพราะมาร์กอสได้ยุบหน่วยสังเตการณ์เลือกตั้งของเอกชน (นิมเพรล) จนในที่สุดประชาชนก็ได้ร่วมกันโค่นล้มอำนาจของประธานาธิบดีมาร์กอส และมาสัมย์ประธานาธิบดีอาคีโน ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญรองรับการให้มีหน่วยงานอิสระเข้ามาช่วยดูแลการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง

การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครก็ได้มีการกำหนดอยู่ในวงงานที่ประชาชนทั่วไปสามารถทำได้โดยไม่ต้องให้มีกฎหมายมารองรับอำนาจ คืออาสาสมัครของ

(1) สิดา สอนศรี การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992 (กรุงเทพมหานคร :

นมเปรลจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่เพียงการคอยตรวจสอบบัญชีรายชื่อ ตลอดจนอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิ และคอยสอดส่องการนับคะแนนและจัดบันทึกคะแนนที่นับที่หน่วยเลือกตั้งแล้วรายงานไปให้ MCQC จะเห็นว่าในส่วน ของหน้าที่จะแตกต่างกับองค์กรกลางของไทยอยู่มาก โดยเฉพาะพิจารณาในแง่ ความเหมาะสมระหว่างสภาพกับหน้าที่ในการปฏิบัติ นมเปรลนั้นกำหนดหน้าที่ ของอาสาสมัครได้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอย่างดี มีขอบเขตที่ชัดเจนจะไม่ เข้าไปก้าวร้าวกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็น COMELEC หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ปกครอง จิตอาสาสมัครและการต่อสู้กับเผด็จการทางการเมืองของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ หลังจากการรณรงค์ล้มเผด็จการมาร์กอส ได้ในปี พ.ศ. 2529 ทำให้ประชาชนยังมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง อยากให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมจึงได้มีการรวมตัวกันตั้งกลุ่มอาสาสมัครขึ้นมาหม้ออีก หลายองค์กร องค์กรทั้งหมดในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2535⁽¹⁾คือ

2.5.2.1 องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งฝ่ายประชาชน Media Citizens' Quick Count (MCQC)

องค์กรนี้จะมีสมาชิกประมาณ 50,000 คน จะเข้ามาสังเกตการณ์การเลือกตั้งและนับคะแนน โดยมีกฎหมายเลือกตั้งรับรองให้เป็นศูนย์กลางของสื่อมวลชนทั้งประเทศ ศูนย์นี้เป็นศูนย์ใหญ่ที่สุดจะทำหน้าที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายขององค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งอื่นซึ่งแต่ละองค์กรมีอาสาสมัครหลายแสนคน และปัจจุบัน นมเปรล ได้มอบหน้าที่ให้ MCQC เพราะว่ามีเครือข่ายที่ใหญ่กว่าสามารถปฏิบัติงานในการสังเกตการณ์ ตลอดจนรายงานผลการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า โดย MCQC ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการเลือกตั้ง

(1) สิดา สอนศรี สยามรัฐ (29 มิถุนายน 2535) น.6

2.5.2.2 องค์กรสังเตการณ์การเลือกตั้งจากฝ่ายศาสนาจักรโรมัน-คาทอลิก Parish Pastoral Council for Responsible Voting (PPCRV)

จากการที่ได้ร่วมสังเตการณ์การเลือกตั้งร่วมกับ นัมเพรล ตั้งแต่ ค.ศ.1986 เป็นต้นมา ทำให้ศาสนจักรได้สร้างเครือข่ายอย่างกว้างขวางเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไปในการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้ศาสนจักร มีบทบาทมาก ในการเข้าร่วมสังเตการณ์ทั้งนี้เพราะมีสมาชิกทั้งประเทศ ถึง 2.3 ล้านคนโดย PPCRV จะเข้าไปแนะนำให้ความรู้ปลุกสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเทศนาในโบสถ์ เกี่ยวกับวิธีการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ และในวันเลือกตั้งอาสาสมัคร PPCRV ก็จะเข้าร่วมสังเตการณ์ทั่วไปร่วมกับอาสาสมัครอื่น ตลอดจนอาสาสมัครของ รมช.เสีค เพื่อรายงานผลการนับคะแนนให้กับหน่วยนับคะแนน ของ MCQC

จากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายศาสนาจักรโรมันคาทอลิกจะเห็นว่าเข้ามา มีบทบาทที่แตกต่างกับพระสงฆ์ในพุทธศาสนาของไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ฝ่ายศาสนาจักร จะดำเนินการเพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง พระสงฆ์ของไทยจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยเห็นว่าเป็นเรื่องของทางโลก พระสงฆ์ไทยจึงไม่มีบทบาทในการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน แต่ยังมีพระสงฆ์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งทำตัวเป็นหัวคะแนนให้แก่ักการ เมืองบางคนซึ่งทางมหาเถรสมาคม ได้ออกมาตักเตือนเช่นกัน

2.6 ผลการดำเนินงานขององค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศ

องค์กรอิสระเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งที่แยกอิสระจากรัฐบาลนี้มิใช่ว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว เพราะทุกสิ่งก่อให้เกิดคุณก็ย่อมมีโทษเช่นกันถ้าถูกนำไปใช้ในทางที่มีภูมิฉวร องค์กรอิสระที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งก็เป็นกลุ่มบุคคล เพียงแต่มีส่วนบุคคลที่ดำเนินการภายใต้การดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

ฉะนั้นถ้าบุคลากรขององค์กรอิสระที่ได้รับการแต่งตั้งดำเนินการโดยยึดถือความชอบธรรมถูกต้องแล้วก็จะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ถ้าองค์กรอิสระถูกแทรกแซงโดยบุคคลหรือนักการเมืองอื่นใดแล้วก็จะก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมากต่อการเลือกตั้ง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่ต้องประสบปัญหาของหน่วยงานอิสระถูกแทรกแซงและทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ที่เห็นได้ชัดเจน เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศเคนยา ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ฉะนั้นการเลือกตั้งในเคนยาจึงมีการทุจริตกันมาก ประธานาธิบดีคนเดิมก็ชนะการเลือกตั้งเรื่อยมา คณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์แม้จะมีอำนาจมาก และรัฐธรรมนูญค้ำประกันความเป็นอิสระ แต่คณะกรรมการเลือกตั้งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคนของประธานาธิบดีจึงไม่มีใครให้ความเชื่อถือโดยเฉพาะที่ประเทศฟิลิปปินส์ปกครองโดยประธานาธิบดีมาร์กอส การเลือกตั้งมีการซื้อเสียงกันอย่างมากมาย มีการทุจริตกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งจะเป็นการกระทำเพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบ เพราะคณะกรรมการเลือกตั้งถูกแทรกแซงจากประธานาธิบดีมาร์กอส โดยการแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการฯ จนประชาชนต้องเคลื่อนไหว ตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของตนเอง ซึ่งเรียกว่า "นัมเพรล" มาสังเกตการณ์และควบคุมดูแลการเลือกตั้ง (1)

อย่างไรก็ตามหน่วยงานอิสระที่เข้ามาจัดการเลือกตั้งในบางประเทศก็ได้รับการยอมรับจากคนทั่วไปถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเข้ามาจัดการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน คณะกรรมการเขตเลือกตั้งของอังกฤษ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสเพราะคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินงานโดยปราศจากการแทรกแซง และบุคลากรได้ยึดถือความถูกต้องเป็นสำคัญ

(1) อมร รักษาสัตย์ รายงานเรื่องการจัดองค์กรเพื่อควบคุม กำกับดูแลการเลือกตั้ง เสนอ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในส่วนของประเทศไทยนั้นการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง เป็นของกระทรวงมหาดไทยโดยที่หน่วยงานอิสระ เป็นแต่เพียงผู้เข้ามาสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และทำรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและนำออกมาเสนอต่อสาธารณชนเท่านั้นโดยที่ยังไม่มีหน่วยงานอิสระเข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรงที่แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย แต่จากการดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตตามที่กล่าวมาในตอนต้นตลอดจนการซื้อเสียงกันอย่างมากมาย เมื่อนักการเมืองเหล่านั้นเข้ามาบริหารประเทศจึงก่อให้เกิดการฉ้อฉลทุจริตกันเพื่อถอนทุนกันอย่างมากมาย จนก่อให้เกิดการยึดอำนาจโดยคณะยึดอำนาจอย่างเหตุผลเพื่อที่จะสะสางเวทีทางการเมือง เพื่อให้มีการเริ่มต้นใหม่ที่มีความสุจริตมากยิ่งขึ้น โดยในการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเสนอให้มีหน่วยงานมาจัดการเลือกตั้งโดยตรง แต่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ตกไปในวาระสอง แต่อย่างไรก็ตามในสมัยนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ขณะนั้นก็ได้มีการดำริที่จะให้เมืองศกกรกลางขึ้นมาเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความสุจริตมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของหน่วยงานอิสระที่จะเข้ามาร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง แต่ไม่ใช่หน่วยงานอิสระที่จะเข้ามาจัดการเลือกตั้งที่แยกอิสระจากกระทรวงมหาดไทย

องค์กรกลางของไทย องค์กรกลางเป็นหน่วยงานที่รวบรวมเอาบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายมาร่วมดำเนินการเพื่อเข้าไปสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง โดยเหตุที่มาขององค์กรกลางจะดังกล่าวต่อไปในบทที่ 3 องค์กรกลางจะเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต่างจากองค์กรที่เข้าไปจัดการเลือกตั้งที่มีกฎหมายรองรับอำนาจที่กล่าวมาในตอนต้น ทั้งนี้เพราะจะมีความแตกต่างกันทั้งสภาพและอำนาจหน้าที่ โดยองค์กรกลางจะเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เป็นลักษณะหน่วยงานที่คอยเสริมการดำเนินการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะเป็นผู้คอยให้เบาะแสหรือข้อมูลต่าง ๆ เพิ่มขึ้นนอกจากที่เจ้าหน้าที่มีอยู่แล้ว จะไม่มีหน้าที่เข้าไปดำเนินการเองและการดำเนินงานขององค์กรกลางก็จะเป็นหน่วยงานที่คอยควบคุมการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพราะองค์กรกลางจะคอยสังเกตการณ์ถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ส่อไปในทางที่มิถูกสมควรแล้วรายงานให้

นายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเจ้าหน้าที่นั้นทราบเพื่อดำเนินการลงโทษต่อไป ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตลอดจนการดำเนินงานและบทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3

อย่างไรก็ตามก็ได้มีความพยายามของหลายฝ่ายที่จะให้มีหน่วยงานอิสระเข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรงที่แยกอิสระจากกระทรวงมหาดไทย โดยมีการศึกษาปัญหาและเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้มีการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ ศึกษาแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษาก็คือการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรอิสระในการจัดการเลือกตั้ง และได้มีการรับหลักการในประเด็นดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาของอนุกรรมการเลือกตั้งจนถึงขั้นมีมติให้องค์กรอิสระในการจัดการเลือกตั้ง เรียกว่า "คณะกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเป็นหน่วยงานที่หลายฝ่ายพยายามทำให้เกิดขึ้นในอนาคตแม้แต่นักการเมืองเอง ทั้งนี้เพราะความหวาดระแวงในการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยที่มีปัญหาตลอดมา (1)

(1) พินิจ จารุสมบัติ บทสัมภาษณ์ รมช.กค.ร.มาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา
แนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
20 ตุลาคม 2536 ที่รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

บทที่ 3

องค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทย

3.1 กระทรวงมหาดไทย

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการจัดการเลือกตั้งและควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ทั้งนี้จะเริ่มตั้งแต่การร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง กำหนดนโยบายแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการนำไปดำเนินการต่อไป ตลอดจนทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งเพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการเลือกตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมา มักจะถูกตำหนิหรือถูกวิพากษ์วิจารณ์เสมอว่า การดำเนินงานก่อให้เกิดปัญหาที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ซึ่งจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งดังกล่าวมาจนถึงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งหรือ "องค์กรกลาง" เพื่อที่จะเข้ามาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

3.2 องค์กรกลาง

องค์กรกลาง เป็นหน่วยงานอิสระที่รวบรวมบุคคลจากหลายสาขาอาชีพที่มีความต้องการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอันเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตย ทั้งนี้โดยทั่วไปทุกคนย่อมทราบกันดีเป็นเวลานานแล้วถึงความไม่สุจริตในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการทุจริตโดยวิธีนับคะแนนลงคะแนน และที่

ที่สำคัญที่มีการระบาดกันมากในปัจจุบันก็คือการซื้อเสียง องค์กรกลางคือกลุ่มบุคคลที่เล็งเห็นความสำคัญของความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเป็นกลุ่มบุคคลที่พยายามจะเข้ามาส่งเสริมการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยให้มีแต่ความบริสุทธิ์ถูกต้องอย่างแท้จริงในรูปแบบของการให้ความรู้แก่ประชาชนทางด้านการเมือง และความสำคัญของการเลือกตั้งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมตลอดจนคอยสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง วัตถุประสงค์เป็นหูเป็นตาช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เหตุที่หลายฝ่ายต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากขึ้นเพราะความตื่นตัวที่ทุกคนเริ่มที่จะตระหนักถึงสิทธิของตนที่จะมีส่วนในรัฐบาลของประเทศตน (Everyone has the right to take part in the government of his country)(1) ในการบริหารประเทศทั้งนี้ก็เพราะในการดำเนินงานหรือบริหารประเทศของรัฐบาลล้วนแต่กระทบหรือมีผลต่อการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจตลอดจนสังคม ความตื่นตัวในการที่อยากจะมีส่วนในการเลือกตั้งของกลุ่มต่าง ๆ ในปัจจุบัน โดยเฉพาะจากชนชั้นกลางจะเป็นการเข้ามาเกี่ยวข้องในแง่ที่จะเป็นกลุ่มบุคคลที่คอยจะกลั่นกรอง หรือพยายามช่วยให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น ในอดีตการเลือกตั้งที่ผ่านมามีให้เห็นว่าตัวประชาชนไม่สนใจการเลือกตั้งปล่อยให้บุคคลที่ไม่พึงประสงค์เข้ามาบริหารประเทศก็จะก่อให้เกิดแต่ความเสียหายมีการทุจริต จนบางครั้งทำให้ต้องมีการปฏิวัติยึดอำนาจ ฉะนั้นในปัจจุบันการที่ประชาชนอยากจะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งก็จะแสดงออกในการเลือกตั้ง มีการตั้งกลุ่มบุคคลอิสระเข้ามาร่วมกับรัฐบาล เพื่อดำเนินการให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

(1) Article 21 (1) Universal Declaration of Human Rights.

10 DEC. 1948.

3.2.1 เหตุที่มาขององค์กรกลาง

เหตุที่มาของการจัดตั้งองค์กรกลางก็สืบเนื่องมาจากการปิดอำนาจของ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยมีข้ออ้างในการปิดอำนาจข้อหนึ่งว่ามีการซื้อเสียงฉ้อฉลทุจริตในหมู่นักการเมืองเป็นอย่างมาก และเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาและจัดตั้งรัฐบาลแล้วก็ได้เข้าตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงต้องการที่จะสะสางเวทีทางการเมืองให้มีความสุจริตมากขึ้น เมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำริที่จะให้มีคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเกิดความสุจริตยุติธรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรกลางประเทศไทย เพราะนายกรัฐมนตรีได้เล็งเห็นความสำคัญของระบบตรวจสอบที่เป็นอิสระระหว่างฝ่ายจัดการเลือกตั้ง และฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นองค์กรคอยถ่วงดุลย์ให้ฝ่ายจัดการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งให้ชอบธรรม เพื่อตอบสนองความปรารถนาของประชาชนโดยเฉพาะชนชั้นกลางที่ต้องการเห็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น (1) ทั้งนี้เนื่องจากชนชั้นกลางเริ่มที่จะเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง เพราะมีการทุจริตกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ความพยายามที่จะให้มีหน่วยงานอิสระมาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งดังกล่าวถึงขั้นได้มีการกำหนดให้มีหน่วยงานดังกล่าวไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในชั้นยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง แต่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้มีการให้อำนาจมากเกินไปจนเกิดความระแวงกัน ในที่สุดจึงมีการตัดหมวด 6 ว่าด้วย

(1) ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535
(กรุงเทพมหานคร : เยลโล่การพิมพ์) น. 154

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวาระที่สอง

ข้อบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งที่มีการยกร่างขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีข้อความดังต่อไปนี้ (1)

มาตรา 115 ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต ในการนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการ ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินการหรือสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือหลักฐานการทุจริตเพื่อประกอบการวินิจฉัยตามมาตรา 101(3) รวมทั้งเสนอแนะวิธีการ หรือมาตรการที่จำเป็นป้องกันการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 101 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้เกิดขึ้น

(3) มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือทุจริตอื่นใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดก่อนได้รับเลือกตั้งได้ใช้อำนาจเงินจ้าง ไม่ว่าโดยวิธีใด เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลใด ๆ ใช้อำนาจเงินจ้าง ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ได้มีการพยายามที่จะบัญญัติเรื่องขององค์กรกลางควบคุมดูแลการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง (2) แต่ก็มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกเป็น 2 ฝ่าย

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 รายงานของคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่เผยแพร่

(2) อุมาสีวี สอาดเยี่ยม บทบาทขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง : ความสำเร็จหรือล้มเหลว รัฐสภาสาร, ปีที่ 40 (สิงหาคม 2535) ฉบับที่ 8

ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายอนันต์ ปัญญารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คือ ฝ่ายเห็นควรวางให้มีการกำหนดเรื่ององค์กรกลางไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีเสียงข้างมากไม่เห็นด้วย เพราะหากนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมือง อาจมีการตั้งคณะกรรมการที่ไม่เป็นกลาง อาจก่อให้เกิดความเสียหายทุจริตใหม่เป็นธรรมดาต่อการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้การที่มีคนนอกเข้าร่วมในคณะกรรมการ และมีการกำหนดองค์กรนี้ไว้ในกฎหมาย ก็จะทำให้มีอำนาจมากกว่า เจ้าหน้าที่และไม่มีหลักประกันว่าคนนอกจะไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมือง และที่สำคัญไม่มีมาตรการควบคุมอาสาสมัครที่เป็นคนนอกได้ เหมือนกับข้าราชการที่วางตัวไม่เป็นกลาง

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในเรื่องคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในส่วนของควบคุมดูแลการเลือกตั้ง จะเห็นว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งให้เรียบร้อยและตัดสินข้อพิพาทต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนสามารถสั่งยกเลิกการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งที่เชื่อว่ามีทุจริต แต่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญไทยจะมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัดกว่าตามที่กล่าวมา

เมื่อองค์กรกลางไม่อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเลือกตั้งจึงได้ออกมาเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คำสั่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 เป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 เป็นคำสั่ง 139/2535 องค์กรกลางจะตั้งขึ้นมาเพียงเพื่อการเลือกตั้งเฉพาะครั้งนั้นๆ เท่านั้น รับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยเรียบร้อยยุติธรรมและถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายยิ่งขึ้นซึ่งพัฒนาการขององค์กรกลางได้มีการตั้งขึ้นมาครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 รับผิดชอบในการกำหนดรูปแบบของการทำงานตลอดจนถึงบทบาทของการทำงานที่เน้นในการเข้าไปปรามการทุจริตการเลือกตั้งโดยเฉพาะการซื้อเสียง ทั้งนี้เพราะพื้นฐานของการพยายามจะให้มืองค์กรกลางก็เนื่องมาจากเงื่อนไขการยึดอำนาจของคณะ-

รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ว่านักการเมืองมีการซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง แต่การดำเนินงานขององค์กรกลางก็ยังไม่บรรลุผลที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เพราะเป็นครั้งแรกที่องค์กรกลางได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งจึงทำให้ยังไม่ประสบความสำเร็จ

จากการดำเนินงานที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากขาดประสบการณ์ เมื่อมีการตั้งองค์กรกลางครั้งที่ 2 ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 จึงทำให้มีการเปลี่ยนจุดเน้นในการดำเนินงานใหม่ขององค์กรกลาง คือ แทนที่จะไปปรามการทุจริตซื้อเสียงมาเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการใช้สิทธิและสอดส่องการทำงานของเจ้าหน้าที่ว่าทำได้ดำเนินการอย่างถูกต้องหรือไม่ และปรับปรุงโครงสร้างบางประการที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นในการดำเนินงาน คือการร่วมฝ่ายสังเกตการณ์และฝ่ายรับแจ้งเหตุเข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากการแยกให้หน่วยงานทั้งสองเป็นอิสระจากกัน ทำให้ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนเป็นสำคัญไม่คำนึงถึงหน่วยงานอื่นทำให้เกิดความขัดแย้งกัน จากการที่ปรับเปลี่ยนจุดเน้นในการดำเนินงานดังกล่าวทำให้ผลการดำเนินงานขององค์กรกลาง 2 เป็นที่ยอมรับ และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากจากการมุ่งเน้นที่ค่อยประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้เห็นความสำคัญของการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

จากผลสำเร็จขององค์กรกลาง 2 ที่ผ่านมาทำให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากมีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าจะเป็นเหตุลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 2 กรุงเทพมหานคร การถูกขับออกจากพรรคทำให้พ้นสมาชิกภาพของ นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษและการลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม ได้มีการมอบหมายให้องค์กรกลางเข้าร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทุกครั้ง ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นพัฒนาการการทำงานขององค์กรกลางที่ทุกฝ่ายเริ่มที่จะยอมรับและอยากให้เข้ามาร่วมทำงานในการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการสอดส่องแรก ๆ มีขึ้นในปี พ.ศ. 2500, 2511 และ พ.ศ. 2518 โดยมี

นิสิตนักศึกษาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ และในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2529 มีการก่อตั้งองค์กรเอกชนที่ชื่อว่า "กลุ่มอาสาประชามติ" มาทำหน้าที่สังเกตการณ์เลือกตั้งแต่การเข้าร่วมในการเลือกตั้งของกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการดำเนินงานของฝ่ายประชาชนที่รัฐบาลมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องแต่อย่างใด และการดำเนินงานก็มีขอบเขตที่จำกัดกว่าองค์กรกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยมีขอบเขตการทำงานเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

3.2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกลาง (1)

งานการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาสองครั้งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันคือ

1. ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพและตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมือง ให้ความสำคัญต่อการพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขและมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
2. ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวิจรรณญาณในการเลือกบุคคลที่มีความสามารถและมีคุณธรรม
3. ส่งเสริมให้ประชาชนติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปโดยสุจริตยุติธรรมและถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
4. รับคำแจ้งเหตุของประชาชน พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและพิจารณาส่งมอบข้อเท็จจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

(1) องค์กรกลาง รายงานเบื้องต้นคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เสนอ

5. เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการ ว่าสิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน

6. ศึกษาและเสนอแนะมาตรการการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดย สุจริตและยุติธรรม

7. ทำรายงานและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับแต่วันเลือกตั้งและเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบ

3.2.3 ลักษณะขององค์กรกลาง

องค์กรกลางในสายตาของประชาชนในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้ง ดูเหมือนว่าประชาชนยังไม่แน่ใจว่าจะ เป็นองค์กรที่สามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรม เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งมีความสุจริตยุติธรรมมากขึ้น เพราะยังไม่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายไม่ว่าประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อการทำงาน ขององค์กรกลางในการปรามการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่และบุคคลต่างๆ ที่กระทำการอันเป็นการขัดกัปกฎหมายตลอดจนการรณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตย ก็เริ่มที่จะชี้ให้เห็นว่าองค์กรกลางเป็นหน่วยงานที่สามารถปรามการกระทำความผิด เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้มาก โดยเฉพาะในส่วนของการปรามการทุจริตของข้าราชการหรือการวางตัวไม่เป็นกลางจึง เป็นการสร้างความศรัทธาให้กับประชาชน โดยประชาชนจำนวนมากได้ให้ความร่วมมือในการแจ้งเบาะแสและให้หลักฐาน ต่างๆ จากการทำงานและความร่วมมือจากประชาชนที่มีความศรัทธาต่อหน่วยงานนี้ ในการที่ทุกคนมีความต้องการให้การเลือกตั้งสุจริตยุติธรรม จึงควรพิจารณาถึง ลักษณะของหน่วยงานนี้ว่ามีลักษณะอย่างไร

ลักษณะทั่วไปขององค์กรกลางโดยมองจากภาพรวมทั่วไปในรูปแบบของ การดำเนินงานตลอดจนในแง่ของกฎหมาย องค์กรกลางมีลักษณะดังนี้

1) เป็นองค์กรอิสระ

องค์กรกลางจัดตั้งขึ้นมาโดยการรวบรวมบุคคลที่เป็นกลางจากหลายสาขาอาชีพ โดยมีได้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการเลือกตั้ง โดยงานขององค์กรกลางเป็นงานอาสา ซึ่งผู้เข้าร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่ก็เพื่อหวังให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และดูเหมือนว่าการที่องค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ศรัทธาองค์กรกลางมากกว่าหน่วยงานของรัฐ คือ ร้อยละ 34-37 ของประชาชนเชื่อว่าองค์กรกลางสามารถป้องกันการทุจริตได้ดีกว่าทางราชการ⁽¹⁾ องค์กรกลางจึงเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลย์อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องได้ระดับหนึ่ง

2) เป็นองค์กรสอดส่องดูแลสิ่ง เกิดการณ์เลือกตั้ง

องค์กรกลางตั้งขึ้นมา ก็เพื่อเป็นหน่วยงานที่คอยสังเกตุการณ์การเลือกตั้งเท่านั้น การทำงานจะมีลักษณะของการปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมิใช่เข้าไปหาหน้าที่ยุติธรรม เพราะองค์กรกลางไม่มีอำนาจเช่นนั้น บทบาทในการเข้าไปสังเกตุการณ์เลือกตั้งที่เป็นลักษณะการปรามก็โดยการทํารายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มีหลักฐานในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างชัดเจน

หน้าที่ในการปรามปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ยังเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองเหมือนเดิม โดยองค์กรกลางอาจจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ในลักษณะของการชี้เบาะแสในการทำความผิดหรือให้หลักฐานในการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุได้รับแจ้งมาจากประชาชนอีกทีหนึ่ง

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535
 (กรุงเทพมหานคร : เบลโรสการพิมพ์ พ.ศ. 2535) น. 174

3) องค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่

องค์กรกลางตั้งขึ้นมาโดยคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ในการ แต่งตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา ก็เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตยุติธรรม แต่ได้ มีหลายฝ่ายให้ความเห็นคัดค้าน ในการที่จะมีกฎหมายรองรับอำนาจตามที่กล่าวมา ในตอนต้น ในการปฏิบัติหน้าที่โดยหลักก็เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งและแจ้ง เบาะแส ซึ่งอยู่ในขอบเขตหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติงานที่ต้องมีอำนาจกฎหมายรองรับ องค์กรกลางจะต้องอาศัยการประสาน งานกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง ในการขอความช่วยเหลือหรือแจ้ง เหตุซึ่งก็เป็นอุปสรรคของการปฏิบัติงานขององค์กรกลางเป็นอย่างมากทั้งนี้ เพราะ ไม้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เหตุผลส่วนใหญ่นั้นเนื่องมาจากการไม่เข้าใจ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางของ เจ้าหน้าที่และของประชาชนซึ่งส่วนมาก เข้าใจว่าองค์กรกลางมีหน้าที่ป้องกันปราบปรามผู้ทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ โดยตรง (1) จึงปล่อยให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางดำเนินการโดยลำพัง ซึ่งเป็น การยากในการที่จะให้สำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวังได้ เพราะไม่มีอำนาจในการ หน้าที่ปฏิบัติอย่างแท้จริง

4) องค์กรกลางเป็นองค์กรที่ส่งเสริมการเลือกตั้งให้ยุติธรรม และ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

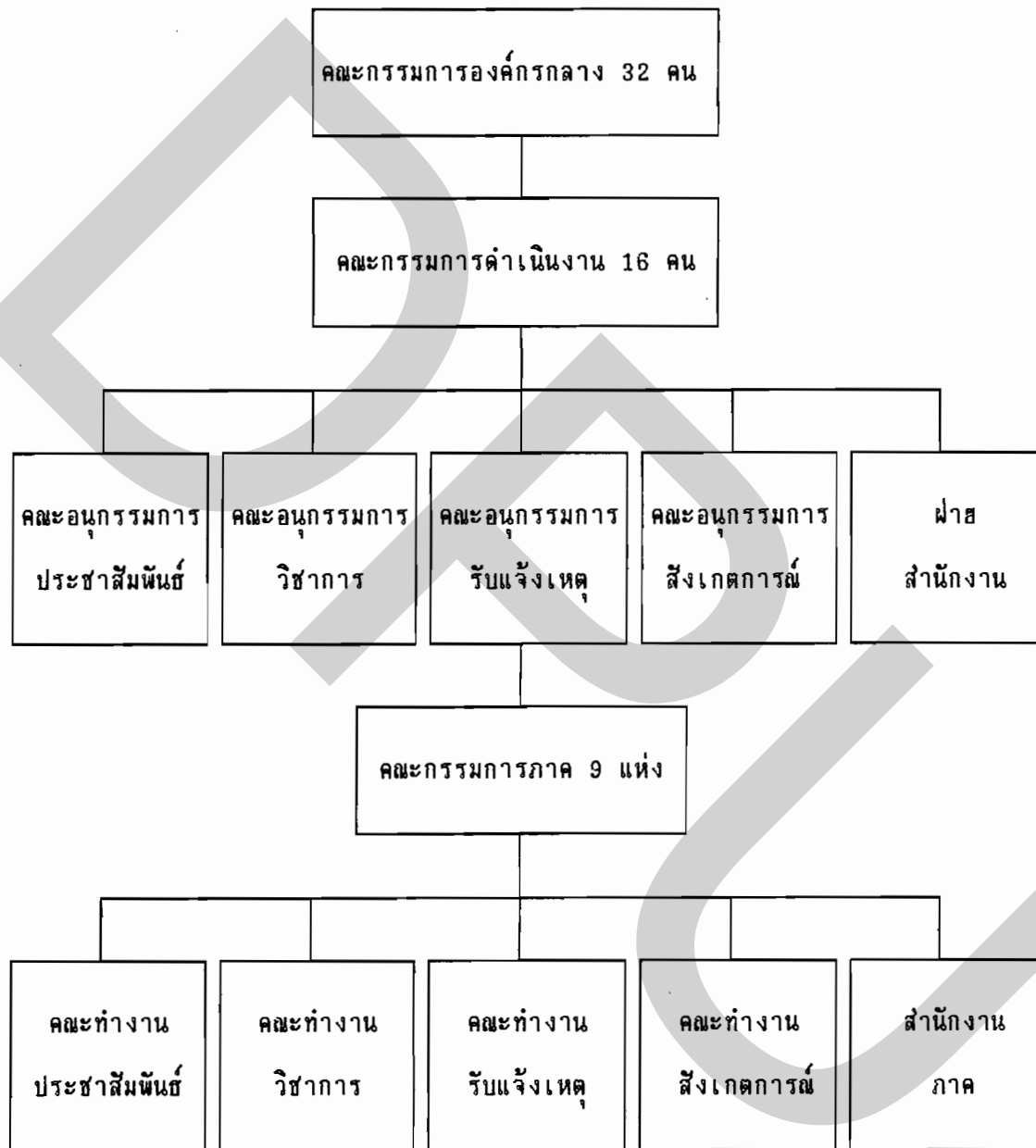
ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการก็ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า เพื่อต้องการให้ การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมจากบทเรียนขององค์กรกลางครั้งที่ 1 ที่ ทุกคนมุ่งหวังและคาดหวังไว้สูง ว่าองค์กรกลางจะเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา เพื่อ สอดส่องดูแลการเลือกตั้งและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่เมื่อปฏิบัติกัน

(1) คณะกรรมการฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานฉบับสมบูรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร 22 มีนาคม 2536. (กรุงเทพมหานคร : เบลโรสการพิมพ์)

จริงๆ แล้วก็ไม่อาจดำเนินการนั้นได้ เพราะยังไม่มีประสบการณ์เมื่อมีองค์กรกลาง
2 ชั้น ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 จุดเน้นการดำเนินงาน
ขององค์กรกลางให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการประชาสัมพันธ์
ให้ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความรู้ทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส่งเสริมให้ประชาชนได้
เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง อาจจะเข้ามาในรูปแบบของอาสาสมัครขององค์กรกลาง
เข้าไปสังเกตการณ์เลือกตั้งโดยตรง หรือคอยแจ้งเหตุให้ฝ่ายรับแจ้งเหตุทราบถึง
การกระทำผิด ซึ่งเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนเริ่มมีความมั่นใจในระบบ
เลือกตั้งมากขึ้นทำให้ประชาชนมีวิจาร์ณญาณในการลงคะแนน และอีกมุมหนึ่งของ
ประชาชนก็เริ่มจะไม่ยอมรับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
ในการบริหารประเทศชาติ

3.2.4 โครงสร้างของคณะกรรมการองค์กรกลาง

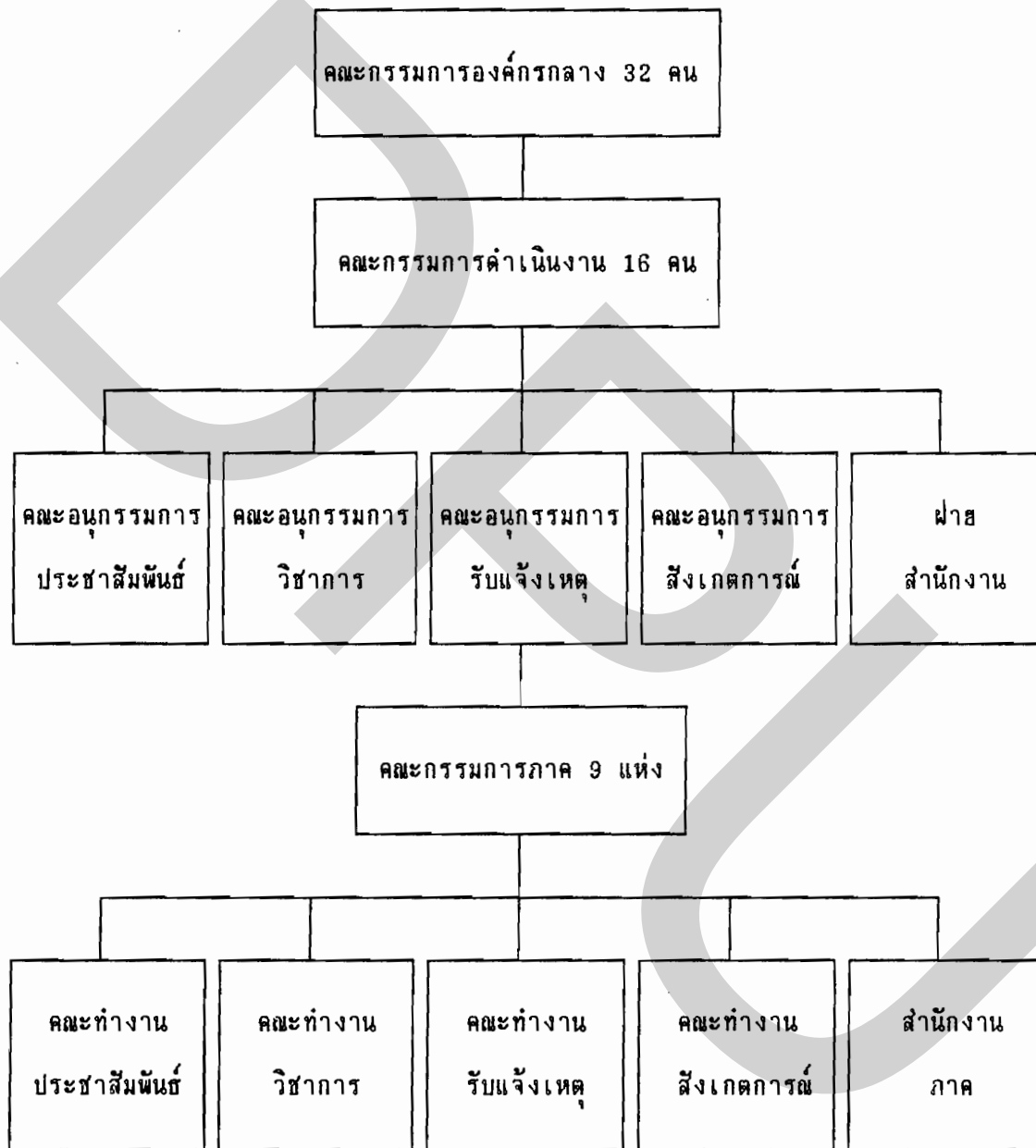
โครงสร้างคณะกรรมการองค์กรกลาง 1



ฝ่ายประชาสัมพันธ์ จะดำเนินงานในการทำแผนการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ โดยจัดให้มีสัญลักษณ์ขององค์กรกลาง เพื่อให้มีการสอดคล้องดูแลการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง ซึ่งกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์จะวางจุดเน้นให้ประชาชนเกิดกระแสสำนึกว่ามีองค์กรกลางเกิดขึ้นทั่วประเทศ งานประชาสัมพันธ์จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

3.2.4 โครงสร้างของคณะกรรมการองค์กรกลาง

โครงสร้างคณะกรรมการองค์กรกลาง 1



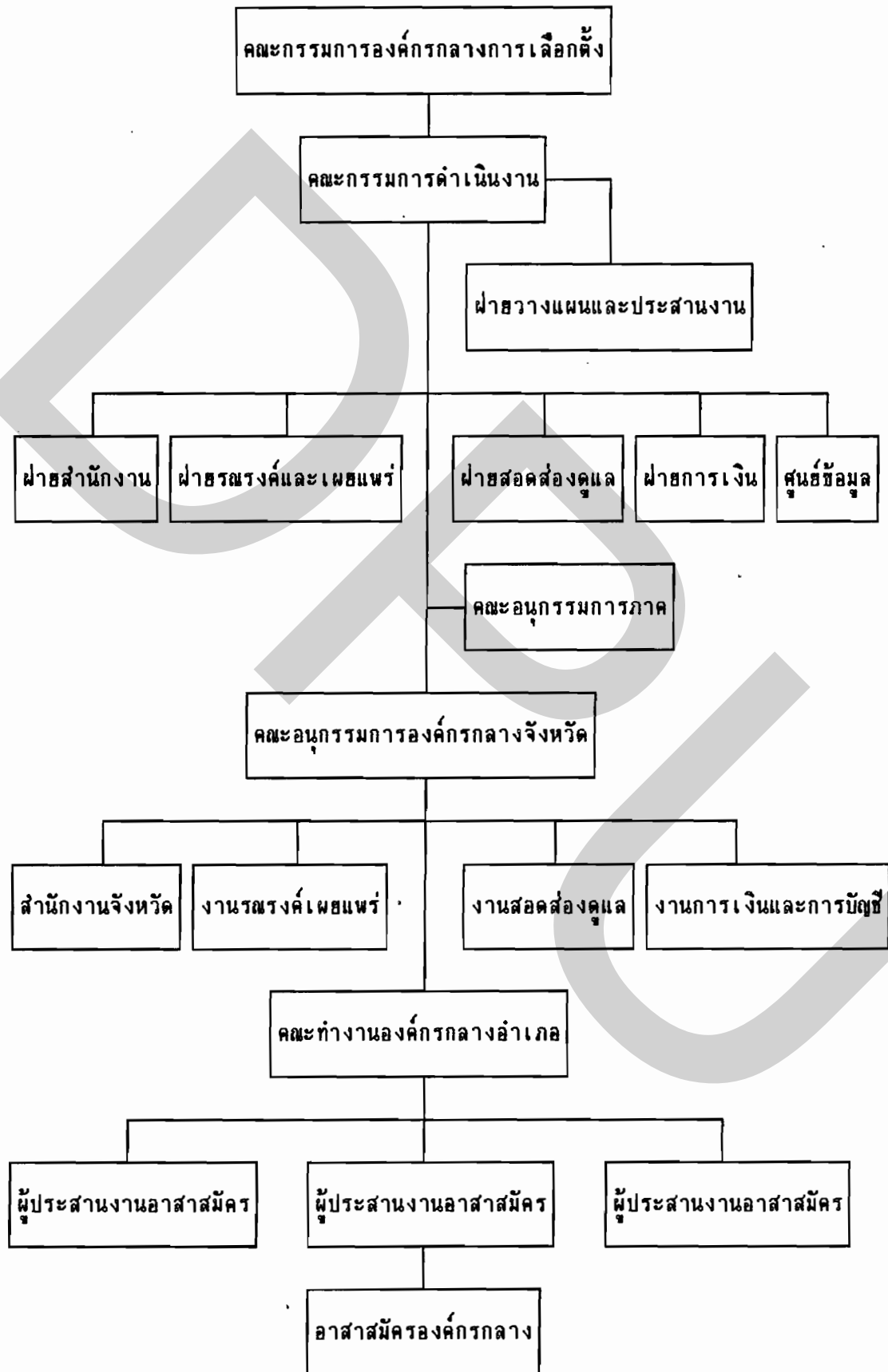
ฝ่ายประชาสัมพันธ์ จะดำเนินงานในการทำแผนการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ โดยจัดให้มีสัญลักษณ์ขององค์กรกลาง เพื่อให้มีการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง ซึ่งกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์จะวางจุดเน้นให้ประชาชนเกิดกระแสสำนึกว่ามีองค์กรกลางเกิดขึ้นทั่วประเทศ งานประชาสัมพันธ์จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

ฝ่ายวิชาการ จะทำหน้าที่ศึกษากระบวนการเลือกตั้ง ตลอดจนรูปแบบของการทุจริต เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ ยุติธรรมมากขึ้น ตลอดจนเสนอแนะเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่ควรเผยแพร่ต่อสาธารณชน

ฝ่ายรับแจ้งเหตุ มีภาระในการรับแจ้งเหตุกรณีมีการละเมิดกฎหมายเลือกตั้งแล้วสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่ หากเข้าข่ายให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง จะรับผิดชอบในการเข้าไปสังเกตการณ์ตามหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง เพื่อดูความเรียบร้อยในระหว่างเวลาเลือกตั้ง โดยจะสังเกตการณ์ถึงสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งแล้วทำบันทึกสิ่งเหล่านั้น ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อผู้รับผิดชอบต่อไป

โครงสร้างคณะกรรมการองค์กลาง 2



คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย นักวิชาการ สื่อมวลชน ทนายความ
44 คน มีหน้าที่ต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายดำเนินการดำเนินงานรณรงค์เผยแพร่และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
2. อนุมัติแผนงานและงบประมาณ
3. อนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ
4. พิจารณาความก้าวหน้า และผลของการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ และของคณะกรรมการองค์กรกลางจังหวัด
5. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการคณะทำงานและบุคคลที่จะช่วยดำเนินงาน พิจารณาสรุปผลงานที่นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และสาธารณชน

คณะกรรมการดำเนินงาน

คณะกรรมการดำเนินงานประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและประธานอนุกรรมการฝ่ายหรือผู้แทนจำนวน 15 คน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ประสานงานระหว่างทุกฝ่ายและทุกหน่วยงานขององค์กรกลางการเลือกตั้งตลอดจนหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. จัดทำมีคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานทั้งภายในและภายนอก
3. รวบรวมและจัดเตรียมแผนงาน และรายละเอียดของงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการ
4. จัดทำมีระบบเพื่อติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรกลางและประสานงานรวบรวมข้อมูล เพื่อจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและสาธารณชน

ฝ่ายวางแผนและประสานงาน

คณะอนุกรรมการฝ่ายวางแผนและประสานงาน จะมีหน้าที่ในการเสนอข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการดำเนินงาน วางแผนงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย นักวิชาการ สื่อมวลชน ทนายความ 44 คน มีหน้าที่ต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายดำเนินงานรณรงค์เผยแพร่และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
2. อนุมัติแผนงานและงบประมาณ
3. อนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ
4. พิจารณาความก้าวหน้า และผลของการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ และของคณะกรรมการองค์การกลางจังหวัด
5. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการคณะทำงานและบุคคลที่จะช่วยดำเนินงาน พิจารณารูปผลงานที่นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และสาธารณชน

คณะกรรมการดำเนินงาน

คณะกรรมการดำเนินงานประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและประธานอนุกรรมการฝ่ายหรือผู้แทนจำนวน 15 คน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ประสานงานระหว่างทุกฝ่ายและทุกหน่วยงานขององค์การกลางการเลือกตั้งตลอดจนหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. จัดให้มีคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานทั้งภายในและภายนอก
3. รวบรวมและจัดเตรียมแผนงาน และรายละเอียดของงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการ
4. จัดให้มีระบบเพื่อติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์การกลางและประสานงานรวบรวมข้อมูล เพื่อจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและสาธารณชน

ฝ่ายวางแผนและประสานงาน

คณะอนุกรรมการฝ่ายวางแผนและประสานงาน จะมีหน้าที่ในการเสนอข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการดำเนินงาน วางแผนงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพใน

การทำงานมากขึ้น และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรกลาง ตลอดจนหน่วยงานราชการที่องค์กรกลางต้องเข้ามาติดต่อ หรือร่วมกันในการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยราบรื่น

ฝ่ายธรรมรงค์และเผยแพร่

ฝ่ายธรรมรงค์และเผยแพร่ประกอบด้วย ตัวแทนจากสื่อมวลชน องค์กรการพัฒนาเอกชน นักวิชาการ โดยมีหน้าที่เผยแพร่ทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีในการเลือกตั้ง โดยการชักชวนประชาชนให้มาสนใจการเลือกตั้ง โดยการประชาสัมพันธ์ออกเสียงอย่างมีวิจารณญาณ และการผลิตสื่อในการธรรมรงค์เผยแพร่ อันจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง

ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งจะประกอบด้วย ผู้มีพื้นฐานความรู้ทางนิติศาสตร์ ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่ต้องนำเอาหลักกฎหมายไปใช้ในการปฏิบัติงาน หน้าที่ของหน่วยงานนี้ก็คือ จัดให้มีอาสาสมัครประจำหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ซึ่งจะทาหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งลงคะแนนการนับคะแนน และจัดให้มีหน่วยรับแจ้งเหตุตามจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ เพื่อบันทึกเหตุการณ์ สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น คอยให้ความแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเลือกตั้งในกรณีเกิดปัญหาไม่เข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครองค์กรกลาง ในการทำงานของฝ่ายรับแจ้งเหตุนี้ถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานของรัฐ ในการเข้าไปดำเนินการกับผู้กระทำผิดจากสถิติการรับแจ้งเหตุองค์กรกลาง 2 สามารถรวบรวมได้ประมาณ 7,000 ครั้ง และปัญหาที่รับแจ้งมากที่สุด 5 อันดับก็คือ (1)

(1) การกระทำผิดตามมาตรา 35

(1) องค์กรกลาง รายงานเบื้องต้นคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เสนอ
นายกรัฐมนตรี 16 ตุลาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร : บ้านมนังคศิลา)

- (2) การไม่วางตัว เป็นกลางของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) ปัญหาบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซ้ำซ้อน
- (4) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง
- (5) ปัญหาการข่มขู่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลาง

ความแตกต่างระหว่างโครงสร้างองค์กรกลาง 1 กับองค์กรกลาง 2 จากโครงสร้างขององค์กรกลางจะเห็นได้ว่าการแยกการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ออกจากกันอย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกคณะกรรมการฝ่ายรับแจ้งเหตุกับคณะกรรมการฝ่ายสังเกตการณ์ออกจากกัน โดยที่การดำเนินงานของแต่ละฝ่ายเป็นอิสระจากกัน ซึ่งจากการแยกฝ่ายต่าง ๆ ออกจากกันอย่างชัดเจนดังกล่าวในองค์กรกลาง 1 ทำให้เกิดปัญหาของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายรับแจ้งเหตุกับฝ่ายสังเกตการณ์⁽¹⁾ ทั้งนี้เพราะเป็นการดำเนินงานครั้งแรกและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ยังไม่มีประสบการณ์ ทำให้ในบางครั้งเกิดความไม่เข้าใจว่างานนั้นเป็นของฝ่ายใด และที่สำคัญการทำงานแต่ละฝ่ายก็จะมุ่งเน้นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายตนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่องานฝ่ายอื่น ๆ เช่น อาสาสมัครฝ่ายสังเกตการณ์และฝ่ายรับแจ้งเหตุบางคนไม่เห็นความสำคัญที่จะร่วมมือกับฝ่ายวิชาการ

เมื่อมีองค์กรกลาง 2 ขึ้นมาจึงได้มีการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบของโครงสร้างในบางส่วน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการปรับปรุงโครงสร้างให้หน้าเอาฝ่ายสังเกตการณ์มารวมไว้กับฝ่ายรับแจ้งเหตุ ซึ่งเรียกว่า "ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง" ในการทำงานมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็น

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

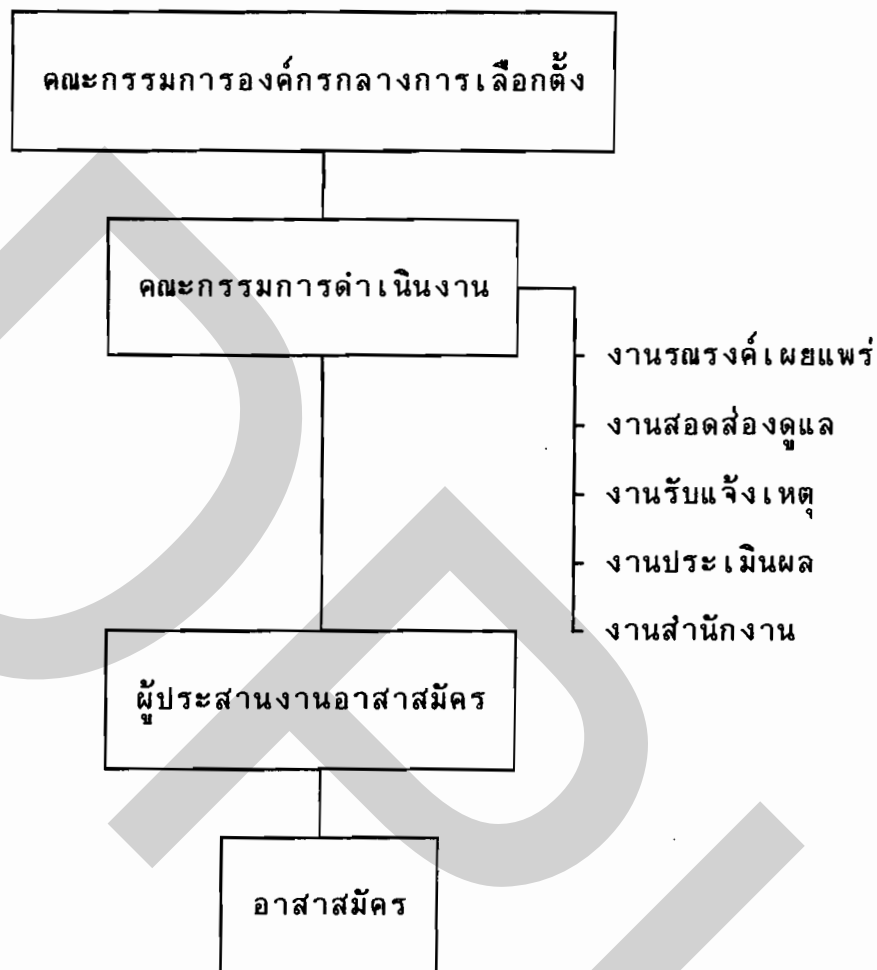
รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535

(กรุงเทพมหานคร: เบลโรสการพิมพ์) น. 176

คณะทำงานฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง จะมีหน้าที่ประสานงานกับกระทรวง-มหาดไทย เพื่อจัดผู้ประสานงานอาสาสมัครองค์กรกลางและอาสาสมัครกลางเข้าสังเกตการณ์ประจำหน่วยเลือกตั้ง และรายงานสถานการณ์ทั่วไปก่อน และในวันเลือกตั้ง ส่วนคณะทำงานรับแจ้งเหตุมีหน้าที่รับแจ้งเหตุการณ์ละเมิดกฎหมายของทุกฝ่าย สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหา จะเห็นว่าในการดำเนินการของฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งตามโครงสร้างองค์กรกลาง 2 จะมีลักษณะของความชัดเจนในหน้าที่ทำให้อาสาสมัครดำเนินการของตนได้เป็นอย่างดี ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการบรรลุผลในการดำเนินการขององค์กรกลาง 2 ที่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเลือกตั้งมาฟ้องร้องได้ถึง 52 คดี ตามตารางแสดงคดีที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางแจ้งความดำเนินคดีผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติเลือกตั้งในภาคผนวกหมายเลข 3

ในส่วนของการเลือกตั้งซ่อม เนื่องจากการลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขต 1 กรุงเทพมหานคร การถูกขับออกจากราชการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ และการลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งเพียงเขตเลือกตั้งเดียว องค์กรกลางซึ่งมีการกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานให้เล็กระทัดรัดกว่าการเลือกตั้งทั่วไปทั้งนี้ การดำเนินงานจะอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการดำเนินงาน

โครงสร้างองค์กรกลางในการเลือกตั้งซ่อม



งานรณรงค์เผยแพร่ ทำการรณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าใจถึงการมีสิทธิ มีเสียง มีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งโดยมีการจัดทำสื่อต่าง ๆ และเข้าไปจัดเวทีประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน

งานสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและถูกต้องตามบทบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนสรรหาผู้ประสานงานอาสาสมัครและอาสาสมัคร

งานรับแจ้งเหตุ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเลือกตั้งแก่ประชาชนผู้สงสัยและรับแจ้งเหตุการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง สอบข้อเท็จจริงแล้วแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

งานประเมินผล การประเมินผลจะทำการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรกลางเพื่อปรับปรุงข้อบกพร่องในการดำเนินงานครั้งต่อไปให้มีประสิทธิภาพ

3.2.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง

ในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงในคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 ในกรณีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง ซึ่งในการเข้าไปร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้งองค์กรกลางจะมีหน้าที่เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรักและหวงแหนในสิทธิของตนและใช้สิทธินั้นโดยมีวิจาร์ณญาณอย่างแท้จริง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการรับแจ้งเหตุอันเนื่องเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และพิจารณาส่งมอบข้อเท็จจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ องค์กรกลางยังมีหน้าที่เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง และในการสังเกตการณ์เลือกตั้งอาสาสมัครจะคอยรายงานพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริตแก่องค์กรกลาง ซึ่งจะมีผู้ประสานงานคอยดำเนินการต่อไป ซึ่งในการรายงานถึงพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตขององค์กรกลางจะดำเนินการดังนี้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร กระทำความผิดเกี่ยวกับเลือกตั้ง องค์กรกลางจะต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรณีมีมูลก็จะสั่งย้ายออกจากพื้นที่ และสอบสวนทางวินัยถ้ามีมูลความผิดทางอาญาทำให้งบโทษทางอาญาด้วย (ข้อ 6 วรรค 2 คำสั่ง 139/2535)

กรณีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้องค์กรกลางแจ้งผู้ว่าฯ หรือปลัดกรุงเทพมหานคร และรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ ซึ่งเมื่อผู้ว่าฯ หรือปลัดกรุงเทพมหานครได้รับแจ้งจากองค์กรกลางแล้ว จะต้องดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีภายใน 5 วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากองค์กรกลาง (ข้อ 6 วรรค 1 และ วรรค 2)

ในกรณีที่ข้าราชการการเมือง นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง องค์กรกลางต้องแจ้งให้ผู้ว่าฯ หรือ ปลัดกรุงเทพมหานครและรายงานนายกรัฐมนตรี โดยให้ผู้ว่าฯกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาล กระทำความผิด องค์กรกลางต้องแจ้งให้ผู้ว่าฯ หรือปลัดกรุงเทพมหานคร ทราบ และผู้ว่าฯต้องตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ถ้ามีมูลก็ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางปกครอง หรือกล่าวโทษในทางอาญาต่อพนักงานสอบสวน แล้วรายงานผลการดำเนินการให้ผู้ว่าฯ คณะกรรมการองค์กรกลางและนายกรัฐมนตรีทราบภายใน 30 วัน

ในกรณีผู้ว่าฯ ปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ได้รับแจ้งจากองค์กรกลางแล้วไม่ดำเนินการภายใน 5 วัน ให้องค์กรกลางรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการทางวินัยหรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนต่อไป

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลาง องค์กรกลางการเลือกตั้งมีการแบ่งงานออกเป็นหลายฝ่าย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวสะดวกและเป็นระบบในการทำงานตามความเหมาะสมโดยแต่ละฝ่ายก็มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะของตน

3.3 คณะกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (1)

จากปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์กรกลางอันเนื่องมาจากปัญหาที่ไม่มีกฎหมายรับรอง แต่ในการดำเนินงานในบางลักษณะและ เหตุผลของการจัดตั้ง

(1) คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา -

ผู้แทนราษฎรและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มติคณะอนุกรรมการ
เลือกตั้ง 14 ตุลาคม 2536

องค์กรกลางที่ต้องการเห็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ และมีผู้เป็นกลางมาจัดการเลือกตั้ง ทำให้มีหลายฝ่ายพยายามจะให้มีหน่วยงานหรือองค์กรอิสระ ที่มีกฎหมายรองรับเข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นอิสระจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการดำเนินการเลือกตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยมาแล้วว่าในตอนต้นแม้แต่ฝ่ายของนักการเมืองเองก็ยังมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการรองรับองค์กรที่จะเข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรง เพราะจากประสบการณ์ของนักการเมืองเองก็ยอมรับว่ามีความหวาดระแวงการดำเนินการเลือกตั้งของทางกระทรวงมหาดไทยตลอดมา (1) ว่ากระทรวงมหาดไทยจะประกันความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้จริงหรือ เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมักจะถูกร้องเรียนเสมอ และทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งว่าปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่นักการเมืองบางคน โดยเฉพาะจากพรรคการเมืองที่ดูแลกระทรวงมหาดไทยและฝ่ายค้าน จนสภาผู้แทนราษฎรได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 วนประเด็นที่สำคัญ ซึ่งประเด็นหน้าที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญก็คือควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้รองรับ "คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง" ให้มาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการเลือกตั้งโดยตรงแยกอิสระจากกระทรวงมหาดไทย โดยในส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการตั้งคณะทำงาน คือคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นมาศึกษา

(1) พินิจ จารุสมบัติ บทสัมภาษณ์ โฆษกคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 20 ตุลาคม 2536 ที่รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

สุเมธ พรหมคำห่าว บทสัมภาษณ์ รองหัวหน้าพรรคเสรีธรรม 22 ตุลาคม 2536 ที่รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการฯ ได้มีมติเกี่ยวกับรายละเอียดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ และเรียกคณะกรรมการนี้ว่า "คณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะประกอบด้วยคณะกรรมการรวม 9 คน จากการเสนอของ

- ประธานศาลฎีกา 5 คน
- นายกรัฐมนตรี 2 คน
- ประธานรัฐสภาเสนอ 2 คน

โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยก็คือ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน เพราะเป็นกิจกรรมที่ทำให้มีผลกระทบต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง คณะกรรมการดังกล่าวจะไปทำการเลือกบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ อีกจากคณะกรรมการชุดนั้นคือ

- ประธานคณะกรรมการ
- รองประธานคณะกรรมการ
- เลขาธิการคณะกรรมการ

การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ตามมติของคณะกรรมการฯ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอจากประธานศาลฎีกา ถึง 5 คน ทั้งที่เป็นบุคคลหรือสถาบันที่มีได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง คือไม่ใช่ว่าเสนอจากสถาบันทางการเมืองนั้น ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ฯ ได้มีแนวความคิดที่แย้งกับคณะกรรมการฯ เพราะบุคคลดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นเรื่องที่ผู้ดำเนินการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบการดำเนินงาน ตลอดจนถึงต้องรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ แต่ประธานศาลฎีกาเป็นบุคคลที่ไม่เคยเข้ามาสัมผัสหรือเกี่ยวข้องกับเลือกตั้งในลักษณะมาเป็นผู้บริหารการเลือกตั้ง ศาลอาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องในแง่ของการตัดสินใจพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นมาเท่านั้น จึงทำให้มีการมองกันว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ

ยังไม่เหมาะสมแก่ของที่มาของกรรมการบางท่าน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะด้าน (การเมือง-การเลือกตั้ง) และจำนวนที่ประธานศาลฎีกาจะเสนอกรรมการ

แต่อย่างไรก็ตามเหตุที่คณะกรรมการฯได้กำหนดให้ประธานศาลฎีกามีสิทธิที่จะเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ถึง 5 คนเพื่อให้สภาแต่งตั้งก็เพราะว่าเพื่อเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกันกับฝ่ายการเมือง(1) ทั้งนี้จะปล่อยให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวแล้ว อาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นก็ได้ เมื่อคำนึงถึงว่าทั้งนายกรัฐมนตรี และประธานสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก อาจจะเสนอบุคคลที่จะเข้ามาเฝ้าอำนวยความสะดวกต่อพรรคการเมืองของตนในการเลือกตั้งก็เป็นได้ ฉะนั้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์จึงควรมีบุคคลจากสถาบันอื่นเข้ามาคอยคานการทำงานและสถาบันศาลก็เป็นสถาบันหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับในความยุติธรรมและเป็นสถาบันที่มีได้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งโดยตรง จึงควรที่จะเข้ามาร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในแง่ของการถ่วงดุลย์กับฝ่ายการเมือง ในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ จะมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการฯ รองรับ โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการฯ เป็นผู้รับผิดชอบสำนักงาน

(1)บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่ง -
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ครั้งที่ 16 วันพฤหัสบดีที่ 17
ธันวาคม 2536 รัฐสภา

บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
ขององค์กรกลางและผลการดำเนินงาน

ในการเข้ามาคอยสังเกตการณ์และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งขององค์กรกลางที่ผ่านมานับว่าสามารถที่จะทำให้บรรยากาศในการเลือกตั้งดีขึ้น โดยเฉพาะในการดำเนินการขององค์กรกลาง 2 มีการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัดจากบทบาทที่เป็นผู้รณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าใจ และเชิญชวนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งในส่วนของการราชการ อันเป็นงานที่อยู่ในวิสัยขององค์กรกลางสามารถที่จะทำได้ จากผลสำเร็จของการดำเนินงานในการเข้าสังเกตการณ์ ตลอดจนสอดส่องการเลือกตั้งขององค์กรกลาง ที่สามารถนำผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งมาฟ้องต่อศาลอย่างน้อย ๆ ได้ถึง 52 คดี และลดอัตราการกระทำความผิดในการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้เป็นอย่างมาก⁽¹⁾ แต่นั่นก็ไม่หมายความว่าผลการดำเนินงานขององค์กรกลางมีประสิทธิภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง แต่ความสำเร็จดังกล่าวเป็นเพราะได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวทั้งนี้จะเห็นว่าองค์กรกลาง 2 ที่เข้ามาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งในการเลือกตั้งในการเลือกเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 เป็นการตั้งขึ้นมาภายใต้รัฐบาลที่เป็นกลางและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มาจากคนกลางที่มีไม่ได้มีส่วนได้เสียกับนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใดแต่ต้องการให้

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม

2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลูส์การพิมพ์) น. 183

การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม เพราะจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมามีการกล่าวหากันอย่างมากกว่ามีการทุจริตชื่อเสียงเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวางจนเป็นเหตุให้มีการแทรกแซงทางการเมือง ของนายทหารบางกลุ่ม (คณะ รสช.) ซึ่งพล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้แถลงที่สภาผู้แทนราษฎรในวันแถลงนโยบายของรัฐบาล ถึงการที่ต้องเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากที่เคยปฏิเสธว่าจะไม่รับตำแหน่งแล้วโดยอ้างถึงเหตุผลเพื่อที่จะเข้ามาควบคุมนักการเมืองมิให้ทุจริตโกงกิน เนื่องจากมีการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงมากรวดย่นเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ทำให้รัฐบาลไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไปจนเป็นเหตุนำมาซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงก่อให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นภายในประเทศ เมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ก่อเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก

ถึงแม้การดำเนินงานขององค์กรกลางภายใต้ผู้จัดการเลือกตั้งที่เป็นกลาง และได้รับการเอาใจใส่ให้ความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างดีในการเข้ามาคอยสังเกตการณ์การเลือกตั้ง โดยกระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด เพื่อเป็นการประสานความร่วมมือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครองค์กรกลาง คือ คณะกรรมการปราบปรามการฉ้อโกงและคณะกรรมการปราบปรามผู้มีอิทธิพล แต่การดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องพบกับปัญหาต่าง ๆ อย่างมากที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาขององค์กรกลางอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุบางประการที่มาจากองค์กรกลางเอง

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรกลาง

ตามที่กล่าวมาแล้วถึง เหตุที่มาและลักษณะขององค์กรกลางโดยที่องค์กรกลางเป็นหน่วยงานของเอกชนได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีในลักษณะของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีกฎหมายใดมารองรับสถานภาพทำให้องค์กรกลาง

มีลักษณะ เช่นเดียวกับหน่วยงานเอกชนที่การค้าเนิงานในด้านต่าง ๆ ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของตนเองเป็นสำคัญ และในส่วนของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่แต่งตั้งองค์กรกลางก็มีวิซกณหมายเป็นเพียงคำสั่งที่ก่อให้เกิดองค์กรกลางขึ้นมา ถึงแม้ภายในคำสั่งจะกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ไว้ก็เป็นแต่เพียงเพื่อให้การค้าเนิงานขององค์กรกลางเป็นไปอย่างมีระบบเท่านั้น มิได้เป็นการรองรับสถานภาพของเจ้าหน้าที่องค์กรกลางแต่อย่างใด ผลต่อเนื่องจากการที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับสถานภาพทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรไม่มีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงาน ฉะนั้นการที่จะบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งหรือพบเห็นผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจะต้องเข้าไปประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อเข้าไปดำเนินการกับผู้กระทำผิดความผิด เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจะไปบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำผิดความผิดเองไม่ได้ซึ่งทำให้การค้าเนิงานของเจ้าหน้าที่ด้อยประสิทธิภาพลงไปเป็นอย่างมาก

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง

ในการการค้าเนิงานขององค์กรกลางในการเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ใต้มีการกำหนดไว้ในคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีถึงหน้าที่ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่องค์กรกลาง (1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้งโดยสรุปมีดังนี้

(1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535

1. ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายโดยร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ

2. รับแจ้งเหตุของพรรคการเมือง ประชาชน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลใดๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เบื้องต้นแล้วส่งมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป

3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

4. เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้งเพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้ง และกระบวนการทำงาน

5. ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต

จากการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ผลการดำเนินงานในบางเรื่องก็ประสบความสำเร็จก่อให้เกิดความบริสุทธิ์ ยุติธรรมในการเลือกตั้ง ในบางเรื่องก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ การดำเนินงานขององค์กรกลางขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างทั้งจากองค์ประกอบภายในขององค์กรกลางและองค์ประกอบภายนอกที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่นการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

ผลของการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางที่กำหนดไว้จากกล่าวดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในอันที่จะสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักหวงแหนในสิทธิของตนโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมีวิจารณญาณ

องค์การกลางเป็นหน่วยงานอันเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป ในปัจจุบัน มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งแก่ประชาชนได้ดีและก่อให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้าไปจัดเวทีประชาธิปไตยตามหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอันเป็นการปลูกจิตสำนึกทางการเมืองอย่างแท้จริง การดำเนินการในส่วนนี้นับว่าได้ผลเป็นอย่างมาก เพราะองค์การกลางกำหนดหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมกับหน่วยงาน คือ การดำเนินการสามารถดำเนินการไปได้ด้วยตนเองไม่ต้องไปคอยพึ่งพาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในบางท้องที่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร (1) อันเป็นอุปสรรคของการดำเนินการและลักษณะของงาน ถ้าเป็นภาระหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้เพียงแต่ยึดหลักความเป็นกลางไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้สมัครคนใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกและความความสามารถของเจ้าหน้าที่เองในการสื่อหรือทำความเข้าใจกับประชาชนโดยไม่ต้องพึ่งพาอำนาจของรัฐ

2. ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะปราชญ์การทุจริต เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อปราชญ์การทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ดูเหมือนว่าการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเพื่อปราชญ์การทุจริตจะประสบความสำเร็จในการปราบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นอย่างมากโดยการเข้าไปสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั้งในวันเลือกตั้งและก่อนวันเลือกตั้งแล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าส่อไปในทางทุจริตเพื่อให้ดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อไป ตัวอย่างของการดำเนินการที่ได้ผลขององค์การกลาง เช่น การสั่งย้ายเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนที่จังหวัดชลบุรีหรือคำสั่งย้ายครูและเจ้ากัณฑ์บริเวณครูที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้งในเรื่องของการวางตัวไม่เป็นกลาง (2)

(1) ฝ่ายวิชาการองค์การกลาง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโรสการพิมพ์) น.182

(2) ฝ่ายวิชาการองค์การกลาง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโรสการพิมพ์) น.183

จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งยาเกรงการดำเนินงานขององค์กรกลางลักษณะดังกล่าวเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในท้องที่ที่ผู้บังคับบัญชาที่มีความเป็นกลางและยึดถือกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด

3. ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมต่อไป

การดำเนินงานขององค์กรกลางจะดำเนินการในทุกเขตเลือกตั้ง ฉะนั้น การศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ จึงทำให้ทราบปัญหาได้อย่างทั่วถึง และปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งก็แตกต่างกันออกไป โดยที่การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการสุ่มตัวอย่าง จึงทำให้ทราบปัญหาอย่างแท้จริงในแต่ละเขตเลือกตั้ง ทำให้การเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรกลางเป็นไปอย่างสมบูรณ์ คือสามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งโดยแบ่งออกเป็นแต่ละภาคแต่ละจังหวัด และรูปแบบของปัญหาที่เกิดขึ้นจากพรรคการเมืองต่าง ๆ

แนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามข้อเสนอขององค์กรกลางภาครัฐบาลจึงควรมีการหยิบยกขึ้นมาศึกษาและพิจารณาอย่างจริงจัง ทั้งนี้ควรจะเป็นแนวทางที่สามารถทำให้การดำเนินการเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

ผลการดำเนินงานขององค์กรกลางตามอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรอาจกล่าวได้ดังนี้

รับแจ้งเหตุร้ายเรื่องเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ กระทำอันเป็นการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและส่งมอบข้อเท็จจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป

ในการดำเนินงานขององค์กรกลางในส่วนที่จะต้องมีการนำหลักกฎหมายที่ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปใช้กับบุคคลผู้กระทำความผิด เช่น ผู้สมัครหรือบุคคลใด ๆ จะต้องอาศัยอำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินการ ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในส่วนนี้จึงต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ

การจัดการเลือกตั้งและบังคับใช้กฎหมายจะต้องทำหน้าที่อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพด้วย มิฉะนั้นแม้องค์กรกลางจะทำหน้าที่อย่างเหนียวแน่นเพียงใดก็ไม่ทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้นมาได้⁽¹⁾ และดูเหมือนว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางในเรื่องนี้ก็ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจะเห็นจากรายงานขององค์กรกลางได้กล่าวไว้ในหลาย ๆ จังหวัดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ให้ความร่วมมือ และในบางจังหวัดเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับข่มขู่ขัดขวางอาสาสมัครขององค์กรกลางและประชาชนที่แจ้งเหตุทุจริตในการเลือกตั้ง⁽²⁾ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางเต็มไปด้วยอุปสรรคและปัญหา เพราะโดยเนื้อแท้แล้วเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดได้โดยตรง และในส่วนของ การปราบปรามก็กระทำโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการดำเนินการในส่วนนี้แล้วองค์กรกลางจึงยากที่จะประสบความสำเร็จ

ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในส่วนของ การเข้าไปสอดส่องดูแล การเลือกตั้งและรับแจ้งเหตุกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัคร หัวคะแนน ตลอดจนบุคคลใด ๆ ดูเหมือนว่าเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่เหมาะสม เพราะการกระทำ ความผิดของบุคคลดังกล่าว นั้นมีการพัฒนารูปแบบตลอดเวลาซึ่งความผิดจะเป็นลักษณะความผิดที่สมยอมของทั้งสองฝ่าย เช่นการซื้อเสียง หรือการเสนอให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งยากแก่การหาพยานหลักฐาน เพราะไม่มีบุคคลใด ๆ ที่จะยอมเป็นพยาน เพราะเป็นความผิดทั้งสองฝ่าย และการดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรับรองและให้อำนาจไว้ลาพักองค์กรกลางไม่มีอำนาจดังกล่าวจึงไม่อาจดำเนินการอะไรได้เลย นอกจากนี้ยังพบว่า

(1) ข่าวองค์กรกลาง ฉบับปฐมฤกษ์ พ.ศ. 2536

(2) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร : เยลลี่การพิมพ์) น. 180

านหลายกรณี ผู้แจ้งเหตุการณ์กระทำความผิดและผู้ถูกกล่าวหาเป็นญาติหรือเป็นเพื่อนบ้าน ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีได้ เพราะจะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ในชุมชนนั้น ๆ

การดำเนินงานขององค์กรกลางส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จก็คือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง แต่ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินงาน จะต้องขึ้นอยู่กับประสบการณ์และความสามารถของอาสาสมัครในการที่จะประสานขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐ เมื่อเข้ามาดำเนินการและพบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น แต่โดยทั่วไปการขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ เช่นการให้ทางจังหวัด หรืออำเภอ แต่งตั้งอาสาสมัครสังเกตการณ์ประจำหน่วยเลือกตั้ง การขออนุมัติให้ข้าราชการมาทำงานให้กับองค์กรกลาง การขอความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและแจ้งเหตุการณ์กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อเจ้าหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทยในบางจังหวัดมักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากทางราชการเลย เช่นจังหวัดชุมพร (1) เมื่อไม่ได้รับความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม้อาจจะสำเร็จดังที่หวังไว้ได้ สาเหตุที่ทำให้องค์กรกลางประสบกับปัญหาในส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น มีสาเหตุดังต่อไปนี้

4.2.1 องค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ

ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นว่าในเรื่องแนวความคิดในการที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมการเลือกตั้งโดยเฉพาะซึ่งมีการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้งได้เกิดขึ้นในตอนร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโร้ดการพิมพ์) น.179

2534 โดยจะให้ที่มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและ สอดส่องดูแลการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็ได้รับข้อโต้แย้งจากหลายฝ่ายเป็นอย่างมาก โดยให้เหตุผลว่าถ้านายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองก็อาจจะมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่เป็นกลางขึ้นมา ยิ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการรัฐ- ธรรมนูญเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ จึงเป็นผลให้องค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ ในการเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่ในส่วนของรัฐบาลเองโดย เฉพาะ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ยังต้องการที่จะให้มีหน่วยงาน อิสระเข้ามาตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อจะได้เป็นการถ่วงดุลย์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร (องค์กรกลาง) โดยออกเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะมีการแต่งตั้ง กันเป็นครั้งๆ ไป ต่างจากองค์กรกลางของฟิลิปปินส์ (NAMFREL) ที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าคณะกรรมการเลือกตั้ง (คอมมิเลค) จะต้องยอมรับให้ NAMFREL ทำงานควบคู่กันไป

4.2.2 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ชกกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลาง ก็มีสาเหตุมา จากคำสั่งแต่งตั้งของสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นกัน ทั้งนี้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ชกกฎหมาย คือไม่ใช้คำสั่งที่มีสภาพบังคับและมีบทกำหนดโทษไว้ในกรณีที่มีผู้ ละเมิดบทบัญญัติ ประเภทของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันมีดังนี้

- รัฐธรรมนูญ
- กฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- กฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติ
- พระราชกำหนด
- กฎกระทรวง

โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีมิได้จัดอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งของ

กฎหมายดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งทุกประเภทที่มีในองค์กรกลางเป็นแต่เพียง เพื่อให้เกิดความสะดวกและทำให้การดำเนินเป็นระบบมากขึ้น เช่น คำสั่งแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งฯ เพื่อติดตามสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ถ้าไม่มีคำสั่งแต่งตั้งแยกหน้าที่กันรอยชัดแจ้งก็จะทำให้องค์กรกลางดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำหนดหน้าที่ปฏิบัติให้ฝ่ายต่าง ๆ ก็ไม่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีอำนาจบังคับต่อบุคคลภายนอก เช่น การดำเนินงานขององค์กรกลางในบางครั้งต้องพบเหตุที่เป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่รอยทั่วไปสามารถที่จะดำเนินการจับกุมได้ แต่อาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางไม่สามารถที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ และยิ่งกว่านั้นในการดำเนินการขององค์กรกลางมักได้รับการขัดขวางจากบุคคลอื่นรอย เฉพาะบรรดาหัวหน้าคณะของผู้สมัครแต่ละคน เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางก็ไม่มีอำนาจจะไปดำเนินการอย่างใดได้ ซึ่งถ้าเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ขัดขวางการดำเนินงานก็มีความผิด

4.2.3 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีสภาพบังคับเฉพาะข้าราชการที่

เกี่ยวข้อง

คำสั่งแต่งตั้งองค์กรกลางตลอดจนการกำหนดหน้าที่ต่างๆตามที่กล่าวมาแล้วว่าจะไม่มีสภาพบังคับต่อบุคคลภายนอก แม้แต่ภายในองค์กรกลางเอง คำสั่งต่าง ๆ จะมีผลบังคับก็แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ในส่วนเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครอื่น ๆ นั้น การดำเนินงานจะเป็นไปในลักษณะตามความพึงพอใจมากกว่า สภาพบังคับที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นลักษณะให้เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ดำเนินการต่อจากที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางได้ดำเนินการไปแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นละเลยไม่นำพาต่อการกระทำตามที่กำหนดไว้ ก็จะไม่มีความผิดทั้งทางวินัยหรืออาชญากรรมในทางอาญา ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535⁽¹⁾ ข้อ 6 วรรค 3 ซึ่งได้กำหนดถึงสภาพบังคับในการ

(1) องค์กรกลาง 2

กฎหมายดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งทุกประเภทที่มีในองค์กรกลางเป็นแต่เพียง เพื่อให้เกิดความสะดวกและทำให้การดำเนินเป็นระบบมากขึ้น เช่น คำสั่งแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อติดตามสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ถ้าไม่มีคำสั่งแต่งตั้งแบ่งแยกหน้าที่กันรับผิดชอบแล้วก็จะทำให้องค์กรกลางดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำหนดหน้าที่ปฏิบัติให้ฝ่ายต่าง ๆ ก็ไม่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีอำนาจบังคับต่อบุคคลภายนอก เช่น การดำเนินงานขององค์กรกลางในบางครั้งต้องพบเหตุที่เป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบสามารถที่จะดำเนินการจับกุมได้ แต่อาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางไม่สามารถที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ และยิ่งกว่านั้นในการดำเนินการขององค์กรกลางมักได้รับการขัดขวางจากบุคคลอื่นโดยเฉพะบรรดาหัวหน้าคณะของผู้สมัครแต่ละคน เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางก็ไม่มีอำนาจจะไปดำเนินการอย่างใดได้ ซึ่งถ้าเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ขัดขวางการดำเนินงานก็มีความผิด

4.2.3 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีสภาพบังคับเฉพาะข้าราชการที่

เกี่ยวข้อง

คำสั่งแต่งตั้งองค์กรกลางตลอดจนการกำหนดหน้าที่ต่างๆตามที่กล่าวมาแล้วว่าจะไม่มีสภาพบังคับต่อบุคคลภายนอก แม้แต่ภายในองค์กรกลางเอง คำสั่งต่าง ๆ จะมีผลบังคับก็แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ในส่วนเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครอื่น ๆ นั้น การดำเนินงานจะเป็นไปในลักษณะตามความพึงพอใจมากกว่า สภาพบังคับที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นลักษณะให้เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ดำเนินการต่อจากที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางได้ดำเนินการไปแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นละเลยไม่นำพาต่อการกระทำตามที่กำหนดไว้ ก็จะไม่มีความผิดทั้งทางวินัยหรืออาชญากรรมกล่าวโทษในทางอาญา ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535⁽¹⁾ ข้อ 6 วรรค 3 ซึ่งได้กำหนดถึงสภาพบังคับในการ

(1) องค์กรกลาง 2

ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ต้องประสานกับองค์กรกลางมีใจความว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครองกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครผู้นั้น และให้ดำเนินการให้มีการกล่าวโทษหรือดำเนินทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคสองต่อไป

สภาพบังคับที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะเป็นลักษณะคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะคำสั่งนั้นเป็นของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังนั้นจึงมีการนำเอาระบบทางวินัยมาใช้กำกับคำสั่งดังกล่าว ถ้าใครละเลยก็ถือว่าผิดวินัย ส่วนการที่จะมีการกล่าวโทษทางอาญาหรือไม่ก็ต้องพิจารณาว่ามีมูลหรือไม่ ไม่ใช่ว่าเป็นสภาพบังคับขององค์กรกลาง และการที่ภายในองค์กรกลางไม่มีสภาพบังคับต่อเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครอื่น ก็ทำให้ไม่มีอำนาจลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นปัญหาในการควบคุมบุคคลากรในการดำเนินงาน เพราะอาสาสมัครจำนวนมากไม่ยอมที่จะเข้าร่วมดำเนินการกับองค์กรกลางโดยมีเจตนาที่อาศัยหน้าที่ขององค์กรกลางบังหน้าเพื่อปฏิบัติภารกิจที่มิชอบด้วยกฎหมายให้เป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครบางคน รวมทั้งอาศัยฐานะของเจ้าหน้าที่องค์กรกลางคอยจ้องจับผิดผู้สมัครหรือหวั่นไหวจะแนบฝ่ายตรงข้าม เพื่อไม่ให้กระทำกรอย่างใดโดยมีเจตนาจะให้ไม่ได้คะแนนมากกว่า จะมาช่วยเหลือองค์กรกลางในการทำงานอย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรกลางเป็นองค์กรที่ยังไม่มีระบบในการกลั่นกรองอาสาสมัครอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเมื่อมีการร้องเรียนถึงพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางหรือไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว องค์กรกลางถึงจะดำเนินการขอร้องหรือปลดออกจากหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อไป

4.2.4 การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ

ผลต่อเนื่องจากการที่องค์กรกลางตั้งขึ้นมา โดยไม่มีกฎหมายรองรับอีกประการหนึ่งก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับเกี่ยวกับการทำงาน สภาพบังคับเป็นหัวใจในการดำเนินการของหน่วยงานในการที่จะบังคับให้การดำเนินงานของ

บุคคล หรือหน่วยงานอื่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สภาพบังคับโดยทั่วไปดังกล่าวคือถ้าบุคคลหรือหน่วยงานใด ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะต้องมีมาตรการการลงโทษต่อบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ถ้าเป็นข้าราชการก็เริ่มตั้งแต่โทษทางวินัยไปจนถึงโทษทางอาญา บุคคลทั่วไปอาจถูกลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา เป็นต้น แต่องค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทุกคนคาดหวังไว้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มาเสริมสร้างประชาธิปไตยคอยพิทักษ์ความถูกต้องในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเข้ามาคอยดูแลสิ่ง เกิดการณ์เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง กลับไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด คงมีแต่อำนาจหน้าที่ในการรายงานพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคลากรในระดับสูงขององค์กรกลางตระหนักว่าองค์กรกลางเป็นเพียงหน่วยงานของเอกชน ซึ่งถูกตั้งขึ้นมาท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ของหลายฝ่าย จึงต้องระมัดระวังในการใช้อำนาจดังกล่าวและแทบจะไม่ได้ใช้อำนาจในการร้องเรียนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเลย ทั้งนี้เพราะการถูกฟ้องร้องจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกฟ้องร้องซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เสียเวลาที่จะสู้คดีและเสี่ยงต่อการถูกพิพากษาว่ากระทำผิดจริงซึ่งจะมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้⁽¹⁾ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ค่อยบรรลุผล ทั้งที่การดำเนินงานขององค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระไม่ต้องเกรงกลัวอำนาจในระบบ เช่น ข้าราชการมากล้นแก่งจึงน่าจะเป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานได้เป็นอย่างดีในการปราบปรามและป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จากการที่องค์กรกลางไม่มีอำนาจดังกล่าว เป็นเรื่องที่ยากที่จะให้สำเร็จตามที่หวังไว้ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานขององค์กรกลางต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง เช่นความร่วมมือของประชาชนในการแจ้งเบาะแส และที่สำคัญองค์กรกลางยังต้องอาศัยกลไก

(1) มาลี พฤกษ์พงศาวิสิ บทสัมภาษณ์ 23 ธันวาคม 2537

ของรัฐในการปราบปรามการกระทำความผิดต่าง ๆ และนอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครขององค์กรกลางดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิบัติตามความพึงพอใจมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลที่มาจากหลายสาขาอาชีพมีพื้นฐานความนึกคิดจิตใต้สำนึกในความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงขององค์กรกลางคือเมื่อองค์กรกลางถือว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถให้คำแนะนำแก่บุคคลอื่นในทางสังคมได้จึงควรที่จะมีมาตรการควบคุมการกระทำดังกล่าวไว้ด้วย เพราะจากการดำเนินงานขององค์กรกลางในปัจจุบันได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าใช้อำนาจคำสั่งนายกรัฐมนตรีเกินขอบเขต ไม่ว่าจะเป็นการออกมาระบุการถึงรายชื่อกรรมการเมือง 145 คน ที่ส่อแววทุจริตในการเลือกตั้ง ตามที่ปรากฏตามสื่อมวลชนตลอดจนตำหนิติเตียนประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

องค์กรกลางขาดสภาพบังคับต่อบุคคลอื่น คือไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับบุคคลอื่นที่เห็นว่ากระทำการโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้กระทำการโดยชอบ ทั้งนี้เพราะฐานะของเจ้าหน้าที่องค์กรกลางก็เหมือนกับประชาชนทั่วไป เป็นแต่เพียงเป็นผู้มีจิตศรัทธาที่อยากเห็นการเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น ฉะนั้นจึงไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินการอย่างใดกับบุคคลอื่นได้ แม้พบว่าบุคคลนั้น ๆ ละเมิดกฎหมายก็ตาม เนื่องจากองค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางจึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คำสั่งนั้นก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะปกป้องคุ้มครองมิให้ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญา และความคิดเกี่ยวกับเลือกตั้งก็ไม่ใช่ว่าความคิดที่ราษฎรจะจับกุมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (1) เพราะความผิดดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นความผิดที่ระบุไว้

(1) มาตรา 79, มาตรา 80, มาตรา 82

ของรัฐในการปราบปรามการกระทำความผิดต่าง ๆ และนอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครขององค์กรกลางดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิบัติตามความพึงพอใจมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลที่มาจากหลายสาขาอาชีพมีพื้นฐานความนึกคิดจิตใต้สำนึกในความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงขององค์กรกลางคือเมื่อองค์กรกลางถือว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถให้คำแนะนำแก่บุคคลอื่นในทางสังคมได้จึงควรที่จะมีมาตรการควบคุมการกระทำดังกล่าวไว้ด้วย เพราะจากการดำเนินงานขององค์กรกลางในปัจจุบันได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าใช้อำนาจคำสั่งนายกรัฐมนตรีเกินขอบเขต ไม่ว่าจะเป็นการออกมาประกาศถึงรายชื่อผู้สมัครเมือง 145 คน ที่ส่อแววทุจริตในการเลือกตั้ง ตามที่ปรากฏตามสื่อมวลชนตลอดจนตำหนิติเตียนประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

องค์กรกลางขาดสภาพบังคับต่อบุคคลอื่น คือไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับบุคคลอื่นที่เห็นว่ากระทำการโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้กระทำการโดยชอบ ทั้งนี้เพราะฐานะของเจ้าหน้าที่องค์กรกลางก็เหมือนกับประชาชนทั่วไป เป็นแต่เพียงเป็นผู้มีจิตศรัทธาที่อยากเห็นการเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น ฉะนั้นจึงไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินการอย่างใดกับบุคคลอื่นได้ แม้พบว่าบุคคลนั้น ๆ ละเมิดกฎหมายก็ตาม เนื่องจากองค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางจึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คำสั่งนั้นก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะปกป้องคุ้มครองมิให้ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญา และความคิดเกี่ยวกับเลือกตั้งก็ไม่ใช่ว่าความคิดที่ราษฎรจะจับกุมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (1) เพราะความผิดดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นความผิดที่ระบุไว้

(1) มาตรา 79, มาตรา 80, มาตรา 82

งานบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่หัวหน้าอำนวยการสามารถที่จะจับกุมได้ถ้าเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ผลที่ตามมาคือ เจ้าหน้าที่องค์กรกลางต้องพบกับอุปสรรคเป็นอย่างมากจากการตอบโต้ของนักการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรกลางจะเห็นได้จากกรณีที่อาสาสมัครพบการซื้อเสียงแล้วแจ้งความให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจับกุม สิ่งที่ได้รับการตอบโต้จากนักการเมืองก็คือแจ้งความกลับกล่าวหาว่าอาสาสมัครองค์กรกลางแจ้งความเท็จ หรือหมิ่นประมาท นอกจากนี้อาสาสมัครขององค์กรกลางยังถูกตอบโต้จากการปฏิบัติหน้าที่ในอีกหลายจังหวัด เช่น ที่จังหวัดสระบุรี พล.ต.อ.ประमाण อติเรกสาร ส.ส.พรรคชาติไทย ได้ฟ้องนายวรจิต นุ่นหล่อ นายสหัส อมรรัตนานนท์ นายสิริวัฒน์ อมรรัตน์ เจ้าหน้าที่องค์กรกลางว่า จักดมหรสพชักจูงใจให้ประชาชนไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครบางคน ทั้งที่แท้จริงเป็นการจัดเวทีประชาธิปไตย มีดนตรีเพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนมาร่วมงานและองค์กรกลางได้เชิญผู้สมัครพรรคไทยมาร่วมงานด้วยและผู้สมัครพรรคชาติไทยก็ได้เข้าร่วมงานเวทีประชาธิปไตยในครั้งแรก แต่ในครั้งที่สองไม่ได้มาร่วมแต่กลับเข้าเป็นสาเหตุในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลาง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง

โครงสร้างถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานอย่างหนึ่งที่จะบ่งชี้ให้เห็นถึงความพร้อมและความสำเร็จของการดำเนินงาน วิทยุทั่วประเทศหน่วยงานต่าง ๆ มักจะกำหนดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อจะได้มีการกำหนดบทบาทหรือวางแนวทางการดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง แต่องค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในรูปแบบของอาสาสมัครที่ต้องการเห็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมกลับมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่บางกรณีก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเอง ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรกลางอาจกล่าวได้ดังนี้

4.3.1 ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้าง

องค์กรกลางตั้งขึ้นมาโดยคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีได้มีกฎหมายประเภทใดรองรับรูปลักษณะโครงสร้างจึงตั้งขึ้นมาตามแผนงานและมีการกำหนดของบุคคลบางตำแหน่งอย่างชัดเจน แต่จะมีบางตำแหน่งที่มีได้ระบุไว้เพียงแต่วางบุคคลไว้แบบคร่าว ๆ จะต่างจากหน่วยงานของรัฐที่จะมีการกำหนดกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าหน่วยงานจะต้องประกอบด้วยบุคคลในตำแหน่งใดบ้างและมีอำนาจหน้าที่อย่างไรทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ จากการที่โครงสร้างขององค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งก็คือ

ระบบภายในโครงสร้างไม่มีสภาพบังคับ (กฎระเบียบ)

สภาพบังคับภายในก็คือระเบียบแบบแผนที่ทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ผลงานที่ออกมาชัดเจนไม่เกิดความขัดแย้ง จากการที่องค์กรกลางไม่มีกฎระเบียบที่มีสภาพบังคับให้ทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหานานเรื่องแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนของแนวทางการปฏิบัติงานก็เนื่องมาจากตั้งแต่การเริ่มต้นของการตั้งองค์กรกลางขึ้นมา โดยมีกำหนดบทบาทเพื่อเข้ามาปรามการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (1) แต่ก็มีได้มีการกำหนดวงงานไว้โดยชัดแจ้งว่าอาสาสมัครขององค์กรกลางมีขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรจึงก่อให้เกิดความแตกแยกในแนวความคิดของผู้บริหารเอง โดยมีได้มีข้อสรุปอย่างชัดเจนว่าวงงานขององค์กรกลางจะอยู่ในแนวใด ทั้งนี้ก็เพราะผู้บริหารต่างก็ต่างยึดแนวความคิดของตนเองเป็นสำคัญ (2) บางฝ่ายก็เห็นว่าควรเน้นในการ

(1) เกษม สุวรรณกุล บทสัมภาษณ์ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 2535 น.16

(2) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโรสการพิมพ์) น.178

ปราบปรามการซื้อเสียงซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญ แต่บางฝ่ายเห็นว่าควรปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอันเป็นวิธีที่อาสาสมัครขององค์กรกลางสามารถทำได้ บางฝ่ายก็ต้องการให้เน้นที่พรรคการเมืองผู้สมัครหรือหัวหน้าคณะ ในเมื่อผู้บริหารยังหาข้อยุติไม่ได้จึงทำให้อาสาสมัครส่วนใหญ่มิทราบถึงแนวทางอย่างแท้จริง การทำงานของอาสาสมัครจึงออกมาในรูปแบบกลั้วสิ่งใดก็คว้าสิ่งนั้นไปก่อน ทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานด้อยลงไป ไรโดยหาเหตุแห่งการยุติปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรกลางไม่ได้ก็เนื่องมาจากในวาระคณะกรรมการทุกคนต่างก็ถือว่าตนเองมีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ไรโดยไม่มีระบบการบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้อง เพราะหน้าที่ของแต่ละฝ่ายแยกออกจากกัน ไรโดยเด็ดขาดแต่ละฝ่ายจะขึ้นตรงต่อสายงานของตน ไรโดยตรงเท่านั้น⁽¹⁾ การทำงานภายในองค์กรกลางในบางแห่งจึงไม่มีการประสานกัน

โครงสร้างไม่มีสภาพบังคับต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น

สภาพบังคับภายนอก คือการที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องต้องยึดถือตามหลักกฎเกณฑ์ที่ได้วางไว้ ไรโดยต้องยอมรับและปฏิบัติตาม จะเห็นได้ชัดเจนจากกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐในการที่บุคคลภายนอกเข้าไปติดต่อจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจจะไม่ได้รับการบริการหรือดำเนินการต่าง ๆ ไรให้ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำหน่วยงานนั้น ๆ ก็ต้องดำเนินการตามระเบียบที่วางไว้ตามขั้นตอน ถ้ามีเจตนาดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเสียหายแล้วเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็มีความผิดทั้งทางวินัยและคดีอาญา ต่างจากองค์กรกลาง การที่บุคคลภายนอกเข้าไปติดต่อหรือดำเนินการช่วยเหลือจะเป็นไปตามความพึงพอใจของแต่ละฝ่าย แม้จะกำหนดขั้นตอนของการดำเนินงานไว้ ก่อให้เกิดผลทางการปฏิบัติคือการดำ-

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535

(กรุงเทพมหานคร : เบลรส์การพิมพ์) น. 176

เนื้องานไม่อาจนำเอาผลการปฏิบัติในด้านต่างๆ ไปบังคับต่อบุคคล หรือหน่วยงานอื่นที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการเข้าไปติดต่อหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ การที่หน่วยงานบางที่ให้ความร่วมมือก็มีเหตุผลมาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (1) ในทางตรงกันข้าม การที่บุคคลภายนอกเข้ามาติดต่อ เช่น แข่งเหตุต่าง ๆ ต่อฝ่ายรับแจ้งเหตุเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจะไม่ดำเนินการอย่างใดก็ได้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บางคนที่ต้องการช่วยเหลือผู้สมัครบางคน ทั้งนี้ขั้นตอนวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ภายในองค์กรแม้จะได้มีกฎเกณฑ์ที่บังคับงานการดำเนินการดำเนินงานอยู่แต่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของแต่ละบุคคล โดยถ้าไม่ปฏิบัติก็ไม่สามารถลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยได้ และบุคคลภายนอกก็ไม่อาจจะเรียกร้องให้ดำเนินการใด ๆ ได้

4.3.2 รูปแบบโครงสร้างตั้งขึ้นมาชั่วคราว

องค์กรกลางเป็นโครงสร้างที่กำหนดขึ้นมาเป็นลักษณะชั่วคราวว่าขึ้นการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรกลางเกิดขึ้นมา 5 ครั้ง คือ วนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งซ่อมเขต 1 ของกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งซ่อมของจังหวัดศรีสะเกษ และการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดนครพนม มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์กรกลางเป็นครั้ง ๆ ไปอันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่มีการแต่งตั้งองค์กรกลางเป็นครั้ง ๆ ไปโดยไม่ได้มีโครงสร้างรูปแบบที่ถาวรทำให้การทำงานของฝ่ายต่างๆมีการพัฒนาอย่างไม่ต่อเนื่องประสิทธิภาพและความคุ้นเคยของการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆจึงเป็นการยากที่จะมีประสบการณ์ และการที่องค์กรกลางมีโครงสร้าง

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535

(กรุงเทพมหานคร: เบลูส์การพิมพ์) น. 178

เนื้องานไม่อาจนำเอาผลการปฏิบัติในด้านต่างๆ ไปบังคับต่อบุคคล หรือหน่วยงานอื่นที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการเข้าไปติดต่อหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ การที่หน่วยงานบางที่ให้ความร่วมมือก็มีเหตุผลมาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (1) ในทางตรงกันข้าม การที่บุคคลภายนอกเข้ามาติดต่อ เช่น แจ่งเหตุต่าง ๆ ต่อฝ่ายรับแจ้งเหตุเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจะไม่ดำเนินการอย่างใดก็ได้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บางคนที่ต้องการช่วยเหลือผู้สมัครบางคน ทั้งนี้ขั้นตอนวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ภายในองค์กรแม้จะได้มีกฎเกณฑ์ที่บังคับงานการดำเนินการดำเนินงานอยู่แต่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของแต่ละบุคคล โดยถ้าไม่ปฏิบัติก็ไม่สามารถลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยได้ และบุคคลภายนอกก็ไม่อาจจะเรียกร้องให้ดำเนินการใด ๆ ได้

4.3.2 รูปแบบโครงสร้างตั้งขึ้นมาชั่วคราว

องค์กรกลางเป็นโครงสร้างที่กำหนดขึ้นมาเป็นลักษณะชั่วคราวว่าขึ้นการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรกลางเกิดขึ้นมา 5 ครั้ง คือ ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งซ่อมเขต 1 ของกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งซ่อมของจังหวัดศรีสะเกษ และการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดนครพนม มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์กรกลางเป็นครั้ง ๆ ไปอันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จทั้งนี้ก็เพราะว่าการที่มีการแต่งตั้งองค์กรกลางเป็นครั้ง ๆ ไปโดยไม่ได้มีโครงสร้างรูปแบบที่ถาวรทำให้การทำงานของฝ่ายต่างๆ มีการพัฒนาอย่างไม่ต่อเนื่องประสิทธิภาพและความคุ้นเคยของการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ จึงเป็นการยากที่จะมีประสบการณ์ และการที่องค์กรกลางมีโครงสร้าง

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535

(กรุงเทพมหานคร : เบลูริสการพิมพ์) น. 178

ที่ไม่ถาวรก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางคือ

ไม่เป็นที่ยอมรับของบุคคลหรือหน่วยงานอื่น แม้ว่าองค์กรกลางจะตั้งขึ้นมาโดยที่ผู้ดำเนินการดำเนินงานมีเจตนาอันแรงกล้า ในการที่จะเข้ามาเป็นผู้สร้างสรรค์ให้การเลือกตั้งมีความยุติธรรมมากขึ้น แต่องค์กรกลางเองกลับไม่มีความแน่นอนมั่นคงในการดำเนินงาน เพราะไม่แน่ใจว่าในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งต่อไปรัฐบาลจะมีการตั้งองค์กรกลางขึ้นมาอีกหรือไม่ ประกอบกับการด้อยประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรกลางที่ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทการเข้าไปดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง (1) จึงทำให้ประชาชนไขว้เขวและสับสนต่อบทบาทที่แท้จริงขององค์กรกลางสถานการณ์การเลือกตั้งในอนาคต ซึ่งพรรคการเมืองและนักการเมืองที่เคยแบ่งกันออกเป็น ฝ่ายเทพฝ่ายมาร ได้หายไปยิ่งทำให้การยอมรับในการดำเนินงานขององค์กรกลางเป็นไปได้ยากยิ่ง การที่จะไปขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็คงไม่กล้าที่จะเข้ามาควบคุมการเลือกตั้งอย่างจริงจังอย่างเช่นที่แล้มาแล้ว เพราะอำนาจทางการเมืองกลับเข้ามาครอบงำการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง การที่โครงสร้างขององค์กรกลางไม่ถาวรทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเมื่อถึงคราวต้องพึ่งตนเองในการดำเนินงานจึงยิ่งกลายเป็นปัญหามากยิ่งขึ้นยิ่งทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้อื่น

ปัญหาในการทำงานต่อเนื่อง

การดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องมีความสนใจและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งมิว่าจะมีอยู่แต่เพียงในช่วงเวลาของการเลือกตั้งเท่านั้น กิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะมีอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่ยังจัดให้มีการเลือกตั้ง คือก่อนการเลือกตั้ง

(1) อูมาสิวี สอาดเอี่ยม บทบาทขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง

: ความสำเร็จหรือล้มเหลว รัฐสภาสาร ปีที่ 40 (สิงหาคม 2535)

ฉบับที่ 8 น.36

ก็ต้องมีการเตรียมการหรือให้ความรู้แก่ประชาชน หลังการเลือกตั้งก็จะเป็นการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและเตรียมการเลือกตั้งต่อไป ซึ่งจะเป็นในลักษณะนี้อยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นหน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องเป็นหน่วยงานที่ถาวร มีการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลาจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมีการพัฒนาบุคลากรตลอดเวลา เช่น ในปัจจุบันการดำเนินการเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุจริต การที่ฯ หอองค์กรกลางเข้ามาร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นการดำเนินงานในช่วงเวลาสั้น ๆ ในระหว่างการเลือกตั้งเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลงองค์กรกลางก็จะดำเนินงานต่อไปเพียง 90 วัน⁽¹⁾ ภายหลังจากนั้นจนไปถึงการเลือกตั้งในครั้งต่อไปก็ไม่มีกรรมการแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานไม่มีความต่อเนื่อง ซึ่งในบางกรณีก่อให้เกิดความไม่พร้อมในการดำเนินงาน จะเห็นจากประสิทธิภาพของการทำงานของอาสาสมัครที่ไม่ค่อยมีประสบการณ์ เพราะการทำงานจะเป็นเพียงครั้งคราวในช่วงเวลาสั้น ๆ หรือในการศึกษาปัญหาและการสานต่อจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเมื่อเสนอรายงานต่อนายกฯ แล้วภายใน 90 วัน ทุกอย่างขององค์กรกลางก็เป็นอันสิ้นสุดลงโดยมิได้มีการติดตามผลการดำเนินงานที่ผ่านไปแต่อย่างใด เมื่อมีการตั้งองค์กรกลางขึ้นมาใหม่ก็จะมีกำหนดโครงสร้างตลอดจนผู้จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ใหม่ ภายที่เรื่องเท่าที่มีการดำเนินการกันมาก่อนหน้านี้ไม่มีการนำมาดำเนินการต่อ แต่จะมีการกำหนดแนวทางตลอดจนบทบาทของตนขึ้นมาใหม่ ทำให้เป็นการยากที่จะประสบความสำเร็จได้

4.3.3 โครงสร้างการทำงานเป็นแบบรวมศูนย์

จากการพิจารณาถึงโครงสร้าง และขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรกลางจะมีลักษณะคล้ายกับระบบการทำงานของหน่วยงานราชการ คือในการดำเนินงานในแต่ละครั้งจะต้องมีการเสนอหรือสั่งการมาตามลำดับชั้น โดยอำนาจ

(1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 (องค์กรกลาง 2) ข้อ 2 (9)

ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ผู้บริหารส่วนกลาง การบริหารงานจึงเป็นแบบ
รวมศูนย์ (1) ทั้งนี้เพราะองค์กรกลางตั้งขึ้นมาตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะแต่ผู้บริหารในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ
ทำให้ผู้ปฏิบัติการอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ในระดับล่างเป็นแต่เพียงผู้คอยรับคำสั่ง
และปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามมา จากการ
ที่โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรกลางเป็นแบบรวมศูนย์ ก่อให้เกิดปัญหาใน
การปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

การดำเนินงานขึ้นอยู่กับผู้บริหาร

จากโครงสร้างขององค์กรกลางที่เป็นแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินงาน
เป็นแบบกำหนดงานจากบนลงสู่ล่าง การดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นผู้กา
หนด ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือส่วนกลางจะเลือกเขตเลือกตั้งเฉพาะเขตใดเขต
หนึ่งในการสอดส่องดูแลเป็นพิเศษ (2) โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีบุคคลที่สำคัญ
หรือท้องถิ่นที่มีผู้มีอิทธิพลส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้ทั้งที่ในทางปฏิบัติควร
ให้ผู้ปฏิบัติงานในท้องที่เป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน เพราะคนในท้องที่
ย่อมมีข้อมูลและเหตุผลที่ดำเนินการที่จะตัดสินใจได้ดีกว่า สภาพสังคมและการเมือง
แต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันออกไป การที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทาง
โดยมองงานแง่ภาพรวมทำให้การดำเนินงานในบางท้องที่ใหม่เหมาะสมก่อให้เกิดการ
ปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลวผู้บริหารควรทำงานในลักษณะรับข้อมูลจากส่วนล่างขึ้นไปพิจารณา
แล้วจึงค่อยวางแนวทางปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งเกี่ยวกับการกระทำ
ที่มีขอบข่ายกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในทุกเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตก็ต่างกันออกไปมิใช่จะ
เลือกปฏิบัติเฉพาะบางเขตเท่านั้นและที่สำคัญในส่วนของผู้บริหารเองก็ยังมีแนวคิด

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22
มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโร้การพิมพ์) น. 177

(2) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22
มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโร้การพิมพ์) น. 177

แตกต่างกันในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เห็นได้ชัดก็คือการปราบปรามการกระทำทุจริตที่มีผู้บริหารมีความคิดแยกออกไปหลายแนวทาง จนไม่มีความชัดเจนว่าจะเน้นในด้านใด ก่อให้เกิดผลตามมาก็คือความไขว้เขวของอาสาสมัครในท่าทีของผู้บริหาร ต่างจากองค์กรกลางของประเทศฟิลิปปินส์ที่ผู้บริหารงานกำหนดท่าทีของอาสาสมัครไว้โดยชัดแจ้ง คือ การรายงานผลการเลือกตั้งไปยังศูนย์ข่าวขององค์กรกลาง (NAMFREL) ทำให้การดำเนินงานของอาสาสมัครมีประสิทธิภาพในการรวบรวมผลการเลือกตั้งแม้อาสาสมัครจะมาจากหลายองค์กร แต่ก็มิวิตถุประสงค์ที่ขัดแย้งอย่างเดียวกันและในส่วนของผู้บริหารก็ไม่เกิดความซ้ำซ้อนแต่อย่างใด ภายจะมีการแยกงานของฝ่ายบริหารและที่มาของผู้บริหารไว้อย่างชัดเจน เช่น ผู้บริหารขององค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งฝ่ายประชาชน (MCQC) ผู้บริหารจะได้รับการคัดเลือกจากนักวิชาการ นักข่าว สมาคมนักข่าว เป็นต้น โดยมีผู้อำนวยการของเครือข่ายโทรทัศน์ ABS-CNB และเครือข่าย Manila Chronicle เป็นประธานเจ้าของหนังสือพิมพ์ Business World เป็นรองประธานเลขาธิการใหญ่ของ NAMFREL เป็นผู้อำนวยการบริหาร

เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

องค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระที่ตั้งขึ้นมา เพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ภายมีได้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง ภายเจตนาของการตั้งองค์กรกลางขึ้นมา ก็เพื่อที่จะมาเฝ้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ตลอดจนเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ฉะนั้นลักษณะการดำเนินงานจึงต้องมีความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที แต่รูปแบบโครงสร้างขององค์กรกลางกลับมีความขัดแย้งกับเจตนาและลักษณะของงาน ทั้งนี้เพราะโครงสร้างการบริหารงานยังนำเอาระบบการวางแผนจากส่วนบนแล้วจึงมาให้ส่วนล่างปฏิบัติการ โดยผู้ปฏิบัติเองไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ในการเข้าไปแก้ปัญหาบางกรณีซึ่งต้องการความรวดเร็วในการแก้ปัญหา แต่จากระบบการทวงงานนั้นต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ก่อน เช่น อาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นประชาชนทั่วไป

แตกต่างกันในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เห็นได้ชัดก็คือการปราบปรามการกระทำการทุจริตที่มีผู้บริหารมีความคิดแยกออกไปหลายแนวทาง จนไม่มีความชัดเจนว่าจะเน้นในด้านใด ก่อให้เกิดผลตามมาก็คือความไขว้เขวของอาสาสมัครในท่าทีของผู้บริหาร ต่างจากองค์กรกลางของประเทศฟิลิปปินส์ที่ผู้บริหารงานกำหนดท่าทีของอาสาสมัครไว้โดยชัดแจ้ง คือ การรายงานผลการเลือกตั้งไปยังศูนย์ข่าวขององค์กรกลาง (NAMFREL) ทำให้การดำเนินงานของอาสาสมัครมีประสิทธิภาพในการรวบรวมผลการเลือกตั้งแม้อาสาสมัครจะมาจากหลายองค์กร แต่ก็มีวัตถุประสงค์ที่ชัดแจ้งอย่างเดียวกันและในส่วนของผู้บริหารก็ไม่เกิดความซ้ำซ้อนแต่อย่างใด ภายจะมีการแยกงานของฝ่ายบริหารและที่มาของผู้บริหารไว้อย่างชัดเจน เช่น ผู้บริหารขององค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งฝ่ายประชาชน (MCQC) ผู้บริหารจะได้รับการคัดเลือกจากนักวิชาการ นักข่าว สมาคมนักข่าว เป็นต้น โดยมีผู้อำนวยการของเครือข่ายโทรทัศน์ ABS-CNB และเครือข่าย Manila Chronicle เป็นประธานเจ้าของหนังสือพิมพ์ Business World เป็นรองประธานเลขาธิการใหญ่ของ NAMFREL เป็นผู้อำนวยการบริหาร

เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

องค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระที่ตั้งขึ้นมา เพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง โดยมีได้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง ภายเจตนาของการตั้งองค์กรกลางขึ้นมาก็เพื่อที่จะมาเฝ้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ตลอดจนพฤติกรรมต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ฉะนั้นลักษณะการดำเนินงานจึงต้องมีความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที แต่รูปแบบโครงสร้างขององค์กรกลางกลับมีความขัดแย้งกับเจตนาและลักษณะของงาน ทั้งนี้เพราะโครงสร้างการบริหารงานยังนำเอาระบบการวางแผนจากส่วนบนแล้วจึงมาให้ส่วนล่างปฏิบัติการ โดยผู้ปฏิบัติเองไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ในการเข้าไปแก้ปัญหาบางกรณีซึ่งต้องการความรวดเร็วในการแก้ปัญหา แต่จากระบบการทางานั้นต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ก่อน เช่น อาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นประชาชนทั่วไป

พบเห็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งก่อนที่ได้รับการแต่งตั้ง และอบรม เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางส่วนมากจะไม่สนใจหรือไม่มีความรู้เท่าไรหนึ่งเลยไม่สนใจในการกระทำเหล่านั้นจนกว่าจะมีการแต่งตั้งและอบรม ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งก็เสียเวลาไปมาก การทำงานจึงเหมือนกับวิ่งไล่ตามปัญหาไม่เชิงการป้องกันปัญหาตามเจตนาที่แท้จริง

ก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน

จากรโครงสร้างที่มีการแยกฝ่ายสังเกตการณ์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กับฝ่ายรับแจ้งเหตุออกจากกัน (1) ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงาน เพราะหน่วยงานทั้งสามจะทำงานในลักษณะเดียวกันเมื่อมีการแยกให้เป็นอิสระจากกันและการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายในบางจังหวัดขึ้นตรงต่อสายงานของตนเท่านั้น โดยไม่มีการประสานงานกัน ทำให้มุ่งเน้นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายตนเป็นหลัก ในหลายจังหวัดผู้รับผิดชอบของแต่ละฝ่ายไม่รู้จักกันด้วยซ้ำ และในบางจังหวัดเกิดความขัดแย้งกันเอง โดยต่างฝ่ายก็ต่างวิพากษ์วิจารณ์ว่าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ทำงานหรือทำงานไม่เป็น (2) จากปัญหาความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเมื่อต่างฝ่ายต่างตั้งข้อรังเกียจซึ่งกันและกันไม่มีการประสานกันอย่างดีพอทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา อย่างไรก็ตามในหลายจังหวัดแม้ว่าจะมีการซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานแต่ละบุคคลากรมีการประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดี แบ่งหน้าที่กันทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการดำเนินงานยังมีลักษณะซ้ำซ้อน เช่น ฝ่ายวิชาการมีอาสาสมัครวิชาการทำงานเหมือนกับฝ่าย

(1) ครงสร้างองค์กรกลาง 1

(2) คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลรัสการพิมพ์) น. 176

สังเกตการณ์ คืองานจับชีพจรการเลือกตั้ง หรือในบางจังหวัดฝ่ายสังเกตการณ์กลับ
รับแจ้งเหตุการณ์ทุจริตในการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการทำงานของ
องค์กรกลางได้คลี่คลายไปได้ระดับหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรกลาง 2
และในการเลือกตั้งซ่อมครั้งต่อ ๆ มาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4.4 บุคคลากร

องค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระ ที่มีความต้องการให้ประชาชนทั่วไป
เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน บุคลากรจึงมีมาจากหลายสาขาอาชีพ ภาย
จะเปิดรับสมัครและคัดเลือกบุคคลที่มีความสนใจ ในการที่จะเข้าร่วมเป็นอาสา
สมัครในการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง องค์กรกลางเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มี
บุคลากรจำนวนมากและก็มีนวนเพิ่มมากขึ้นตามความจำเป็นในการปฏิบัติงานจาก
องค์กรกลาง 1 จำนวน 30,000 คน มาเป็นจำนวน 60,000 คน ในองค์กร
กลาง 2 ภายจะมีการอบรมอาสาสมัครเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการเข้า
ไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งบุคลากรจะเน้นให้ได้บุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือ
ฝักใฝ่ในนักการเมือง อันจะก่อให้เกิดความไม่เที่ยงธรรม แต่เนื่องจากองค์กร
กลางเป็นหน่วยงานอิสระไม่มีกฎหมายรองรับและเป็นหน่วยงานที่ใหม่จึงก่อให้เกิด
ปัญหาในเรื่องของบุคลากร คือ

4.4.1 ไม่มีระบบกลั่นกรองคัดเลือกบุคลากร (1)

ในการดำเนินการคัดเลือกอาสาสมัครขององค์กรกลางที่ผ่านมาจะเป็น
ในลักษณะประชาชนทั่วไปยื่นความจำนงจะเข้าร่วมเป็นอาสาสมัคร ภายเข้าหน้าที่

(1) คณะทำงานฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
รายงานการเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลโรส
การพิมพ์) น. 179

ขององค์กรกลางก็จะรับไว้เลย ทั้งนี้เพราะมีความต้องการอาสาสมัครจำนวนมาก อยู่แล้ว วิทยุไม่มีการกลั่นกรองหรือตรวจสอบแต่อย่างใดว่าบุคคลเหล่านั้นมีเจตนา ที่แท้จริงอย่างไร แต่จะเป็นการตรวจสอบกันในช่วงการปฏิบัติหน้าที่รายการ ถูกร้องเรียนจากบุคคลอื่นถึงการประพฤติปฏิบัติตัวของอาสาสมัครคนนั้น ๆ เมื่อ ตรวจสอบพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นไปตามที่ถูกกล่าวหาจริง ก็ให้เอกจากการเป็น เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางอันเป็นลักษณะชั่วคราวแล้วล้อมคอก ทำให้บางครั้ง ผู้สมัครบางคนฉวยโอกาสให้คนของตนมาเป็นอาสาสมัครคอยรายงานเกี่ยวกับการ ดำเนินของอาสาสมัครหรืออาศัยหน้าที่ทำการชักจูงหรือชี้แนะประชาชนให้สนับสนุน ผู้สมัครบางคน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของ อาสาสมัครมีอยู่หลายทาง จึงเป็นการยากในการที่จะควบคุม

4.4.2 บุคลากรไม่มีประสบการณ์

อาสาสมัครขององค์กรกลางส่วนมากต้องยอมรับว่ายังไม่มีความรู้ความเข้าใจ อย่างเพียงพอ แม้จะมีการตั้งมาแล้ว 2 ครั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไป เพราะการ ที่คนทั่วไปเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งยังเป็นเรื่องใหม่ ที่อาสาสมัครบางคนอาจจะในการเข้ามาร่วมดำเนินการเป็นครั้งแรก วิทยุที่พื้นฐานทั่วไป ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาและบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้าไปแก้ไข ปัญหาจนเกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจึงไม่กล้าดำเนินงาน เป็น ปัญหาสำคัญที่ภายในองค์กรกลางไม่มีระบบตรวจสอบถึงคุณภาพประสบการณ์ของ เจ้าหน้าที่แม้จะมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็เป็นเวลา ช่วงวันเดียวซึ่งไม่อาจจะสร้างประสบการณ์ที่ดีให้อาสาสมัครได้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้น ในการเลือกตั้งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องอาศัยข้อมูลหมายและการประสาน ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาสาสมัครที่มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและมี ประสบการณ์จะรู้ถึงหลักการปฏิบัติดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิทยุเฉพาะผู้ที่ เคยผ่านองค์กรกลาง 1 และมีโอกาสได้ร่วมปฏิบัติหน้าที่กับองค์กรกลาง 2 และที่เป็นปัญหาที่ทำให้อาสาสมัครไม่มีประสบการณ์ก็คือ ในการกำหนดบทบาทใน

ขององค์กรกลางก็จะรับไว้เลย ทั้งนี้เพราะมีความต้องการอาสาสมัครจำนวนมาก อยู่แล้ว けどไม่มีการกลั่นกรองหรือตรวจสอบแต่อย่างใดว่าบุคคลเหล่านั้นมีเจตนา ที่แท้จริงอย่างไร แต่จะเป็นการตรวจสอบกันในช่วงการปฏิบัติหน้าที่ที่รายการ ถูกร้องเรียนจากบุคคลอื่นถึงการประพฤติปฏิบัติตัวของอาสาสมัครคนนั้น ๆ เมื่อ ตรวจสอบพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นไปตามที่ถูกกล่าวหาจริง ก็ให้ถือว่าการเป็น เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางอันเป็นลักษณะวัวยหายแล้วล้อมคอก ทำให้ในบางครั้ง ผู้สมัครบางคนนวยโอกาสให้คนของตนมาเป็นอาสาสมัครคอยรายงานเกี่ยวกับการ ดำเนินของอาสาสมัครหรืออาศัยหน้าที่ทำการชักจูงหรือชี้แนะประชาชนให้สนับสนุน ผู้สมัครบางคน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของ อาสาสมัครมีอยู่หลายทาง จึงเป็นการยากในการที่จะควบคุม

4.4.2 บุคลากรไม่มีประสบการณ์

อาสาสมัครขององค์กรกลางส่วนมากต้องยอมรับว่ายังไม่มึประสบการณ์ อย่างเพียงพอ แม้จะมีการตั้งมาแล้ว 2 ครั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไป เพราะการ ที่คนทั่วไปเข้าไปมีส่วนในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งยังเป็นเรื่องใหม่ ที่อาสา สมัครบางคนอาจจะในการเข้ามาร่วมดำเนินการเป็นครั้งแรก けどที่พื้นฐานทั่วไป ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาและบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้าไปแก้ไข ปัญหาจนเกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจึงไม่กล้าดำเนินงาน เป็น ปัญหาสำคัญที่ภายในองค์กรกลางไม่มีระบบตรวจสอบถึงคุณภาพประสบการณ์ของ เจ้าหน้าที่แม้จะมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็เป็นเวลา ช่วงวันเดียวซึ่งไม่อาจจะสร้างประสบการณ์ที่ดีให้อาสาสมัครได้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องอาศัยข้อมูลหมายและการประสาน ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาสาสมัครที่มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและมี ประสบการณ์จะรู้ถึงหลักการปฏิบัติดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ けどเฉพาะผู้ที่ เคยผ่านองค์กรกลาง 1 และมีโอกาสได้ร่วมปฏิบัติหน้าที่กับองค์กรกลาง 2 และที่เป็นปัญหาที่ทำให้อาสาสมัครไม่มีประสบการณ์ก็คือ ในการกำหนดบทบาท

การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งบทบาทของอาสาสมัครยังไม่มีชัดเจนมากนัก (1) ทั้งนี้มีการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางเกินไป และการที่อาสาสมัครไปเน้นการรวบรวมการซื้อเสียงอันเป็นการกระทำความผิดที่ทุกฝ่ายสมยอมยากที่จะประสบความสำเร็จ (2) เพราะเป็นความผิดที่จะหาพยานมาพิสูจน์ความผิดได้ยาก ทั้งนี้ในการซื้อเสียงขายสิทธินั้นผู้ซื้อและผู้ขายกระทำผิดกฎหมายทั้งคู่ จึงไม่มีใครที่จะมาเป็นพยานให้ การที่บทบาทขององค์กรกลางของไทยยังไม่ชัดเจนการทำงานยังครอบคลุมทั่วไป ทำให้อาสาสมัครไม่มีความชำนาญหรือประสบการณ์ที่ดีในด้านต่าง ๆ เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานขององค์กรกลางจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการ ในการดำเนินงานดังกล่าวมาแล้วองค์กรกลางไม่มีอำนาจที่แท้จริงจึงทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานด้อยลงไปมาก นอกจากองค์กรกลางไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังมีสาเหตุหลักที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ไม่มีหลักประกันว่ารัฐบาลจะแต่งตั้งองค์กรกลางขึ้นมาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งแต่ละครั้งหรือไม่ ถึงแม้ในการเลือกตั้งนับตั้งแต่สมัย นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีเป็นต้นมาได้มีการแต่งตั้งองค์กรกลางทุกครั้ง แต่รัฐบาลจะมีคำสั่งแต่งตั้ง

- (1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เบลล์การพิมพ์) น. 196
- (2) เกษม สุวรรณกุล คำให้สัมภาษณ์ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 2535 น. 16 (องค์กรกลาง 1)

องค์กรกลางในช่วงเวลาสั้นๆ ก่อนการเลือกตั้งเพียงไม่กี่วันทำให้ไม่มีการเตรียมการที่ดีในบางกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานระยะเวลาที่สั้นเกินไปทำให้คุณภาพของงานออกมาไม่ดีเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น การที่องค์กรกลาง 1 เปลี่ยนแผนการดำเนินงานรายการเพิ่มจำนวนอาสาสมัครอีกเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาในด้านคุณสมบัติของอาสาสมัครตามมา นอกจากนี้ขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรกลางตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเกิดจากข้อเสนอแนะขององค์กรกลางก็กว้างขวางครอบคลุมมากจนเป็นการยากลำบากที่จะกำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นหลัก ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรกลางมีหน้าที่เป็นผู้สอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าจะปฏิบัติในด้านใดแต่ในการกระทำความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งนั้นผู้กระทำความผิดได้หลายฝ่าย ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง บรรดาหัวหน้าประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนรูปแบบตลอดจนวิธีการทำคดีก็มีอยู่มากมาย การที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษจะมีความยากง่ายต่างกัน เมื่อมีได้กำหนดเป้าหมายไว้ชัดชัดเจน การดำเนินงานของบรรดาอาสาสมัครส่วนมากจะไปเน้นการปรามการซื้อเสียงของบรรดานักการเมืองและหัวหน้าทั้งที่เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะชาวบ้านยังไม่ได้รับการต่าง ๆ จากรัฐอย่างเพียงพอประกอบกับความยากจนจนทำให้ชาวบ้านต้องพึ่งพานักการเมือง ในบางท้องถิ่นนักการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพลจึงไม่เกรงกลัวแม้การซื้อเสียงจะเป็นความคิดและยิ่งกว่านั้นการซื้อขายเสียงเป็นการกระทำความผิดที่สมยอมกันที่ยากแก่การหาพยานมาพิสูจน์ความผิด แต่ในส่วนของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่สามารถจะดำเนินการปราบปรามได้ง่ายกลับมีอาสาสมัครสนใจน้อย ทั้งที่การทุจริตของเจ้าหน้าที่สามารถตรวจเช็คได้ง่ายกว่า จากการที่คำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีมิได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรว่าจะเน้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรก่อให้เกิดผลตามมาก็คือ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะผู้บริหาร ที่ต่างก็มีความคิดเห็นที่แตกแยกกันในเรื่องของการทำงานว่าจะเน้นเป้าหมายที่ผู้กระทำความผิดจำพวกใด ริดยต่างฝ่ายก็ต่างยืนยันในเป้าหมายของตน

และมีผลต่อเนื่องไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานเองว่าจะยึดแนวทางของคณะกรรมการฝ่ายใดต่างจากองค์กรกลางของฟิลิปปินส์ ซึ่งในการกำหนดหน้าที่ของอาสาสมัครในการเข้าไปสอดส่องสังเกตการณ์การเลือกตั้งนั้นจะอยู่ในวิสัยที่ประชาชนทั่วไปสามารถทำได้ เช่น เข้าไปช่วยเจ้าหน้าที่คอมมิสชัน (คณะกรรมการเลือกตั้ง) ในการตรวจรายชื่อผู้เลือกตั้ง สังเกตการณ์นับคะแนนและจดคะแนนส่งไปให้กับหน่วยนับคะแนน เพื่อประชาสัมพันธ์ทางทีวีให้ประชาชนทราบ จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปราบรื่นไม่มีอุปสรรคแต่อย่างใด เพราะลักษณะหน้าที่ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ทุกคนสามารถทำได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องมีอำนาจกฎหมายมารองรับอำนาจแต่อย่างใด

4.5.1 ปัญหาการประสานงาน

ในการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรกลาง ซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยอาสาสมัครที่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ ฉะนั้นจึงต้องอาศัยการประสานงานขอความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่มีอำนาจในการที่จะดำเนินการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้สัมฤทธิ์ผล การประสานงานจะมีทั้งภายในองค์กรกลางและประสานงานกับหน่วยงานภายนอกองค์กรกลางซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก โดยเฉพาะการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในการดำเนินการเลือกตั้งซึ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทยทั้งนี้เพื่อขอความร่วมมือและการสนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในการดำเนินการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เช่น ในการที่อาสาสมัครพบเห็นการกระทำที่ผิดกฎหมายต้องขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการจับกุม นอกจากการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐแล้วการประสานงานกับเอกชนนั้นก็เป็นสิ่งสำคัญ เพราะการดำเนินงานขององค์กรกลางได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ การเงินตลอดจนมีการให้ความร่วมมือในการสรรหาอาสาสมัคร ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนแล้วการดำเนินงานจะประสบความสำเร็จได้ยาก แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรกลางที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจแล้วก็มีสาเหตุมาจากการประสานงานอีกประการหนึ่ง

ปัญหาการประสานงานภายในองค์กรกลาง

แม้จะมีการวางแผนงานในการประสานความร่วมมือกัน ในการปฏิบัติหน้าที่แต่องค์กรกลางก็ต้องประสบกับปัญหาการทำงานที่ไม่ได้ประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจัง อันเป็นผลลัพท์ เนื่องจากข้อจำกัดของระยะเวลาในการดำเนินการขององค์กรกลาง 1 มีการแยกฝ่ายดำเนินการออกจากกันโดยอิสระและมิได้ประสานความร่วมมือกันตั้งแต่เริ่มต้นของการดำเนินการทำให้เมื่อมีการดำเนินการต่างฝ่ายก็ทำตามหน้าที่ตามที่หน่วยงานของตนได้รับมา โดยไม่ได้สนใจว่าจะมีผลกระทบต่อฝ่ายอื่นหรือไม่ อย่างเช่นการที่อาสาสมัครของฝ่ายสังเกตุการณ์และฝ่ายรับแจ้งเหตุบางส่วนไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับฝ่ายวิชาการ ปัญหาความขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรับแจ้งเหตุและฝ่ายสังเกตุการณ์ในหลายจังหวัดที่แยกกันทำงานโดยไม่รู้จักกันในส่วนที่ต่างฝ่ายต่างประชาสัมพันธ์ เฉพาะกิจกรรมของตนทำให้เกิดความสับสนเปลืองทรัพยากร แต่อย่างไรก็ตามปัญหานี้ก็ได้รับการแก้ไขเมื่อมาเป็นองค์กรกลาง 2 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตั้งกล่าวมา กล่าวคือได้มีการรวมเอาฝ่ายสังเกตุการณ์และฝ่ายรับแจ้งเหตุมาไว้ด้วยกันเป็นคณะทำงานฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทำให้การดำเนินการกลมกลืนต่อเนื่องกันมากขึ้น โดยที่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรกลาง 1 ก็หมดไปจะเห็นว่าในการดำเนินการขององค์กรกลาง 2 ที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งสามารถที่จะดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้เป็นอย่างมากถึงขั้นมีคำพิพากษาของศาลแล้วถึง 23 คดี และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาอยู่หลายคดี

ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

แม้ว่าองค์กรกลางจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยขอให้ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์กรกลาง แต่ก็ดูเหมือนว่าองค์กรกลางในสายตาหน่วยงานของรัฐยังไม่เป็นที่ยอมรับเท่าไรนัก อาจเป็นเพราะต่างก็ยังไม่เข้าใจบทบาทขององค์กรกลางอย่างดีพอ ทำให้การร่วมมือในการดำเนินงานของทั้งสองฝ่ายมีปัญหาที่สำคัญก็คือ องค์กรกลางในระดับ

ปัญหาการประสานงานภายในองค์กรกลาง

แม้จะมีการวางแผนงานในการประสานความร่วมมือกัน ในการปฏิบัติหน้าที่แต่องค์กรกลางก็ต้องประสบกับปัญหาการทำงานที่ไม่ได้ประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจัง อันเป็นผลลัพท์ เนื่องจากข้อจำกัดของระยะเวลาในการดำเนินการขององค์กรกลาง 1 มีการแยกฝ่ายดำเนินการออกจากกันโดยอิสระและมิได้ประสานความร่วมมือกันตั้งแต่เริ่มต้นของการดำเนินการ ทำให้เมื่อมีการดำเนินการต่างฝ่ายก็ทำตามหน้าที่ตามที่หน่วยงานของตนได้รับมา โดยไม่ได้สนใจว่าจะมีผลกระทบต่อฝ่ายอื่นหรือไม่ อย่างเช่นการที่อาสาสมัครของฝ่ายสังเกตุการณ์และฝ่ายรับแจ้งเหตุบางส่วนไม่เห็นความสำคัญและความเป็นที่ที่จะต้องร่วมมือกับฝ่ายวิชาการ ปัญหาความขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรับแจ้งเหตุและฝ่ายสังเกตุการณ์ในหลายจังหวัดที่แยกกันทำงานโดยไม่รู้จักกันในส่วนที่ต่างฝ่ายต่างประชาสัมพันธ์ เฉพาะกิจกรรมของตนทำให้เกิดความสับสนเปลืองค่าใช้จ่าย แต่อย่างไรก็ตามปัญหานี้ก็ได้รับการแก้ไขเมื่อมาเป็นองค์กรกลาง 2 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตั้งกล่าวมา กล่าวคือได้มีการรวมเอาฝ่ายสังเกตุการณ์และฝ่ายรับแจ้งเหตุมาไว้ด้วยกันเป็นคณะทำงานฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทำให้การดำเนินการกลมกลืนต่อเนื่องกันมากขึ้น โดยที่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรกลาง 1 ก็หมดไปจะเห็นว่าในการดำเนินการขององค์กรกลาง 2 ที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งสามารถที่จะดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้เป็นอย่างมากถึงขั้นมีคำพิพากษาของศาลแล้วถึง 23 คดี และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาอยู่หลายคดี

ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

แม้ว่าองค์กรกลางจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยขอให้ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์กรกลาง แต่ก็ดูเหมือนว่าองค์กรกลางในสายตาหน่วยงานของรัฐยังไม่เป็นที่ยอมรับเท่าไรนัก อาจเป็นเพราะต่างก็ยังไม่เข้าใจบทบาทขององค์กรกลางอย่างดีพอ ทำให้การร่วมมือในการดำเนินงานของทั้งสองฝ่ายมีปัญหาที่สำคัญก็คือ องค์กรกลางในระดับ

ผู้บริหารขาดการประสานงานอย่างเป็นรูปธรรมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง (1) ก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติ ซึ่งได้แก่กรมการปกครอง กรมตำรวจ สภาพเช่นนี้มีผลต่อการดำเนินการขององค์กรกลางเป็นอย่างมาก จะพบว่าจากรายงานขององค์กรกลางที่เสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี องค์กรกลางไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยบางจังหวัดข้าราชการระดับสูงไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง ไม่ให้ความร่วมมือกับองค์กรกลางและในบางกรณีเกิดความขัดแย้งกับอาสาสมัคร เช่น ในจังหวัดชุมพร สุพรรณบุรี อยุธยา ในบางจังหวัดข้าราชการ ชมชู่อาสาสมัคร และประชาชนผู้แจ้งเหตุทุจริตในการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ดำเนินการทางกฎหมายอย่างเหมาะสม เป็นต้น (2) นอกจากนี้ยังปรากฏว่าเมื่อองค์กรกลางนำข้อกล่าวหาการทุจริตในการเลือกตั้ง เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการกลับปรากฏว่า เรื่องเกือบทั้งหมดไม่ได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง บางจังหวัดมีหนังสือตอบองค์กรกลางค่อนข้างล่าช้า ทำให้พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้บางจังหวัดไม่ได้รับการดำเนินการถึงขั้นฟ้องร้องโดยให้เหตุผลว่าคดีไม่มีหลักฐานเพียงพอ ทั้งที่อาสาสมัครยืนยันถึงข้อกล่าวหาว่ามีหลักฐานและมูลความจริงอย่างเพียงพอ ส่วนจังหวัดที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานจะเป็นจังหวัดที่อาสาสมัครมีความสัมพันธ์กับบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเป็นการส่วนตัวหรือเป็นจังหวัดที่ข้าราชการระดับสูงวางตัวเป็นกลาง ทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์กรกลางเป็นอย่างดีมีผลให้การดำเนินงานขององค์กรกลางมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้คลี่คลายไปอย่างมาก ในการดำเนินงานขององค์กรกลาง 2 ทั้งนี้เนื่องจากตัวบุคคลและโครงสร้างการทำงานที่เกี่ยวข้องประกอบ

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม
2535 (กรุงเทพมหานคร: เอลรส์การพิมพ์) น. 180

(2) อ้างแล้วตาม (1) น. 180

กับความสนใจของสื่อมวลชนและสังคมที่มีต่อองค์กรกลางมากขึ้น กล่าวคือในองค์กรกลาง 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเกา สารสิน ก็เป็นคนกลาง และนายเกษม สุวรรณกุล ประธานขององค์กรกลางก็ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ทำให้การทำงานขององค์กรกลางดำเนินการเป็นรูปธรรม และได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น

4.6 ผลการดำเนินงานขององค์กรกลางในการเลือกตั้ง

ในการดำเนินงานขององค์กรกลางซึ่งปราศจากกฎหมายรองรับอำนาจ ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในการเข้าไปควบคุมดูแลการกระทำความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ประชาชนคาดหวังไว้เป็นอย่างมาก รอดหวังว่าองค์กรกลางจะเป็นหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมปราบปรามการกระทำความคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าองค์กรกลางจะไม่สามารถปราบปรามการกระทำความคิดต่าง ๆ ได้ แต่การดำเนินงานขององค์กรกลางที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็มีบทบาทที่มีผลกระทบต่อองค์กร หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยทำให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น บทบาทขององค์กรกลางที่มีต่อบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งมีดังต่อไปนี้

4.6.1 บทบาทที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการเลือกตั้ง คือเป็นผู้เตรียมการตลอดจนควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่วางไว้ จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการเลือกตั้ง ในการดำเนินการเลือกตั้งอาจจะมีทั้งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดีและอาจจะมีบางส่วนปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น วางตัวไม่เป็นกลางทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือผู้สมัครบางคนอันเป็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน การที่มืองค์กรกลางเข้ามาร่วมสอดส่องและสังเกตการณ์เลือกตั้ง รอดมีหน้าที่เขียนรายงานเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาตลอดจนนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกระทำ

ที่เห็นว่า เป็นการกระทำความคิดไม่ว่าจะเป็นการกระทำของบุคคลอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจัดเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เป็นอย่างมากบทบาทขององค์กรกลางที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกล่าวได้ดังนี้

องค์กรกลางเป็นตัวกระตุ้นข้าราชการ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่

การเลือกตั้งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และมีผลต่อเนื่องถึงการบริหารประเทศชาติ การดำเนินการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งจึงต้องอาศัยการทำงานที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเมินเฉยไม่เอาใจใส่ หรือไม่เห็นความสำคัญของการเลือกตั้งนับว่าเป็นต้นเหตุของการกระทำความคิดของการเลือกตั้งอีกสาเหตุหนึ่ง เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่เอาใจใส่ดูแลการเลือกตั้งแล้ว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครแต่ละคนดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง แต่เมื่อมีองค์กรกลางเข้ามาคอยสังเกตการณ์ในการเลือกตั้ง ดูเหมือนว่าองค์กรกลางจะเป็นตัวคอยกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ทั้งนี้เพราะในการสังเกตการณ์เลือกตั้ง องค์กรกลางจะเป็นผู้คอยสังเกตการณ์และเขียนรายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง เสนอไปยังนายกรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นเกรงกลัวความผิดทั้งทางวินัยและอาญาจึงหันมาเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ และเหตุที่กล่าวว่าองค์กรกลางเป็นตัวกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ก็เพราะในการดำเนินงานขององค์กรกลางในการเข้าไปสังเกตการณ์เลือกตั้งนั้น องค์กรกลางเมื่อพบกับเหตุการณ์ที่เป็นการกระทำความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องทำเป็นรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ ฉะนั้นในการจัดทำรายงานดังกล่าวจึงเป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันการทำงานกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะรายงานที่เกี่ยวกับสถิติต่างๆ ในการกระทำความคิดที่องค์กรกลางรวบรวมเสนอขึ้นไป จะเป็นตัวบีบบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องทำงานแข่งขัน เพราะหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงาน

หลักในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งโดยตรงที่มีกฎหมายในการรองรับอำนาจ จึงต้องมีประสิทธิภาพมากกว่าในการทำงานขององค์กรกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจตลอดจนต้องมีผลงานมากกว่าองค์กรกลาง การที่องค์กรกลางรายงานการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งขึ้นไปอย่างมากแต่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างใดก็อาจจะมีความผิดพลาดวินัยหรืออาญา ซึ่งถือว่าเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่เอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากการดำเนินงานขององค์กรกลางจะเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐต้องทำงานแข่งขันกับองค์กรกลางแล้วยังเป็นการบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีรายงานขององค์กรกลางว่ามีการกระทำผิดความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมากเพราะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบย่อมถูกเพ่งเล็งถึงการปฏิบัติหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาระดับสูง โดยเฉพาะในบางเขตเลือกตั้งที่มีการกระทำผิดมาก แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่ดำเนินการอาจต้องถูกเพ่งเล็งถึงการวางตัวในการเลือกตั้งและถูกย้ายออกจากพื้นที่นั้นก็ได้

ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลางมากขึ้น

การเมืององค์กรกลางคอยดูแลสังเกตการณ์เลือกตั้งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวเป็นกลางได้ง่าย โดยเฉพาะบุคคลที่ไม่เต็มใจที่จะช่วยเหลือนักการเมืองในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก็อาจจะอ้างถึงการดำเนินการขององค์กรกลางที่สามารถเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ได้ง่ายกว่านักการเมือง โดยการทํารายงานเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อหลีกเลี่ยงการช่วยเหลือผู้สมัครได้ บทบาทขององค์กรกลางในการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวเป็นกลางมากขึ้นจะมีมากโดยเฉพาะในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการและนายอำเภอวางตัวเป็นกลาง ซึ่งจะมีการย้ายเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมไม่สุจริตไปประจำศาลากลางจังหวัด เช่น จังหวัดชลบุรี มีการย้ายเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนที่ปฏิบัติหน้าที่มิชอบ โดยย้ายคนออกจากตำบลแสนสุขไปยังเมืองพัทยา และที่นครราชสีมาก็มีคำสั่งย้ายครูและจากัดบริเวณครูบางคน

ซึ่งทำผิดกฎหมายเลือกตั้งในเรื่องการวางตัวไม่เป็นกลาง (1)

ป้องปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เพราะว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นบุคคลที่ ทุจริตในการเลือกตั้งแล้วได้ผลตามที่ต้องการมากกว่าการซื้อเสียงหรือทุจริตในรูป แบบอื่น โดยเฉพาะการทุจริตของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งในการนับคะแนน หรือการลงคะแนน การที่มีองค์กรกลางเข้าไปสังเกตการณ์เลือกตั้งในหน่วยเลือก ตั้งจึงเป็นการกระทำที่เป็นการปรามการกระทำที่เป็นการทุจริตได้เป็นอย่างดีโดย เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจะคอยท้วงติงการนับคะแนน การตรวจสอบรายชื่อการ ลงคะแนนให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

ส่วนการป้องปรามการกระทำผิดในรูปแบบอื่น เช่น การกระทำที่ เป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครบางคน หรือการหาตนเป็นหัวหน้าให้แก่ผู้สมัครบางคน ของข้าราชการองค์กรกลางก็ทำเป็นรายงานเสนอไปยังผู้ว่าราชการ ซึ่งเป็นผู้ บังคับบัญชาในท้องถิ่นตลอดจนนายกรัฐมนตรี จากสถิติของฝ่ายรับแจ้งเหตุใน ตารางที่ 9(2) จำนวนเรื่องที่ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่หน่วยเลือกตั้งถูก กล่าวหาในเรื่องต่าง ๆ มีค่อนข้างน้อย คือมีเพียง 412 ราย จากจำนวนผู้ถูก กล่าวหาทั้งสิ้น 7,625 ราย

4.6.2 ทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น

การบังคับใช้กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งเพื่อให้ เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม สิ่งนี้แม้กฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติถึงลักษณะความผิดต่าง ๆ ไว้ทุก ๆ ด้าน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่มีผลกระทบต่อ การเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มี

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535

(กรุงเทพมหานคร : เบลโรสการพิมพ์) น. 183

(2) เรื่องเดียวกัน หน้า 183

การนำใบบังคับมาใช้แล้วกฎหมายก็ไม่มีประโยชน์อะไรในการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งประเทศไทยต้องประสบกับปัญหานี้มาโดยตลอด โดยเฉพาะปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีสาเหตุมาจากข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลางและประพฤติมิชอบ แม้ในส่วนของการกฎหมายเลือกตั้งตลอดจนนโยบายของรัฐบาลจะได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการในการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีข้าราชการจำนวนมากไม่น้อยที่ได้ประพฤติมิชอบหรือละเมิดการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าด้วยเหตุใด ทำให้มีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูงจากนักการเมือง นอกจากเจ้าหน้าที่ที่วางตัวไม่เป็นกลางและประพฤติมิชอบ ยังมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากไม่น้อยที่ไม่ค่อยเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นกรณีเกรงกลัวอำนาจทางการเมืองหรือวางตัวแบบนิ่งเฉยไม่ยุ่งเกี่ยว สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นบ่อเกิดแห่งปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

จนมาถึงการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีองค์กกลางเกิดขึ้นเพื่อเข้าร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง อดยหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ที่เข้ามาแก้ไขเยียวยาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายก็คือ การคอยแจ้งเบาะแสแสดงการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งตลอดจนการเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด แล้วรวบรวมให้หน่วยงานทราบ เพื่อรายงานให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบต่อไป อดยองค์กกลางได้เข้าร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 การเลือกตั้งซ่อมเขต 2 กรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 การเลือกตั้งซ่อมจังหวัดศรีสะเกษ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2536 การเลือกตั้งซ่อมจังหวัดนครพนม เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2537 บทบาทขององค์กกลางคือการคอยชี้เบาะแสและการเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเข้าดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่เป็นการทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งมากขึ้น เช่น

เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วซึ่งประกอบด้วยอนุกรรมการศูนย์ 2 คน นายความ 1 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน อาสาสมัครองค์กรกลาง 1 คน ได้เข้าดำเนินการกับผู้ซื้อเสียงจากบ้านดอนยางทุ่งน้อย รับผิดชอบบัตรใบละ 50 บาท จำนวน 26 ใบแล้วส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมดำเนินการ

เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วได้รับแจ้งจากผู้ใหญ่บ้านภูเขาทอง ว่ามีหวัคະແນจะแจกวันซื้อเสียง จึงได้ออกไปตรวจสอบทำให้ผู้ต้องสงสัยหลบหนีไปก่อน

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วได้รับแจ้งเหตุจากบ้านน้อยใต้ อำเภอเมือง ว่ามีหวัคະແນกำลังแจกเงินซื้อเสียง ชุดปฏิบัติการได้เข้าดำเนินการโดยผู้ต้องสงสัยหลบหนีไปก่อน (1)

เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 เวลา 9.30 นาฬิกา นายอภิวัฒน์ แสนด้วง ผู้ประสานงานอาสาสมัครองค์กรกลาง อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ ได้ประสานงานกับหน่วยเฉพาะกิจของสถานีตำรวจจับกุมชาย 3 คน ซึ่งได้รับเงินจากบ้านนายวิระ ชาญยศ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายเลข 11 พรรคชาติไทย เพื่อจะนำไปแจกให้ประชาชนและสามารถจับกุม นายอนุสรณ์ วันนุพล พร้อมด้วยของกลางซึ่งเป็นเงินสดจำนวน 17,850.-บาท และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 7 แผ่น (2)

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ในลักษณะเช่นนี้มักจะไม่ได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังจากรดย

(1) องค์กรกลางจังหวัดนครพนม รายงานการสัมมนาการประเมินผลการเลือกตั้ง
ซ่อมเขต 1 จังหวัดนครพนม (นางสาวอภิญญา ภูประดิษฐ์ เรียงพิมพ์)
พ.ศ. 2537 น. 18

(2) องค์กรกลางจังหวัดศรีสะเกษ รายงานการปฏิบัติงานและขอความอนุเคราะห์
ให้เร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ 8 ตุลาคม 2535

เฉพาะงานขึ้นที่ที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมือง ทั้งนี้เพราะไม่มีหน่วยงานที่จะเข้ามาคอยตรวจสอบหรือสอดส่องดูแล ตลอดจนคอยท้วงติงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการกับผู้กระทำผิด ซึ่งจากการดำเนินงานขององค์กรกลาง ทำให้สามารถดำเนินการนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องคดีได้เป็นจำนวนมากและนับเป็นประวัติการดี เพราะก่อนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 การดำเนินการนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องในชั้นศาลนั้นแทบจะไม่มีเลย ซึ่งการฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลจะมีอยู่ 2 ลักษณะ ที่องค์กรกลางเข้าไปเกี่ยวข้อง คือ

1. องค์กรกลางดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำผิด เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางเข้าไปแจ้งเบาะแสกล่าวโทษผู้กระทำผิด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางเป็นโจทก์เข้าฟ้องร้องในคดีเอง เช่น

(1) ที่จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอรพีธิ์ทร นายตำรวจรักษุ์ ศรีพิชญเดช เจ้าหน้าที่หน่วยเลือกตั้ง กับนายพะเนียง ช่างดำ อาสาสมัครองค์กรกลางประจำหน่วยเลือกตั้งได้แจ้งเหตุและเป็นโจทก์ ฟ้องนายเทิด พลนิกร นายธรมชัย สายใจ นายเคน สายเนตร กรรมการประจำหน่วย นายบุญสง่า-สังฆะวรรณ ผู้ใหญ่บ้าน ช้อหาใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อื่น ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ให้จำคุก 6 เดือน ปรับ 40,000.-บาท และเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี โดยโทษจำคุกให้รอลงอาญา 2 ปี

(2) ที่จังหวัดลำปาง อำเภอมแม่เมาะ จ.ส.อ.ถวิล ประการอาสาสมัครองค์กรกลางได้แจ้งเหตุและเป็นโจทก์ ฟ้องนายบุญธรรม พรหมวิชัย ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 5 ซึ่งเป็นหัวหน้าของคู่สมัครพรรคชาติพัฒนา ในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานวางตัวไม่เป็นกลาง ซึ่งในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องแต่จำเลยหนี จึงออกหมายจับ

(3) ที่จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอสำโรง นายสุรศักดิ์ รอนาหม นายธณฤทธิ์ ฤทธิ์แสง นายพลศักดิ์ พงษ์สถิตย์ ผู้ประสานงานอาสาสมัครองค์กร

กลางและอาสาสมัครองค์กรกลาง ได้แจ้งเหตุและเป็นโจทก์ฟ้อง นายธงชัย ดุษฎีกุล นายโชคชัย พรหมแดน นายประโยชน์ เจริญชัย ซึ่งเป็นหัวหน้าของนาย สุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ ส.ส.พรรคความหวังใหม่ ในข้อหาจำหน่ายข้าวใบ แจกานหมู่บ้าน เพื่อจูงใจให้ราษฎรลงคะแนนให้ผู้สมัคร ซึ่งอัยการจังหวัดสั่งไม่ฟ้องคดี แต่อัยการเขตกำลังตรวจสอบเป็นต้น(1)

2. บุคคลอื่นฟ้องผู้สมัครอื่น โดยอ้างองค์การกลางเป็นพยาน การที่ องค์การกลางเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นอกจากจะ เข้าไปเป็นผู้แจ้งเหตุและโจทก์ในคดีแล้ว ยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้สมัครรับ เลือกตั้งฟ้องเพิกถอนการเลือกตั้ง หรือฟ้องผู้สมัครอื่นว่าซื้อเสียง โดยอ้างองค์กร กลางเป็นพยาน เช่น

(1) ที่จังหวัดศรีสะเกษ คดีดำที่ 3058/2535 นายปริญญา บุญชาย ผู้สมัครพรรคเสรีธรรม ได้เป็นโจทก์ ฟ้องนายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ ส.ส.พรรคกิจ สังคม เขต 2 หมายเลข 1 ในข้อหาแจกเงินและผูกเสียงให้ราษฎรเพื่อจูงใจให้ ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ซึ่งศาลได้ประทับฟ้องแล้วกำลังอยู่ในชั้นพิจารณาของศาล

(2) ที่จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้สมัครพรรคชาติพัฒนา ได้เป็นโจทก์ฟ้องนาย เนวิน ชิดชอบ ส.ส.พรรคชาติไทย เพื่อให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโรมมะ แต่ ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้เห็นว่าคดีมีมูลไม่เพียงพอ

(3) ที่จังหวัดบึงกาฬ นายปรีดี หิรัญพฤกษ์ ได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ สมัครพรรคชาติไทย คือ นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายชูชาติ หาญสวัสดิ์ นางวาณี หาญสวัสดิ์ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโรมมะ ซึ่งคดีนี้ต่อมาศาลได้ยกฟ้อง โดยอ้างว่าฟ้องเคลือบคลุม

4.6.3 บทบาทที่มีต่อประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรกลาง

บทบาทขององค์กรกลางที่มีต่อประชาชนในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อ

(1) องค์กรกลาง รายงานความคืบหน้าการดำเนินงานของ การดำเนินการดำเนินงานของ
องค์กรกลาง 2 วันที่ 25 มีนาคม 2536 บ้านมนังคศิลา

สอดคล้องดูแลการเลือกตั้งในระยะแรก องค์กรกลางไม่ได้เป็นที่ยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ประชาชนไม่แน่ใจว่าองค์กรกลางจะดำเนินการอย่างไร เพราะเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ จะเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างไร ทว่าให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลายว่าองค์กรกลาง คงไม่สามารถทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมได้

จากการดำเนินงานขององค์กรกลางในระยะต่อมา ที่ได้มีการเชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคล สถาบันต่าง ๆ ที่มีความสนใจทางการเมืองเข้ามาร่วมในกิจกรรมขององค์กรกลางทำให้งานขององค์กรกลางเริ่มเป็นรูปธรรมขึ้น นักการเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการสอดคล้องดูแลการเลือกตั้งขององค์กรกลาง แสดงความคิดเห็นที่เป็นการไม่เห็นด้วยในการมีองค์กรกลาง utoyอ้างถึงความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ จากผลงานที่เริ่มปรากฏขึ้นเรื่อย ๆ จากสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ทว่าให้ประชาชนเริ่มมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความเสียสละเอาจริงเอาจังในการทำงานและได้เริ่มให้ความร่วมมือกับองค์กรกลาง เช่น ประชาชนคอยเป็นหู เป็นตา คอยแจ้งเหตุต่าง ๆ ที่สื่อมวลชนจรรีตเข้ามายังอาสาสมัครฝ่ายรับแจ้งเหตุ หรือเข้ามามีส่วนร่วมงานกับองค์กรกลาง เช่น ในบางจังหวัดนักธุรกิจได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรกลางในด้านค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

บทบาทขององค์กรกลางที่มีต่อประชาชนด้านต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

ในการประชาสัมพันธ์

งานประชาสัมพันธ์ หรือเผยแพร่ขององค์กรกลางเป็นการดำเนินงานที่เป็นพื้นฐานในการที่จะสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง การดำเนินงานเป็นการสร้างมิติใหม่ในการเลือกตั้ง โดยเป็นการให้ความเข้าใจที่ดีต่อการเลือกตั้ง ช่วยเหลือแนะนำอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิและที่สำคัญมีการจัดเวทีประชาธิปไตยเพื่อให้ชาวบ้านแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองกับผู้สมัครอันเป็นการสร้างอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ฝังลึกลงไปในจิตใจของประชาชน ซึ่งในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ขององค์กรกลางดังกล่าวมีบทบาทต่อประชาชนในทางการเมืองดังนี้

สอดคล้องดูแลการเลือกตั้งในระยะแรก องค์กรกลางไม่ได้เป็นที่ยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ประชาชนไม่แน่ใจว่าองค์กรกลางจะดำเนินการอย่างไร เพราะเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่มีความหมายรองรับอำนาจ จะเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างไร ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลายว่าองค์กรกลาง คงไม่สามารถทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมได้

จากการดำเนินงานขององค์กรกลางในระยะต่อมา ที่ได้มีการเชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคล สถาบันต่าง ๆ ที่มีความสนใจทางการเมืองเข้ามาร่วมในกิจกรรมขององค์กรกลางทำให้งานขององค์กรกลางเริ่มเป็นรูปธรรมขึ้น นักการเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการสอดคล้องดูแลการเลือกตั้งขององค์กรกลาง แสดงความคิดเห็นที่เป็นการไม่เห็นด้วยในการมีองค์กรกลาง utoyอ้างถึงความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ จากผลงานที่เริ่มปรากฏขึ้นเรื่อย ๆ จากสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ทำให้ประชาชนเริ่มมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความเสียสละเอาจริงเอาจังในการทำงานและได้เริ่มให้ความร่วมมือกับองค์กรกลาง เช่น ประชาชนคอยเป็นหู เป็นตา คอยแจ้งเหตุต่าง ๆ ที่สื่อมวลชนจรริตเข้ามายังอาสาสมัครฝ่ายรับแจ้งเหตุ หรือเข้ามามีส่วนร่วมงานกับองค์กรกลาง เช่น ในบางจังหวัดนักธุรกิจได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรกลางในด้านค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

บทบาทขององค์กรกลางที่มีต่อประชาชนด้านต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

ในการประชาสัมพันธ์

งานประชาสัมพันธ์ หรือเผยแพร่ขององค์กรกลางเป็นการดำเนินงานที่เป็นพื้นฐานในการที่จะสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง การดำเนินงานเป็นการสร้างมิติใหม่ในการเลือกตั้ง โดยเป็นการให้ความเข้าใจที่ดีต่อการเลือกตั้ง ช่วยเหลือแนะนำอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิและที่สำคัญมีการจัดเวทีประชาธิปไตยเพื่อให้ชาวบ้านแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองกับผู้สมัครอันเป็นการสร้างอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ฝังลึกลงไปในจิตใจของประชาชน ซึ่งในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ขององค์กรกลางดังกล่าวมีบทบาทต่อประชาชนในทางการเมืองดังนี้

1) ททำให้ประชาชนได้รับข่าวสารทางการเมืองอย่างถูกต้อง

ประชาชนมักจะไม่ค่อยได้รับข่าวสารทางการเมือง หรือได้รับแต่ก็น้อย หรือเป็นข่าวสารที่ถูกนักการเมืองบิดเบือน ททำให้ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในทางการเมืองและการเลือกตั้ง ททำให้ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่ามีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์มากกว่าที่จะเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครเป็นผู้ซื้อ และประชาชนเป็นผู้ขาย ททำให้มีการซื้อเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้งกันอย่างแพร่หลาย เป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การที่องค์กรกลางมีฝ่ายประชาสัมพันธ์ เผยแพร่เข้าไปชี้แจงให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างถูกต้องภายใต้คำขวัญที่ว่า เป็นหูเป็นตาให้ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นคำขวัญขององค์กรกลาง 1 หรือ มีเสียง มีสิทธิ มีส่วน ซึ่งเป็นคำขวัญขององค์กรกลาง 2 จึงเท่ากับเป็นการเข้าไปแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ทางการเมืองและปลูกฝังสามัญสำนึกที่ดีต่อการเลือกตั้ง เป็นการให้แนวทางในการสร้างบรรทัดฐานการตัดสินใจทางการเมืองให้กับประชาชน อันเป็นผลดีต่อการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้การเมืองจะพัฒนาไปได้อย่างไรให้มีประสิทธิภาพประชาชนต้องมีคุณภาพทางการเมืองสูง การเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนโดยเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับองค์กรกลางในกิจกรรมต่าง ๆ จะสามารถททำให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจง่ายขึ้น

2) ททำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น

การที่ประชาชนได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการเมือง และการที่ฝ่ายพรรค เผยแพร่ขององค์กรกลางคอยให้ความรู้ ชี้ให้เห็นถึงผลเสียหายของการไม่ไปใช้สิทธิ ตลอดจนการที่ประชาชนไม่สนใจการเมือง ซึ่งในบางครั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์วันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ททำให้ประชาชนเริ่มจะมีความตื่นตัวทางการเมืองเป็นอย่างมากโดยเฉพาะ จะเห็นได้จากการที่ประชาชนทุกสาขาอาชีพได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรกลางในการเข้าไปดำเนินกิจกรรมในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น แต่ก่อนการไปใช้สิทธิเลือกตั้งคนส่วนมากจะมีความคิดว่าเป็นเพียงหน้าที่ผูกพัน

ในฐานะประชาชนเท่านั้น แต่ปัจจุบันจากการที่มีเวทีประชาธิปไตยที่จัดโดยองค์กรกลาง ประชาชนเริ่มจะมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเมื่อมีเหตุการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นในทางการเมืองเป็นการชี้ให้เห็นถึงความตื่นตัวทางการเมือง

3) กระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ปัจจุบันปัญหาการซื้อเสียงนับวันก็จะมีผลกระทบกันอย่างกว้างขวางมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่อาจจะปราบปรามกันได้หมด ทั้งนี้รูปแบบของการซื้อเสียงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมได้ เช่น มีนักการเมืองท่านหนึ่งได้แจกเชื้อกาให้ชาวกระเหรี่ยงซึ่งไม่มีความรู้ ปล่อยให้มีความยาวจากขอบกระดาษด้านบนสุดยาวมาถึงหมายเลขประจำตัวของผู้สมัคร แล้วให้กากบาทเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็เอาเชื้อกาไปแลกเอาเงิน⁽¹⁾ พฤติกรรมเช่นนี้จึงเป็นการยากแก่การปราบปราม ฉะนั้นการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ประชาธิปไตยจึงมีบทบาทมากในการลดอำนาจแฝงและอิทธิพลการเงินของนักการเมืองซึ่งทำได้ด้วยการกระตุ้นและคอยชี้แนะให้ประชาชนมีสำนึกในการใช้สิทธิของตนเอง อดทนคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นสำคัญไม่ควรเห็นแก่อามิสสินจ้างดังกล่าว ถ้าองค์กรกลางประสบความสำเร็จในด้านนี้แล้วการซื้อเสียงซึ่งเป็นปัญหาปลายเหตุก็จะไม่สามารถมีอิทธิพลต่อแนวทางการตัดสินใจของประชาชนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลาง

ในการปฏิบัติหน้าที่คือ สอดส่องสังเกตการณ์เลือกตั้งขององค์กรกลางก็มีบทบาทต่อประชาชน ในอีกทางหนึ่งต่างจากการรณรงค์เผยแพร่ซึ่งอาจกล่าวได้ดังนี้

1) ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมั่นใจในระบบเลือกตั้งมากขึ้น

ในการเข้ามาสังเกตการณ์เลือกตั้งขององค์กรกลาง เป็นการสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย ให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

(1) พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ บทสัมภาษณ์ 12 ตุลาคม 2536 กรุงเทพมหานคร

เมือง ให้สมกับค่านิยมของคำว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกหวงแหน และต้องการให้การเลือกตั้งนั้นปราศจากการทุจริต เห็นได้จากประชาชนทั่วไปที่คอยให้ความช่วยเหลือในการปราบปรามการกระทำผิดในรูปแบบต่าง ๆ

แม้ว่าองค์กรกลางจะไม่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการซื้อเสียง แต่ในการปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรกลางสามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง ทำให้ประชาชนที่เห็นว่ามี การทุจริตกันมากในการเลือกตั้ง และเริ่มเบื่อหน่ายการเลือกตั้งโดยเฉพาะชนชั้นกลางและคนในเมืองก็เริ่มที่จะมีความมั่นใจในระบบการเลือกตั้งมากขึ้น เพราะปัญหาการทุจริต การเลือกตั้งที่ดูเหมือนว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากกว่าการซื้อเสียง กำลังได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของรัฐเองที่กลับมีปัญหามากมายในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การที่องค์กรกลางสามารถที่จะปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ระดับหนึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะชนชั้นกลางนักธุรกิจ เริ่มที่จะอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรกลางจะเห็นได้จากหลายจังหวัดที่นักธุรกิจทั่วไปได้มีการช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่องค์กรกลาง

4.6.4 บทบาทที่มีต่อนักการเมือง

การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางส่วนมากจะพุ่งเป้าหรือให้ความสนใจการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าการที่จะป้องกันการทุจริตของข้าราชการประจำ ทำให้เป็นการสร้างแรงกดดันแก่นักการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนักการเมืองที่มีการหาวิธีหาเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะอาสาสมัครขององค์กรกลางจะมีอยู่ทุกหนทุกแห่ง และคอยสอดส่องสังเกตการณ์เลือกตั้งอยู่ตลอด จึงทำให้การกระทำที่เป็น การขัดต่อกฎหมายของนักการเมืองเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะในท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังและคอยให้การช่วยเหลือ หรือประสานงานกับอาสาสมัครขององค์กรกลางตลอดเวลา ยิ่งทำให้องค์กรกลางมีบทบาทในการควบ

คุมดูแลการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น บทบาทขององค์กรกลางที่มีต่อนักการเมืองที่สำคัญ อาจกล่าวได้ดังนี้

ปราชญ์การเมือง

การซื้อเสียงในปัจจุบันเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พยายามหาแนวทางการแก้ไข แต่ดูเหมือนว่านับวันปัญหานี้กลับลุกลามใหญ่โต มีการกระทำกันอย่างกว้างขวาง และมีการพัฒนารูปแบบไป ครอบคลุมที่นับว่ามี บทบาทมากในการเข้ามาเป็นสื่อกลางในการซื้อเสียง เพื่อให้การซื้อเสียงมีประสิทธิภาพก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะบุคคลเหล่านี้ มาจากการเลือกตั้งจึงมีฐานะ แน่นเสียงของตนเองทำให้การซื้อเสียงได้ผลมากกว่าคนของผู้สมัครจะลงไปซื้อเอง เมื่อมีองค์กรกลางเข้ามาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะกระทำการดังกล่าวอีก เห็นได้จากรายงานขององค์กรกลาง ว่าการแจกเงินหน้าหน่วยเลือกตั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีจำนวนน้อยลงอย่างเห็น ได้ชัด ถือว่าเป็นองค์กรที่เข้ามาปราชญ์การกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ใน ระดับหนึ่ง (1) และในส่วนของนักการเมืองเองเมื่อมีองค์กรกลางในระยะแรกก็ ไม่แน่ใจในการดำเนินการขององค์กรกลางเท่าไรนัก โดยมีการทดลองจ่าย เงินเพียงเล็กน้อยก่อน เมื่อมีความแน่ใจว่าองค์กรกลางไม่มีอำนาจแท้จริงแล้ว จึงมีการจ่ายเงินซื้อเสียงกันเช่นเดิม แต่ก็ต้องพบกับความยากลำบากยิ่งขึ้น เพราะ อย่างน้อยมีบุคคลที่เป็นอาสาสมัครคอยจับผิดแล้วรายงานให้เจ้าหน้าที่บ้านเมือง ทราบ นอกจากการซื้อเสียงจะทำได้ด้วยความยากลำบากแล้ว นักการเมืองจะต้องมี การจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นค่าจ้างรางวัลแก่หัวคะแนน เพราะต้องเสี่ยง กับการถูกจับกุมมากขึ้น

องค์กรกลางสามารถที่จะเป็นหน่วยงานที่ปราชญ์การเมืองจากบุคคล

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: เอลโรสการพิมพ์ พ.ศ. 2535) น. 192

ต่าง ๆ ไปได้เป็นอย่างดีทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความพร้อมของอาสาสมัครที่ต้องการเห็น การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของปัญหา การซื้อเสียง โดยกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการปราบปรามการซื้อขาย เสียงขึ้น เพื่อดำเนินการกับผู้ซื้อขายเสียงอย่างจริงจังด้วยแล้ว บทบาทในการ ปราบปรามการซื้อเสียงขององค์กรกลางยิ่งโดดเด่นขึ้นมาในลักษณะการคอยแจ้งเบาะ- แสวให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อดำเนินการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ทบทวนการหาเสียงที่ผิดกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีรูปแบบเปลี่ยนไป

ในอดีตการหาเสียงที่ผิดกฎหมายของผู้สมัครหรือหัวหน้าคณะแนจะทำการกันโดย เปิดเผยเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปโดยมิได้มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ทั้งนี้การ กระทำโดยมิชอบดังกล่าวได้ถูกสร้าง และพัฒนาจนกลายเป็นสถาบันที่ได้รับความ ร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจนเกิดความไม่ยำเกรง เพราะเมื่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการควบคุมดูแลการกระทำความผิดละเลยต่อหน้าที่หรือรู้เห็นเป็นใจผู้สมัครบาง คนจึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง

เมื่อมีองค์กรกลางที่ตั้งขึ้นมาท่ามกลางคำครหา เกี่ยวกับการทุจริตใน การเลือกตั้งรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเจตนาที่จะเข้ามาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่ได้ รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และได้รับความร่วมมือจากประชาชนทั่วไปที่คอยแจ้ง เหตุในการดำเนินการกระทำของนักการเมืองที่สื่อถึงการกระทำโดยผิดกฎหมายในการ เลือกตั้งจึงทำให้รูปแบบของการกระทำความผิดเปลี่ยนไปจากเดิมที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือ การซื้อเสียงซึ่งแต่เดิมได้อาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจะทำการเวลาใดก็ได้ มาเป็นการซื้อเสียงโดยคนของนักการเมืองเองที่มีหัวหน้าพาไป จะทำกันน เวลากลางคืนอันเป็นการยากแก่การติดตามของอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ การ จ่ายเงินหน้าหน่วยเลือกตั้งได้เปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด คือจะเป็นการจ่ายเงิน วกสี่สว่างซึ่งเป็นเวลาที่ประชาชนทั่วไปเริ่มต้นนอนกันแล้ว นอกจากนั้นยังมีการ กระทำความผิดที่สำคัญในการหาเสียงของนักการเมืองที่มีการทำกันมาก แต่ใน ปัจจุบันได้เปลี่ยนวิธีการไป เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจับผิดจากองค์กรกลางหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดังนี้

การหาเสียงโดยสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ให้แก่ชุมชน อันเป็นการกระทำที่ประชาชนทั่วไปยอมรับ เพราะเป็นการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นที่สังคมไทยมีค่านิยมที่ผู้แทนราษฎรคือผู้ทำประโยชน์ให้แก่ประชาชน การสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ก็เป็นการกระทำเช่นเดียวกับการซื้อเสียง แต่จะต่างกันก็คือเป็นการซื้อเสียงส่วนรวม โดยผู้สมัครหรือหัวหน้าคณะพรรคจะประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทราบโดยทั่วกันเพื่อให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงให้ตน แต่เมื่อมีองค์กรกลางคอยสังเกตการณ์เลือกตั้ง การสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ดังกล่าวก็ไม่ว่าจะทำโดยเปิดเผยเหมือนเช่นแต่ก่อนได้ อาจจะเปลี่ยนเป็นการสัญญาว่าจะทำให้ภายหลังเลือกตั้งโดยมีการผูกมัดกันไว้ เช่น เอาเงินเป็นประกันหรือจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้ไปเลย ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนไม่ทราบทั่วถึงกันก็ได้

การจัดงานเลี้ยง เป็นการกระทำความคิดในการหาเสียงตามมาตรา 35(5) ซึ่งมีการฝ่าฝืนกันมากในทุกเขตเลือกตั้ง การจัดเลี้ยงอาหารแก่ประชาชนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติที่แสดงถึงความมีน้ำใจของผู้สมัครแต่ละคนไปแล้ว เดิมผู้สมัครจะนิยมจัดงานเลี้ยงตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครแต่ละคน ซึ่งลักษณะงานจะเห็นกันได้อย่างชัดเจนว่าละเมิดกฎหมายแต่ก็มิได้มีผู้สนใจงานที่เอาผิดกับผู้สมัคร ตรงกันข้ามในงานส่วนมากก็จะมีพิธีเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าไปร่วมงานทุกครั้ง การกระทำความคิดเช่นนี้ในปัจจุบันถึงแม้ยังมีการทำกันอยู่เหมือนเดิมแต่รูปแบบของงานได้เปลี่ยนไปโดยมีการอุปถัมภ์ชาวบ้าน ซึ่งส่วนมากจะเป็นหัวหน้าคณะที่มีการทำบุญตามประเพณี อาจจะเป็นงานขึ้นบ้านใหม่ งานวันเกิด หรือพิธีสูขวัญ แล้วเชิญชาวบ้านมาร่วมงานเลี้ยงดังกล่าวโดยให้เจ้าภาพงานแนะนำผู้สมัครต่อประชาชนโดยทุกคนก็เข้าใจว่างานนี้จุดประสงค์ของงานคืออะไร

4.6.5 บทบาทที่มีต่อรัฐบาล

องค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระที่การดำเนินงานไม่ได้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย แม้จะเป็นองค์กรที่เข้ามาสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ถึงจะเป็นหน่วยงานอิสระแต่การดำเนินงานขององค์กรกลาง

ก็เปรียบเสมือนเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาล ที่คอยเข้าไปดำเนินการให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์มากขึ้น โดยเป็นตัวเสริมกลไกของรัฐที่มีอยู่แล้ว คือ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ในส่วนของหน่วยงานของรัฐเองบุคคลากรยังมีไม่พอเพียงในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้ได้อย่างทั่วถึง

นอกจากองค์กรกลางจะเป็นตัวช่วยให้กลไกของรัฐบาลทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว องค์กรกลางยังเป็นหน่วยงานที่คอยเก็บเอาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง เพื่อรวบรวมเสนอให้รัฐบาลนำไปศึกษาถึงแนวทางแก้ไขต่อไป เพื่อให้รัฐบาลจะได้แก้ไขปัญหานั้นได้ถูกจุดและทันต่อเหตุการณ์ มิใช่จะทำให้รัฐบาลคอยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามหลัง โดยไม่รู้ถึงสาเหตุและแนวทางมาก่อนโดยการเก็บเอาปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง รายงานขององค์กรกลางถือว่าเป็นฉบับที่สมบูรณ์มากหน่วยงานหนึ่ง เพราะรายงานที่ได้เกิดจากการเข้าไปสังเกตการณ์ในพื้นที่อย่างแท้จริง มิใช่เป็นการสุ่มตัวอย่างเหมือนเช่นหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานที่การศึกษาปัญหาเป็นการเลือกสุ่มเอาเท่านั้น การเข้าไปเก็บปัญหานั้นพื้นที่ยอมทำให้ได้ข้อสรุปของปัญหาได้อย่างถูกต้องและชัดเจน ฉะนั้นบทบาทที่มีต่อรัฐบาลขององค์กรกลาง ก็เป็นทั้งเครื่องมือที่เสริมกลไกของรัฐบาลให้ทำงานได้ดียิ่งขึ้น และเป็นผู้คอยศึกษาหาปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง

4.6.6 การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ดำเนินการขององค์กรกลาง

จากการที่การดำเนินการขององค์กรกลางที่ต้องเข้าไปพดุงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ ในการเลือกตั้งทำให้ต้องมีการกระทบ หรือขัดแย้งกับบุคคลอื่นโดยเฉพาะผู้ที่กระทำผิดในการเลือกตั้ง ฉะนั้นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์กรกลางก็คือ การช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กรกลาง เพราะผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนที่ปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดีจำนวนมากไม่ได้รับผลกระทบในรูปแบบต่าง ๆ จากการคอยแจ้งเบาะแสหรือสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจข่มขู่คุกคามชีวิต ทาลายทรัพย์สิน ตลอดจนการฟ้องร้องคดีทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้โดยปกติสุข ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางที่ได้รับ

ผลกระทบจากการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ มีดังนี้ นายวรจิต หุ่นหล่อ นายสหัส อมรรัตนานนท์ นายศิริวัฒน์ อัมพรรัตน์ เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจังหวัดสระบุรี ได้ถูกผู้สมัครพรรคชาติไทย พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร แจ้งความจับกุมในความผิดจัดให้มีหรัสพเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 35 อนุมาตรา (3) ซึ่งแท้ที่จริงบุคคลทั้ง 3 ได้จัดเวทีประชาธิปไตยโดยมีการเล่นดนตรีร้องเพลงในแนวรณรงค์ด้านการซื้อสิทธิขายเสียง โดยเชิญผู้สมัคร ซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมาปราศรัย แต่ในครั้งนีทางพรรคชาติไทยไม่ได้เข้าร่วมทั้งที่ได้เชิญไปแล้ว แต่กลับมาฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางกรณี นายสุธรรม ทิศร อาจารย์โรงเรียนแม่จิววิทยาคม จังหวัดพะเยา เจ้าหน้าที่องค์กรกลาง ได้ถูกนางพวงเล็ก บุญเชียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพะเยาพรรคชาติไทยแจ้งความดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาทและข้อหาเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เป็นรทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่า นายสุธรรม ทิศร ได้เรียกเด็กหญิงกาญจนา ชิลาใจ บุตรสาวนายสมศักดิ์ ชิลาใจ มาสอบถามถึงพฤติการณ์ของนายสมศักดิ์ ซึ่งถูกร้องเรียนไปยังองค์กรกลางว่าเป็นหัวคะแนนและกำลังจะกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งจริงหรือไม่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาก่อนจะแจ้งพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยที่ไม่ได้พาดพิงเอ่ยชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดเลย หรือกรณี นายณรงค์ น้อยธรรมศักดิ์ อาสาสมัครองค์กรกลางได้ดำเนินการจับกุมนายไพรัตน์ กวดขุนทด ผู้กระทำผิดพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแต่กลับถูกกั้นแกล้งและข่มขู่จากนายไพรัตน์ กวดขุนทด และพรรคพวก เป็นต้น ความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นการแสดงถึงหลักประกันว่าองค์กรกลางจะไม่ทอดทิ้งพลเมืองดีซึ่งทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสังคมเพื่อให้บรรลุมารกิจดังกล่าวองค์กรกลางจึงได้ตั้ง "โครงการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรกลาง" (ชก.)

ตัวอย่างของความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินขององค์กรกลางที่

สำคัญ ได้แก่

1. การให้ความช่วยเหลือด้านคดี จะเป็นการเข้าไปช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวในลักษณะให้คำแนะนำ จัดทนายความแก่ต่างในคดีให้ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในกรณีที่คุณดำเนินการได้ถูกฟ้องกลับจากจำเลยในภายหลัง ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาของการฟ้องร้องดังกล่าว จะมีตัวแทนขององค์กรกลางคอยให้กำลังใจและเข้าร่วมฟังการพิจารณาคดีในศาลตลอดเวลา เช่นกรณีจังหวัดพะเยา อาจารย์สุธรรม ทิศร ถูกฟ้องในข้อหา (1) หมิ่นประมาท (2) เป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งผู้กล่าวโทษก็คือ นางพวงเล็ก บุญเชียง ส.ส.พรรคชาติไทย ซึ่งคณะกรรมการได้ให้ความช่วยเหลือ โดยแต่งตั้งนายวิศิษฐ์ สุปรียาพร อนุกรรมการองค์กรกลาง 2 จังหวัดพะเยา เป็นทนายความ โดยวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ได้ติดต่อมอบตัวต่อพนักงานสอบสวนและขอประกันตัวผู้ต้องหา ซึ่งในการสอบสวน นายวิศิษฐ์ สุปรียาพร ทนายความได้แนะนำให้อาจารย์สุธรรม ทิศร ให้การปฏิเสธทุกข้อหา ตลอดจนแนะนำให้ทำหนังสือขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการจังหวัดพะเยา และอัยการสูงสุด ต่อมาวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 พนักงานอัยการจังหวัดพะเยา มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องอาจารย์สุธรรม ทิศร (1)

2. การร้องขอความเป็นธรรม เป็นการดำเนินการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กรกลางที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะนอกจากผู้ดำเนินการขององค์กรกลางจะได้รับผลกระทบ โดยถูกฟ้องร้องในศาลแล้ว ยังมีอีกหลายกรณีที่คุณดำเนินการได้รับความเดือดร้อน หรือถูกกลั่นแกล้งจากบุคคลอื่น ซึ่งการช่วยเหลือในกรณีนี้จะเป็นลักษณะของการบรรเทาความเดือดร้อน เช่น องค์กรกลางจังหวัดนครสวรรค์ มอบเงิน 1,000.-บาท เพื่อเป็นขวัญกำลังใจ

(1) องค์กรกลาง สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กรกลาง จังหวัดพะเยา การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2536 บ้านมนังคศิลา

แก่นายณรงค์ น้อยธรรมศักดิ์ ตั้งแต่มีการแจ้งความจับกุมดำเนินคดี การร้องขอความเป็นธรรมให้แก่ผู้ดำเนินานกรณีถูกกั้นแก้ง เช่น ในกรณีการร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการสูงสุด และอัยการจังหวัดสระบุรี ในฐานะที่ผู้ต้องคดีได้ปฏิบัติงานเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองและช่วยเหลือราชการ แล้วถูกกั้นแก้ง ฟ้องร้องเป็นผู้ต้องคดี อีกทั้งเข้าพนักงานสอบสวนไม่ได้สอบปากคำให้การในเบื้องต้นก่อนนำส่งอัยการ จนได้รับคำตอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดตามหนังสือ ที่ อส. 00032/170 ช. ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 ว่าได้ประสานงานกับสำนักงานอัยการจังหวัดสระบุรีว่าให้พิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมที่สุดและพนักงานอัยการจังหวัดสระบุรีได้พิจารณาสมควรไม่ฟ้องคดีต่อศาล ทำให้คดีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นกรณีที่ พล.ต.อ.ประมาธ อติเรกสาร ส.ส.พรรคชาติไทยได้ฟ้องนายวรจิต หุ่นหล่อ ประธานคณะอนุกรรมการองค์กรกลาง นายสหัส อมรรัตนานนท์ อนุกรรมการองค์กรกลางจังหวัดสระบุรี นายสิริวัฒน์ อัมพรรัตน์ อนุกรรมการองค์กรกลางจังหวัดสระบุรี ในข้อหาร่วมกันกระทำความผิดพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 35 (3) รัศยจัดเวทีปราศรัยหาเสียง และมีมหรสพชักจูงใจลงคะแนน หรือตวันลงคะแนนเลือกตั้ง อันเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่มาร่วมงาน เป็นโทษแก่พรรคที่ไม่ได้มาร่วมงาน (1)

4.7 เปรียบเทียบองค์กรกลางของไทยกับฟิลิปปินส์

4.7.1 ลักษณะคล้ายกันระหว่างองค์กรกลางของไทยกับฟิลิปปินส์

เหตุที่มา นัมเพลจะมีลักษณะคล้ายกับองค์กรกลางของประเทศไทยเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นเหตุที่มา คือประชาชนทนเห็นการเลือกตั้งที่มีแต่การ

(1) องค์กรกลาง สรุปผลการดำเนินงานของคณะทำงานช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรกลาง จังหวัดสระบุรี การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 บ้านมนังคศิลา

ทุจริตไม่ได้ โดยเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง หรือบางกรณีหน่วยงานของรัฐก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการทุจริตการเลือกตั้ง จึงต้องการเข้ามาคอยสังเกตการณ์ และตรวจสอบการเลือกตั้งโดยตนเองแยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้การดำเนินงานจะคอยสอดส่องและรายงานข่าวให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปทราบถึงการเคลื่อนไหว หรือพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้สมัคร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน

ลักษณะขององค์กร จะเป็นการรวมตัวกันของประชาชนโดยทั่วไปที่ต้องการเห็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยจะเป็นการเข้ามาร่วมกันดำเนินการด้วยการคอยประสานขอความร่วมมือจากบุคคลต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานก็คือ ต้องการขจัดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง การดำเนินงานจะเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่อาจจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านงบประมาณ ตลอดจนอุปกรณ์

ไม่มีอำนาจในการดำเนินงาน องค์กรกลางทั้งของไทยและของฟิลิปปินส์ จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอำนาจ คือ การดำเนินงานจะกระทำได้แต่เพียงในขอบเขตของประชาชนทั่วไปเท่านั้น จะไม่มีอำนาจในการเข้าไปก้าวท้าวหรือบังคับเอาแก่บุคคลอื่นได้แม้บุคคลอื่นจะกระทำการโดยมิชอบ แต่จะนำเอาพฤติกรรมเหล่านั้นไปเผยแพร่ให้ประชาชนได้ตัดสินใจทางการเมือง ว่าบุคคลหรือพรรคพวกของนักการเมืองเหล่านั้นกระทำการเหมาะสมหรือไม่

4.7.2 ข้อแตกต่างระหว่างองค์กรกลางของไทย กับ ของฟิลิปปินส์⁽¹⁾

1. องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้ง (นัมเฟล) ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการเลือกตั้งจะต้องยอมรับให้ทำงานควบคู่กัน ทำให้ องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่ถาวรมีเวลาเตรียมแผนงานสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นเวลานาน การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครจึงเต็มไป

(1) อูมาสีวี สอาดเยี่ยม บทบาทขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง : ความสำเร็จหรือล้มเหลว รัฐสภาสาร ปีที่ 4 (สิงหาคม 2535) ฉบับที่ 8

ด้วยคุณภาพและประสบการณ์ ทั้งนี้องค์กรดังกล่าวได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว
องค์กรกลางของไทยเกิดขึ้นมาในลักษณะคณะกรรมการ โดยคำสั่งของ
สำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะมีการแต่งตั้งกันเป็นครั้ง ๆ ไป จะเห็นได้จากองค์กร
กลางเกิดขึ้นมาแล้ว 5 ครั้ง ก็มีคำสั่งแต่งตั้ง 5 ครั้ง การทำงานของอาสาสมัคร
จึงไม่ต่อเนื่อง ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

2. อาสาสมัครของ นัมเพรล มีจำนวนมากถึง 500,000 คน เพื่อ
สังเกตการณ์การเลือกตั้งให้ทั่วทุกหน่วย จะใช้เวลาเตรียมงานล่วงหน้าในการ
เลือกตั้งแต่ละครั้งอย่างน้อย 1 ปี ก่อนการเลือกตั้ง

องค์กรกลางของไทยมีอาสาสมัครประมาณ 60,000 คน ในการเลือก
ตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 โดยจะได้รับแต่งตั้งก่อนการเลือกตั้งเพียง
2 เดือน การเตรียมตัวในการปฏิบัติงานจึงมีน้อยมากเพราะกว่าที่จะได้มีการคัด
เลือกตัวอาสาสมัครจัดอบรมเสร็จก็ใกล้จะเลือกตั้งแล้ว ในบางครั้งช่วงเวลาสั้นๆ
นี้ทำให้อาสาสมัครบางคนไม่ทราบเลยว่ากำลังทำอะไรอยู่

3. การดำเนินงานของ นัมเพรล มีการกำหนดไว้โดยชัดเจนก็คือการ
รายงานผลการเลือกตั้งจากหน่วยเลือกตั้งไปยังส่วนกลางอย่างรวดเร็ว ภายหลังจาก
จากการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว เพื่อป้องกันการแก้ไขคะแนนเสียงที่
ผิดพลาดระหว่างขนย้ายไปที่ส่วนกลาง ซึ่งการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์มีการทุจริต
เกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงตลอดมา

องค์กรกลางของไทยจะเน้นการปรามการทุจริตซื้อเสียง การวางตัว
ไม่เป็นกลางของข้าราชการ ซึ่งเป็นไปได้ยากและกลับต้องถูกต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
ผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาประชาชนไม่ค่อยสนใจไป
ใช้สิทธิ การซื้อเสียงกลับมีการพัฒนารูปแบบไปมากยากแก่การจับกุม

4. องค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ มีพัฒนาการมาตั้งแต่
การได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเวลาที่ยาวนานประกอบกับการที่
ประชาชนต้องต่อสู้กับเผด็จการทางการเมือง ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวและ
ต้องการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครด้วยความเสียสละโดยมิได้หวังผลตอบแทน

แต่องค์กรกลางของไทยแม้จะเกิดขึ้นมาในสภาพที่ใกล้เคียงกันคือความตกต่ำของการเลือกตั้งที่ทุกคนก็ทราบ แต่การดำเนินงานประชาชนยังไม่ค่อยเห็นความสำคัญเท่าไร เนื่องจากโดยสภาพทั่วไปประชาชนก็ไม่ค่อยสนใจไปใช้สิทธิเท่าที่ควร

4.8 ข้อเสนอแนะขององค์กรกลางเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง

จากอุปสรรคและปัญหาการดำเนินงานของบรรดาอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ทำให้องค์กรกลางมีแนวความคิดที่จะเสนอต่อรัฐบาลว่าในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือดำเนินการควบคุมดูแลการเลือกตั้งโดยตรง ลักษณะของหน่วยงานนั้นจะต้องเป็นหน่วยงานที่ถาวรและมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริง (1) คือ "คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง" ข้อเสนอขององค์กรกลางในการจัดตั้งองค์กรที่จะเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและอำนาจหน้าที่อาจกล่าวได้ดังนี้

การดำเนินงาน ควรมีสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย ตลอดจนคำสั่งของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง การทำงานจะเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ ในการทำงานคณะกรรมการฯ อาจจะจ้างอาสาสมัครทั่วไปเพื่อช่วยในการดำเนินการเลือกตั้งได้ ซึ่งการดำเนินงานทุกอย่างของสำนักงานฯ จะอยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการฯ

อำนาจหน้าที่ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง

(1) คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี 11 ธันวาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร : บ้านมนังคศิลา)

ควรจะมีนั้นก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง คือควบคุมกำกับให้การดำเนินการเลือกตั้งของทุกฝ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนั้นควรมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ อีกดังนี้

1. สรรวจรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นประจำทุกปี uly ให้จัดทำในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง
2. กำหนดเขตเลือกตั้งให้สะดวกและยุติธรรม
3. รับสมัครรับเลือกตั้งและออกใบรับให้แก่ผู้สมัคร
4. รับแจ้งและตรวจสอบบัญชีรายชื่อและรายรับของผู้สมัคร
5. จัดหาและอบรมเจ้าหน้าที่ประจำสถานที่ที่ประชาชนจะไปลงคะแนนควบคุมดูแลการลงคะแนน และการตรวจนับคะแนนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย
6. ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ
7. สอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาดำเนินคดี
8. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่เสมอ เพื่อหามาตรการที่จะทำการเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

4.9 ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย

จากแรงผลักดันของหลายฝ่ายทำให้ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกกฎหมายได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้สรุปประเด็นที่จะแก้ไขไว้ถึง 25 ประเด็น ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระที่จะเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงคณะกรรมการฯ ก็ได้มีมติรับหลักการ ควรมีองค์กรเข้ามาจัดการเลือกตั้งโดยตรงเรียกว่า "คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง" ในส่วนเกี่ยว

กับอำนาจหน้าที่ในการประชุมคณะกรรมการฯ (1) ก็ได้มีการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

1. ออกกฤษฎะเกี่ยวกับกาเลือกตั้ง
2. ประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี
3. กำหนดจำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขต
4. กำหนดจำนวนราษฎรของแต่ละเขตเลือกตั้ง
5. กำหนดจำนวนอำเภอและตำบลรวมเป็นเขตเลือกตั้งแต่ละเขต
6. ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศทุกปี
7. พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง
8. กำกับดูแลให้มีการแต่งตั้งผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนนและเจ้าหน้าที่คะแนนอย่างถูกต้อง
9. สั่งการให้กระทรวง ทบวงกรม ต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมาย
10. ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม
11. ควบคุมดูแลการดำเนินการกิจกรรมของพรรคการเมือง
12. เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย
13. กำกับดูแลสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐสภา
14. ควบคุมดูแลการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ครั้งที่ 17

วันพุธที่ 23 ธันวาคม 2535 รัฐสภา

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามมติคณะอนุกรรมการการเลือกตั้ง**

ตามที่คณะกรรมการการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ได้รับหลักการ
ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญประเด็นเกี่ยวกับองค์กรอิสระที่จะเข้ามาจัดการเลือกตั้ง
โดยตรงและได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมา ซึ่งเป็นการ
กำหนดไว้ค่อนข้างที่จะกว้างจนเกินไปและภารกิจบางกรณีก็ไม่ควรที่จะเป็นหน้า
ที่ขององค์กรอิสระ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อ
ชื่อ การพิจารณาการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลพรรคการเมือง เป็นต้น
ที่ทาให้ดูเหมือนว่าหน่วยงานอิสระดังกล่าว จะเข้ามาดูแลทุกอย่างที่เกี่ยวกับการ
เลือกตั้ง โดยจะไม่ให้หน่วยงานอื่นมายุ่งเกี่ยวเลย ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้
เมื่อมาพิจารณาถึงบุคลากรที่จะเข้ามาร่วมในการดำเนินการ ซึ่งบางกรณีหน่วย
งานอิสระดังกล่าวยังต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐที่คอยปฏิบัติหน้าที่นั้น
อยู่ เพราะยังไม่พร้อมในด้านนั้น ๆ เช่นการขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย (มติคณะอนุกรรมการ-
การเลือกตั้งกำหนดให้ "คณะกรรมการการเลือกตั้งฯ" มีอำนาจสั่งการให้กระ-
ทรวงต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการเลือกตั้งได้) ฉะนั้นจากข้อเสนอ
แนะขององค์กรกลาง ตลอดจนแนวทางของคณะกรรมการการศึกษาแนวทางในการ
แก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น คณะกรรมการวิสามัญศึกษา
แก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ และพรรคการเมืองจึงได้พิจารณาและศึกษา
แล้ว จึงมีมติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้-
แทนราษฎร" ไว้ดังนี้

- ๑ 1. ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
2. ประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะมี
3. กำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละ
เขตเลือกตั้งในทุกจังหวัด

4. จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง

5. กำกับดูแลให้มีการแต่งตั้งผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการ
ตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนนให้เป็นไปโดยถูกต้อง

6. ส่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ
การเลือกตั้ง

7. ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

อำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ตามมติของอนุกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ทั้ง 7 ประการ มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะมีให้แก่คณะกรรมการฯ อาจจะมีข้อติดขัดเพียงอำนาจหน้าที่ตามข้อ 6 ที่ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการเลือกตั้งว่าเป็นการให้อำนาจมากเกินไปในการที่จะไปสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มาให้ความร่วมมือ แต่ถ้าเรามาพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่าอำนาจในลักษณะนี้ถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะโดยเนื้อแท้ของการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องอาศัยบุคลากรเป็นจำนวนมาก ซึ่งปกติก็จะอาศัยเจ้าหน้าที่ของทางส่วนราชการเข้ามาช่วยอยู่แล้ว การที่จะให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการสั่งการเพื่อขอให้หน่วยงานนั้น ๆ เข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินการเลือกตั้งจึงยังมีอำนาจมากเกินไป เพราะจะเป็นคำสั่งเฉพาะที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น ประกอบกับในส่วนของบุคลากรของคณะกรรมการฯ เองจะเห็นว่า ยังไม่มีความแน่ชัดในด้านความพร้อมของจำนวนและคงเป็นไปได้ยากที่จำนวนบุคลากรจะมีอย่างเพียงพอ

การดำเนินงานขององค์กรกลางที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากปัญหาทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาสถานภาพ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและการดำเนินงาน ซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับทำให้การดำเนินงานต้องไปคอยพึ่งพาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในบางส่วนหรือในบางท้องที่ก็มิได้ให้ความร่วมมือ

ท่าที่ควรทำที่ให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรกลาง เพราะองค์กรกลางมีขีดมีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง



บทที่ 5

บทสรุปเสนอแนะ

การเลือกตั้งของประเทศไทยยังต้องพบกับปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับมีการจูงใจละเมิดต่อบัญญัติของกฎหมายที่ให้การเลือกตั้งของนักการเมือง ซึ่งมีอยู่หลายกรณีที่มีการกระทำผิดเหล่านั้นได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้การเลือกตั้งในสายตาของคนทั่วไปตกต่ำไม่มีความเชื่อมั่นในระบบเลือกตั้ง จึงเป็นปัญหาที่หลายฝ่ายพยายามที่จะเข้ามาดำเนินการแก้ไข โดยพยายามที่จะห้ามมาตรการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรกลางก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่มีการเสนอให้เข้ามาเป็นหน่วยงานแก้ไขปัญหบางส่วนท่ามกลางวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้ง แต่การดำเนินงานนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จะเห็นจากองค์กรกลาง 1 ซึ่งไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการปรามหรือระงับการหยุดยั้งการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายของบรรดาผู้สมัคร หัวคะแนน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากปัญหาเกี่ยวกับสถานะภาพ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างขององค์กรกลางตามที่กล่าวมาแล้ว

เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรกลาง 2 ขึ้นมาหลังจากการดำเนินงานที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานขององค์กรกลาง 1 จึงได้มีการกำหนดวงงานขึ้นมาโดยชัดเจนยิ่งขึ้น ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์กรกลาง 1 ที่เน้นการปรามการทุจริตมาเป็นการรณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องของการเมืองการเลือกตั้ง โดยเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่ประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้ใช้วิจารณญาณที่ถี่ถ้วนการลงคะแนนเสียง และดูแลสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่อันเป็นการถ่วงดุลย์ เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยความเที่ยงธรรม แม้จะมีการพัฒนารโครงสร้างระบบ

การทำงาน ตลอดจนบทบาทหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การทำงานขององค์กรกลางยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ฉะนั้นการดำเนินงานขององค์กรกลาง 2 ก็ยังต้องประสบกับปัญหาซึ่งทำให้การดำเนินงานในบางส่วนไม่ได้บรรลุผลตามที่หวังไว้ ซึ่งสาเหตุแห่งปัญหานั้นมีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพขององค์กรกลาง
2. อำนาจหน้าที่ ก็ยังไม่มีความเหมาะสมต่อสถานภาพของเจ้าหน้าที่ คือ การกำหนดหน้าที่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหน้าที่ที่มีอยู่
3. โครงสร้างที่ยังหาความแน่นอนชัดเจนยังไม่ได้ ไม่ว่าจะ เป็นระบบเกี่ยวกับสภาพบังคับที่จะใช้ในการดำเนินงานภายในองค์กรเอง หรือต่อบุคคลภายนอก

ปัญหาเหล่านี้ ถือว่าเป็นที่มาของอุปสรรคในการเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับ การเลือกตั้งขององค์กรกลางเป็นอย่างมาก ซึ่งควรที่จะได้รับการแก้ไข และมีการพิจารณาถึงปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง เพื่อที่จะเป็นการพัฒนาให้การดำเนินงานขององค์กรกลางบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานตลอดจนปฏิบัติการตอบโต้การดำเนินงานขององค์กรกลางจากหลาย ๆ ฝ่ายที่เริ่มจะไม่ยอมรับบทบาทหน้าที่ที่บุคลากรขององค์กรกลางดำเนินการไปเกินขอบเขต ซึ่งในบางกรณีก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รอดยเข้าใบก้าวถ่ายการดำเนินงาน บางกรณีก็ก่อให้เกิดความแตกแยกของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รอดยตามมติเตียนเจ้าหน้าที่บางฝ่าย และยกย่องอีกฝ่ายหนึ่งหรือการออกมาชี้ถึงพฤติกรรมของผู้สมัครบางคนอันส่อไปในทางที่ไม่ดี ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีใ้ได้อยู่ในวิสัยขององค์กรกลางที่จะต้องออกมาโฆษณาเป็นข่าว เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง จึงมีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกองค์กรกลางเพราะในส่วนของราชการก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหน้าที่ในด้านนี้ ซึ่งมีอำนาจแท้จริงอยู่แล้ว แต่ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์นี้ เห็นว่ายังคงมีองค์กรกลางมาสอดคล้องกับการเลือกตั้งแม้องค์กรกลางจะไม่ประสบความสำเร็จในการปรามการซื้อเสียง

หรือการทุจริตในรูปแบบอื่น ๆ ของนักการเมือง แต่การปฏิบัติภาระกิจในเรื่องของการรณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตย และการปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนับได้ว่าสามารถเป็นหน่วยงานที่แก้ปัญหาเหล่านี้ได้ในระดับหนึ่ง เพราะเป็นภารกิจที่มีความสอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ ของหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ ฉะนั้นองค์กรกลางยังมีความจำเป็น แต่ควรที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และขอบเขต ในการปฏิบัติภาระกิจเพื่อให้สอดคล้องกับสถานภาพขององค์กรเหมือนดังเช่นองค์กรกลางของฟิลิปปินส์ ที่มีการกำหนดหน้าที่ของอาสาสมัครไว้โดยชัดเจนและเหมาะสม สิ่งเหล่านี้จึงทำให้องค์กรกลางของฟิลิปปินส์ประสบความสำเร็จในการทำงาน และดูเหมือนว่าจะได้รับความชื่นชมจากคนทั่วไป

จากแนวความคิดที่ต้องการเห็นประชาชนทั่วไปมีคุณภาพทางการเมือง เพื่อที่จะทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้ง เกิดจากจิตสำนึกอย่างแท้จริงมากกว่าเกิดจากอิทธิพลหรือแรงจูงใจจากสิ่งอื่นและความคิดที่ต้องการเห็นการดำเนินงานขององค์กรกลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจากการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรกลางในการดำเนินงานอันเนื่องมาจากปัญหาด้านสถานภาพโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และขอบเขตของการดำเนินงานแล้ว ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าควรที่จะมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรกลางไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของการทำงาน เพื่อจะทำให้องค์กรกลางเป็นหน่วยงานที่สามารถจะคาดหวังได้ว่าจะมาเป็นผู้พิทักษ์ความบริสุทธิ์ยุติธรรมการเลือกตั้งอย่างแท้จริง การที่จะให้องค์กรกลางเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งนั้นองค์กรกลางต้องมีความพร้อมอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นยุทธวิธีการดำเนินงานที่ต้องสอดคล้องกับสถานภาพของตน ประสิทธิภาพของบุคลากร เพราะการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการดำเนินงานเลือกตั้งนับว่าเป็นสิ่งใหม่ แม้ก่อนหน้านี้อาจมีองค์กรต่าง ๆ เข้ามาสอดส่องการเลือกตั้งแต่ก็ไม่ได้มีการจัดดำเนินการเป็นระบบและจริงจังอย่างเช่นปัจจุบัน เมื่อเป็นสิ่งที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิถีทางการเมืองของประชาชนโดยที่พื้นฐานความเป็นมาในอดีตประชาชน

ไม่มีหนังสือเหล่านี้เลย แต่การดำเนินงานขององค์กรกลางที่ผ่านมา นับแต่การเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม 2535 กลับมอบหมายหน้าที่ปฏิบัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่อาสาเข้ามาร่วมปฏิบัติงานโดยที่อาสาสมัครส่วนมากทั่วไปจะเป็นประชาชนที่มีได้มีความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนจิตอาสาในการเลือกตั้งมากนักจึงทำให้การดำเนินงานของอาสาสมัครไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ฉะนั้นเพื่อให้องค์กรกลางเป็นหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงแล้วจึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและให้เหมาะสมกับสถานภาพ

สถานภาพ คณะกรรมการควรที่จะมีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้มีการควบคุมตรวจสอบการทำงานกันได้อย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่มิให้ปล่อยให้การดำเนินงานเป็นไปตามความพึงพอใจและในขณะเดียวกันก็เป็น การคุ้มครองคณะกรรมการองค์กรกลางในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยโดยการนำประมวลกฎหมายอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครองและความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและติดตามผลงานของอาสาสมัครในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะรายงานการกระทำความผิดที่องค์กรกลางได้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ดำเนินการกับผู้กระทำผิดอย่างจริงจังโดยเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษอันจะเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้พึงสังวรอยู่เสมอในการปฏิบัติหน้าที่ว่าต้องตั้งอยู่บนความเที่ยงธรรม เท่าที่ผ่านมารายงานขององค์กรกลางที่เสนอขึ้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วมักจะเงียบเฉยหรือไม่มีการดำเนินการอะไรเลย อันเป็นผลให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะในจังหวัดหรือหน่วยงานที่ผู้บังคับบัญชาวางตัวไม่เป็นกลาง ทั้งนี้เพราะเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดก็ไม่มีผู้รับผิดชอบในการที่จะติดตามการดำเนินงานต่างๆ ที่องค์กรกลางได้เสนอไป

นอกจากนั้นคณะกรรมการยังจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในด้านงบประมาณและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะใช้ในแต่ละห้องที่ ซึ่งมีความจำเป็นที่แตกต่างกันออกไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำไปใช้ โดยคณะกรรมการจะต้องมีการศึกษาสภาพแต่ละห้องที่ก่อนมีการเลือกตั้ง ว่าในห้องที่นั้นมีปัญหาอย่างไร

ฉะนั้นหน้าที่ของคณะกรรมการขององค์กรกลางควรมีดังนี้

1. ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง (ในวงงานขององค์กรกลาง) เพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการเข้าไปแก้ปัญหานั้นจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ
2. ติดตามผลการดำเนินการเกี่ยวกับรายงานการกระทำความคิดที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานเพื่อให้ดำเนินการในเรื่องนั้นให้ถึงที่สุด
3. จัดสรรงบประมาณให้แก่เจ้าหน้าที่ในแต่ละห้องที่อย่างเหมาะสม
4. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเพื่อก่อให้เกิดการร่วมมือกันอย่างจริงจังในการดำเนินงาน
5. สรรหาบุคคลากรประจำสำนักงานจังหวัด
6. ติดตามการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันมิให้ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือดำเนินการเกินเลยขอบเขตหน้าที่
7. ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการโดยมิชอบและกล่าวโทษทางอาญาแก่เจ้าพนักงานในกรณีมีมูลความผิดทางอาญา ทั้งนี้กรรมการและเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานจังหวัดมีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแต่ไม่รวมถึงอาสาสมัคร เพราะจะเป็นการง่ายในการควบคุมในการดำเนินงานโดยนาระบบการควบคุมของเจ้าพนักงานมาใช้บังคับ

โครงสร้างขององค์กรกลาง

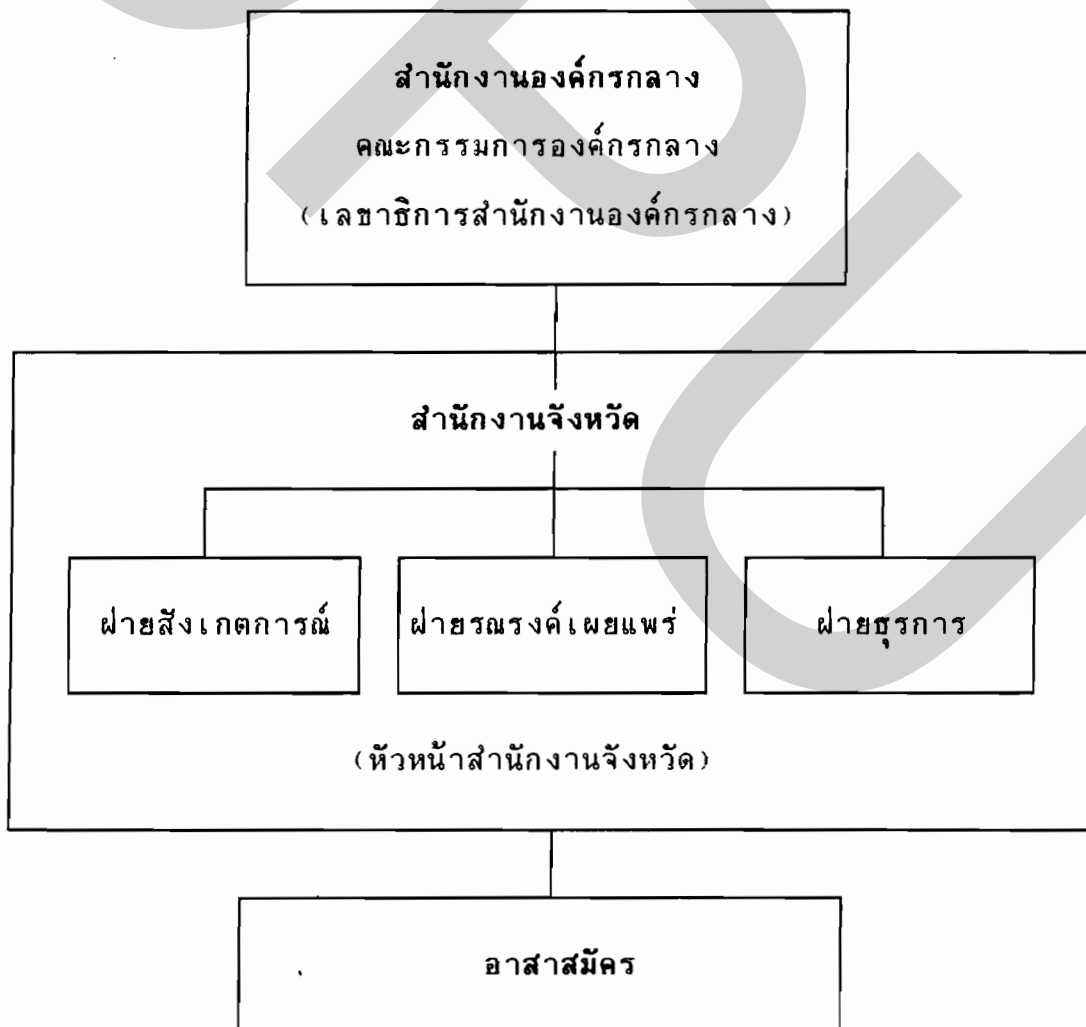
จากปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรกลางตามที่กล่าวมาแล้วอันเป็นเหตุให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จ โครงสร้างขององค์กรกลางจึงควรปรับปรุงให้มีลักษณะดังนี้

เป็นโครงสร้างที่ถาวร คือมีการกำหนดว่าองค์กรกลางจะประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง จำนวนเท่าใด และแยกออกเป็นฝ่ายใด ทั้งนี้การที่องค์กรกลางมี

โครงสร้างชั่วคราวหรือใช้เฉพาะในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะทำให้รูปแบบของการดำเนินงานเปลี่ยนไปไม่มีความต่อเนื่อง ผลที่ตามมาก็คือไม่เป็นที่ยอมรับของผู้อื่น

เป็นโครงสร้างที่กระต๊อต กิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีช่วงเวลาจำกัดสั้น ๆ ในช่วงเลือกตั้ง ฉะนั้นการดำเนินงานจึงต้องการความรวดเร็ว รูปแบบของโครงสร้างจึงควรมีลักษณะเอื้ออำนวยในการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ควรที่จะต้องแบ่งรูปแบบโครงสร้างที่ซับซ้อนหรือรวมศูนย์การบริหารซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานที่ล่าช้าและบางครั้งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานของแต่ละฝ่าย โครงสร้างขององค์กรกลางในอนาคตควรเป็นดังนี้

ลักษณะโครงสร้างขององค์กรกลาง



โครงสร้างขององค์กรกลางประกอบไปด้วยคณะบุคคลฝ่ายต่าง ๆ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการ จะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาอาชีพต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับของประชาชนมีจำนวนประมาณ 15 คน โดยได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และให้ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวไปทำการเลือกประธานคณะกรรมการ 1 คน เลขาธิการคณะกรรมการ 1 คน และรองประธานคณะกรรมการ 4 คน

ให้มีสำนักงานองค์กรกลางตั้งขึ้นมารองรับองค์กรกลาง เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ถาวรทั้งนี้ให้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการควบคุมดูแลตรวจสอบการทำงาน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการองค์กรกลางเป็นผู้รับผิดชอบดูแลเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน

คณะกรรมการควรที่จะมีวาระในการปฏิบัติหน้าที่ 4 ปี เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ถ้าคณะกรรมการปฏิบัติงานหรือดำเนินงานไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ได้ก็อาจจะไม่ได้รับแต่งตั้งอีก ตรงกันข้ามถ้าการบริหารงานทำให้องค์กรกลางประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ทำให้องค์กรกลางเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปก็อาจจะได้รับแต่งตั้งมาเป็นกรรมการอีกหลังจากครบวาระ

คุณสมบัติคณะกรรมการองค์กรกลาง

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรกลางเป็นงานที่ต้องการความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง และความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้วางนโยบายหรือควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์กรกลาง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดไว้โดยชัดเจนว่า มีหลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อเป็นการกั้นกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการองค์กรกลาง กรรมการองค์กรกลางควรมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือเคยดำรงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิก ต้องเป็นผู้ยุติบทบาททางการเมืองเป็นเวลายาวไม่น้อยกว่า 5 ปีจนถึงวันได้รับแต่งตั้ง

การที่จะให้นักการเมืองเข้าร่วมดำเนินการจะต้องมีสิ่งที่ยืนยันชัดว่าจะไม่

ส่งผลให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองต่าง ๆ กำหนดเวลา 5 ปี ที่นักการเมืองนั้น ๆ ได้ยุติบทบาททางการเมืองโดยไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ได้ว่าคุณคนนั้น ๆ จะมีความเป็นกลาง

2. นักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

นักวิชาการถือว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทมากในการเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว องค์กรกลางก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ต้องมีนักวิชาการเข้ามาร่วมดำเนินการ โดยเฉพาะผู้ที่มีประสบการณ์และสนใจการเมือง

3. เคยเป็นผู้บรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเลือกตั้งในมหาวิทยาลัยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

เหตุที่คุณสมบัติที่ควรมีของคณะกรรมการในข้อนี้ก็เพราะว่าบุคคลที่เคยสอนหรือบรรยายกฎหมายดังกล่าวย่อมมีความรู้ความสามารถในการที่จะวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากกฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานขององค์กรกลาง

4. ว่าเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้เพราะบุคคลดังกล่าวอาจได้รับแรงกดดันจากผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะนักการเมืองได้ ฉะนั้นการดำเนินงานอาจจะไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

5. ว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งความเป็นกลางเป็นสิ่งสำคัญ ฉะนั้นถ้าได้บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่พรรคการเมืองใด ๆ แล้ว อาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านความไม่เป็นกลางได้ วัตถุประสงค์ที่ตามมาก็คืออาจจะมีการกำหนดบทบาทให้กับเจ้าหน้าที่ในทางที่มีขอบมิควรก็ได้ ทั้งนี้โดยทั่วไป สัญชาติญาณของนักการเมือง ย่อมหาทุกวิถีทางเพื่อให้ตนตลอดพรรคการเมืองของตนชนะการเลือกตั้ง

6. เป็นผู้ฝึกฝักระบอบประชาธิปไตย มือชื่อเสียงเกียรติคุณเป็นที่ยกย่อง ไม่มีพฤติกรรมที่ขัดแย้งต่ออุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย

7. ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษไม่ว่าในกรณีใด ๆ ยกเว้นความผิดฐานประมาทเลินเล่อ

บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาในความผิดไม่ว่าฐานใดย่อมทำให้คนทั่วไปเกิดความไม่เชื่อถือขึ้นได้ ในการที่จะเข้ามาดำเนินงานขององค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องการบุคลากรที่บริสุทธิ์เที่ยงธรรม การที่บุคคลต้องคำพิพากษาให้ลงโทษแม้จะไม่ได้รับโทษ (กรณีโทษรอลงอาญา) ก็จะทำให้ถูกตำหนิติเตียนได้ แต่ยกเว้นความผิดในกรณีที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นการกระทำที่มีได้ตั้งใจ

สำนักงานจังหวัด จะตั้งขึ้นมารองรับเจ้าหน้าที่องค์กรกลางในระดับปฏิบัติการโดยจะมีในทุกจังหวัด ทั้งนี้จะมีหัวหน้าสำนักงานระดับจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการขององค์กรกลางเป็นผู้รับผิดชอบดูแล โดยจะเข้ามาทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอาสาสมัครในการปฏิบัติหน้าที่กับผู้บริหารในกรณีการดำเนินงานมีปัญหา และควบคุมการดำเนินงานของอาสาสมัครให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นเหมือนที่ผ่านมามีอันเป็นการสร้างความสับสนเชื่อมั่นให้เกิดแก่ทุกฝ่าย สำนักงานองค์กรกลางในระดับจังหวัดจะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย

ฝ่ายสังเกตการณ์ จะเข้ามารับผิดชอบในการสังเกตการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งตลอดจนอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการเลือกตั้ง

ฝ่ายรณรงค์เผยแพร่ จะเข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง

ฝ่ายธุรการ จะเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับงานทั่วไปในสำนักงานไม่ว่าจะเป็นการจัดทำเอกสาร รวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง เสนอให้คณะกรรมการองค์กรกลางเพื่อจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

และดูแลงบประมาณตลอดจนจัดสรรอุปกรณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่อาสาสมัครขององค์กรกลาง

คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด

เจ้าหน้าที่องค์กรกลางของสำนักงานจังหวัดก็ควรที่จะมีคุณสมบัติในด้านของความเป็นกลาง เช่นเดียวกับกับคุณสมบัติของคณะกรรมการ แต่คุณสมบัติเฉพาะบุคคลอาจจะดีกว่า ทั้งนี้เพราะเป็นเพียงผู้รับหลักการมาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้เท่านั้น ซึ่งคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานควรมีดังนี้

1. ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่ในพรรคการเมือง
2. ไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ
3. ไม่มีตำแหน่งทางการเมือง ขณะเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่
4. ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษไม่ว่ากรณีใดๆ ยกเว้นในความผิดฐานประมาทเลินเล่อ

สถานภาพ ควรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่นเดียวกับคณะกรรมการ

อาสาสมัคร จะได้จากการรับสมัครประชาชนทั่วไป เช่นเดิม ซึ่งต้องใช้กันเป็นจำนวนมาก นัมเพรลของฟิลิปปินส์ มีผู้สังเกตการณ์ประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศถึง 85% ซึ่งต้องใช้อาสาสมัครกว่า 2,500,000 คน จากองค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งฝ่ายประชาชน (MCQC) ประมาณ 50,000 คน จากฝ่ายศาสนจักรโรมันคาทอลิก (PPCRV) ประมาณ 2.3 ล้านคน และอาสาสมัครอื่นๆ อีก ฟิลิปปินส์สามารถที่จะระดมอาสาสมัครดังกล่าวได้เนื่องมาจากการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป ฉะนั้นอาสาสมัครองค์กรกลางของไทยจึงควรที่จะยึดมั่นในแนวทางของตนไว้โดยเคร่งครัดเพื่อเป็นการสร้างแรงศรัทธาต่อหน่วยงานจากบุคคลอื่น ซึ่งในส่วนของขอบเขตอำนาจหน้าที่จะได้กล่าวต่อไป

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้ง เป็นการรองรับสถานภาพขององค์กรกลาง ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปยอมรับการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับองค์กรกลาง เพราะที่ผ่านมามีอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรกลาง

อย่างหนึ่งก็คือ หน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปยังไม่ยอมรับในการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางเข้ามาสังเกตการณ์เลือกตั้งและในบางห้องที่กลับขัดขวางมิให้ดำเนินการแต่อย่างใด

นอกจากการรับรองสภาพขององค์กรกลางแล้ว อีกประการหนึ่ง ที่ควรมีการแก้ไขก็คือ การทำให้ผลการดำเนินงานขององค์กรกลางมีผลบังคับว่าให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ต้องดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องห้ององค์กรกลางให้ได้รายงานไปให้ถึงที่สุด เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในกรณีรายงานดังกล่าวบ่งถึงพยานหลักฐานที่ชี้มูลความผิดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนหรือรายงานจากองค์กรกลางที่เสนอต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยมิชอบในการเลือกตั้งก็ไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

ฉะนั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งแนวทางแก้ไขกฎหมายและคำสั่งที่เกี่ยวข้องผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ได้เสนอไว้ในภาคผนวก หมายเลข 4

ขอบเขตอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรกลาง

จากการดำเนินงานที่ไม่ประสบความสำเร็จขององค์กรกลาง 1 ที่มีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งทำให้อาสาสมัครไปเน้นการปราบปรามการซื้อเสียงซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่อาสาสมัครจะทำเช่นนั้นได้ บางครั้งความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทก็มีสาเหตุมาจากผู้บริหารที่มีแนวความคิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต่างกันมาสู่องค์กรกลาง 2 อุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ห้ององค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จก็คือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพขององค์กร โดยเฉพาะการมุ่งที่จะไปจับผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของบุคคลต่าง ๆ และการไปดำเนินการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนจึงทำให้คนทั่วไปเริ่มที่จะออกมาตอบโต้การกระทำที่เกินเลยนั้น

จากปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งทำให้องค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางเสียใหม่

1. ลักษณะงานจะต้องเป็นงานที่สอดคล้องกับหน่วยงานอิสระ คือต้องเป็นงานที่สามารถปฏิบัติได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนเช่นปัจจุบันเพราะกว่างานจะสำเร็จได้ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. ลักษณะงานต้องเป็นงานที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจ และเข้าร่วมปฏิบัติงานกับองค์กรกลางได้ง่าย จะเห็นได้จากองค์กรกลางของฟิลิปปินส์ที่อาสาสมัครของเขาเพียงแต่คอยสังเกตการณ์นับคะแนนและจดคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งรายงานไปยังศูนย์เท่านั้น เพื่อป้องกันการรบกวนการนับคะแนนที่ส่วนกลางอีกครั้ง

3. ลักษณะงานจะต้องไม่ใช่งานที่อาสาสมัครจะให้คุณค่าหรือให้โทษแก่นักการเมืองบางคนได้ ปัญหานี้จะเห็นได้ชัดเจนหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ซึ่งมีการกล่าวหาว่าบุคคลกรขององค์กรกลางบางคนฝ่าฝืนแนวทางของพรรคการเมืองฝ่ายเทพ และต่อต้านนักการเมืองที่มีทิศทางทางการเมืองตรงข้ามกับตนเอง ซึ่งเรื่องนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างในการไม่ยอมรับองค์กรกลางจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะนักการเมืองที่ถูกองค์กรกลางต่อต้าน ในเรื่องนี้เราจะเห็นได้จากลักษณะงานขององค์กรกลางฟิลิปปินส์ที่กำหนดหน้าที่ไว้เพียงสังเกตการณ์ในวันเลือกตั้งและการนับคะแนน เพื่อเป็นหลักฐานป้องกันการรบกวนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการรักษาความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง ทำให้องค์กรกลางของฟิลิปปินส์ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปตลอดจนให้ความร่วมมือในการเข้ามาเป็นอาสาสมัคร ปัญหาการโต้แย้งถึงการดำเนินการจากผู้อื่นจึงไม่มี เพราะลักษณะการทำงานนั้นไม่อาจให้คุณค่าให้โทษได้

4. อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลาง ก็ควรให้องค์กรกลางมีลักษณะเช่นเดิม แต่จะเป็นการปรับลักษณะงานให้สอดคล้องกับองค์กรอิสระ ทั้งนี้ก็มีเหตุผลหลายประการที่ควรให้องค์กรกลางมีสถานภาพตามกฎหมาย แต่มีข้อจำกัด

ในด้านขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ คือ

ปัญหาของบุคลากร

ก. ไม่สามารถตรวจสอบกลิ่นกรองได้ว่าเป็นกลางทางการเมืองจริงหรือไม่

ข. หากคนที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงได้ยาก

ปัญหาก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง

รายงานการปฏิบัติงานขององค์กรกลางจากหน่วยงานของรัฐมีอยู่หลายกรณี ที่อาสาสมัครขององค์กรกลางเข้าไปก้าวท่ายการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลอื่น ทั้งที่ตนไม่มีอำนาจ และมีการใช้อำนาจตามคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเกินขอบเขตเป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าองค์กรกลางยังไม่พร้อมที่จะมีอำนาจอย่างแท้จริง เพราะยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนอย่างดีพอ

5. จะต้องกำหนดขอบเขตหน้าที่ขององค์กรกลางไว้รัดยัดเข้มงวดที่จะกำหนดไว้รัดยัดกว้าง ๆ คลุมเครือทำให้การดำเนินงานไร้ทิศทาง

ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการเข้ามาร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และองค์กรกลางสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพควรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก. **รณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการเลือกตั้งแก่**

ประชาชน

การปลูกฝังจิตสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน ให้มีความอยากที่จะเข้าร่วมในการเสริมสร้างประชาธิปไตยในการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความรักและหวงแหน มีความรับผิดชอบในสิทธิและหน้าที่ของตนมิใช่เห็นการเลือกตั้งเป็นเพียงหน้าที่ของคนในชาติเท่านั้น เป็นการสร้างบุคลากรให้มีคุณภาพทางการเมืองแม้จะต้องเสียเวลาเป็นอย่างมากแต่ก็ต้องมีการเริ่มต้นกันที่จุดนี้ เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการทุจริตที่เกิดจากประชาชนเป็นเรื่องของปลายเหตุ ต้นเหตุแห่งปัญหาคือความด้อยคุณภาพทางการเมือง

การรณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมือง เพื่อเป็นพื้นฐานให้ประชาชนเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการสร้างและพัฒนาคุณภาพทางการเมืองให้แก่ประชาชนเป็นงานที่อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับหน่วยงานขององค์กรกลาง คือการดำเนินงานสามารถกระทำได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องไปคอยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้การรณรงค์เผยแพร่งานดังกล่าวควรที่จะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องคือก่อนเลือกตั้งและหลังเลือกตั้ง เพื่อชี้ให้เห็นว่าจากการเลือกตั้งที่ประชาชนไปใช้สิทธิโดยเห็นแก่อามิสสินจ้างแล้วประชาชนทำอะไร มีผลต่อประเทศชาติอย่างไร หรือการที่ประชาชนใช้วิจารณญาณในการใช้สิทธิแล้วมีผลต่อการเลือกตั้งอย่างไร

ข. สังเกตการณ์ในวันเลือกตั้ง

ในวันเลือกตั้งให้อาสาสมัครขององค์กรกลางที่มีอยู่ไปประจำที่หน่วยเลือกตั้งทั้งนี้เพื่อสังเกตการณ์

ในการลงคะแนน uly จะสังเกตการณ์เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนจะเข้าไปใช้สิทธิ นับตั้งแต่การไปแสดงบัตรประจำตัวต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีชื่อในรายชื่อหรือไม่ และเป็นบัตรของผู้ถือบัตรมาหรือไม่ เจ้าหน้าที่มอบบัตรที่จะใช้ในการลงคะแนนถูกต้องหรือไม่

ในการนับคะแนน ให้อาสาสมัครคอยสังเกตการณ์การนับคะแนนของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำการไปโดยถูกต้องหรือไม่ เช่นอ่านบัตรเสียเป็นบัตรดี หรือชานบัตรลงคะแนนที่ประชาชนกากบาทเบอร์หนึ่งไปอ่านเป็นเบอร์อื่น และหักทวงถ้าเห็นว่ามีกรกระทำดังกล่าว

รายงานผลการเลือกตั้ง ให้อาสาสมัครรายงานผลการนับคะแนนหน่วยเลือกตั้งที่ตนประจำอยู่ หลังจากนับคะแนนสิ้นสุดไปยังสำนักงานจังหวัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการรบกวนการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น ในการที่เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งจะแจ้งต่อทางอำเภอที่เป็นเท็จเพื่อให้เป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครบางคน ซึ่งในการรายงานผลการเลือกตั้งจะต้องมีการเตรียมเครือข่ายการสื่อสารที่กว้างขวางและฉับไว ในส่วนของอาสาสมัครที่เข้าไปสังเกตการณ์นับคะแนนแล้วราย-

งานผลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ห่างไกลออกไปจะต้องมีหลักประกันความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิ เป็นงานบริการที่อาสาสมัครขององค์กรสามารถที่จะเข้าไปดำเนินการได้ ทั้งนี้เป็นการอำนวยความสะดวกและขณะเดียวกันก็เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของผู้มาใช้สิทธิ เช่นตรวจรายชื่อให้แก่ผู้มาใช้สิทธิว่ามีหรือไม่ อันเป็นการตรวจเช็คบัตรประจำตัวของผู้มาใช้ใบในตัวเองตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ และจากการเข้าไปสังเกตการณ์การเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง เมื่ออาสาสมัครพบเห็นพฤติกรรมของบุคคลต่างๆ ที่สื่อไปในทางทุจริตหรือมีหลักฐานการทำทุจริตก็ทำรายงานเสนอต่อผู้รับผิดชอบต่อไป เพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิด นอกจากนี้จะทักท้วงในหน่วยเลือกตั้งแล้ว

ค. ดำเนินการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่

ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ย่อมมีผลกระทบต่อ การเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เพราะจะเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และเป็นการทุจริตที่ได้ผลแน่นอนกว่าการซื้อเสียง โดยเฉพาะการทุจริตในวันเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำได้หลายกรณี เช่นชี้แนะการลงคะแนน รู้เห็นเป็นใจในการใช้สิทธิมากกว่า 1 ครั้ง การลงคะแนนแบบ ฝ่าฝืน หรือ พลร่ม การทุจริตเหล่านี้้องค์กรกลางสามารถที่จะดำเนินการแก้ไขได้ โดยเฉพาะไปร่วมสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง ดูพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าวมีพฤติกรรมเหล่านี้หรือไม่ จะได้ผลมากกว่าการที่อาสาสมัครจะมุ่งไปที่การปราบปราม การซื้อเสียง เพราะการทุจริตในลักษณะดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้การใช้สิทธิแต่ละบุคคลจะมีหลักฐานแสดงไว้อย่างชัดเจน แต่ที่มีการทุจริตในปัจจุบัน เพราะไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้รับผิดชอบเท่าไรนัก เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งจึงถือโอกาสร่วมกับนักการเมืองบางคนทุจริตการเลือกตั้ง

มาตรการดำเนินการที่เป็นการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีดังนี้

1. คอยอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ให้แก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. ตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชนผู้มาใช้สิทธิว่าตรงกับผู้มาใช้สิทธิ
และหลักฐานทางราชการหรือไม่

3. คอยตรวจสอบการแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการลงคะแนนของเจ้าหน้าที่
ว่าถูกต้องหรือไม่

4. คอยสังเกตการณ์การนับคะแนน การอ่านคะแนน ของเจ้าหน้าที่
และรายงานผลการนับคะแนนต่อสำนักงานจังหวัด

นอกจากนั้น เมื่อมีการกระทำที่ทุจริตหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่
อยู่ในวิสัยของอาสาสมัครที่จะเข้าไปดำเนินการได้ ก็ให้อาสาสมัครรวบรวมหลัก
ฐานแล้วทำเป็นรายงานส่งให้คณะกรรมการองค์กรกลาง เพื่อจะส่งให้ผู้บังคับบัญชา
เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดต่อไป โดยที่คณะกรรมการองค์กร-
กลางจะเป็นผู้ติดตามดูแลการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดอย่างใกล้ชิด ซึ่งกฎ-
หมายที่ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ เสนอให้มีการแก้ไขได้ให้อ่านแก่คณะกรรมการฯ และ
บังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับรายงานต้องดำเนินการให้ถึงที่สุด มิฉะนั้นจะมีความผิดแล้ว
แต่จะอยู่ในเรื่องใดตามลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่งาน

ฉะนั้นจากแนวความคิดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางที่
ได้เสนอไป จึงควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
โดยชัดแจ้งในการที่จะมีการตั้งองค์กรอิสระ เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง
ต่อไป ซึ่งได้กล่าวไว้ในภาคผนวก

จากการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ตามแนวความคิดของผู้จัดทำวิทยานิพนธ์
นั้นจึงทำให้เห็นความแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางที่ผ่านมาก็คือ

- 1) ขอบเขตอำนาจมีวงจำกัดมากขึ้น
- 2) มีความเหมาะสมกับสถานภาพมากกว่าองค์กรกลางครั้งที่ 1 และ
ครั้งที่ 2 ที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่กว้างจนเกินไป
- 3) มีการกำหนดถึงบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

เมื่อมีการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางให้มีความชัดเจน และเหมาะสมแล้วในอนาคตการดำเนินการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเลือกตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย เช่นเดิม หรือจะเปลี่ยนไปเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งก็ตาม องค์กรกลางก็สามารถจะปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานดังกล่าวได้เป็นอย่างดี เพราะการดำเนินงานขององค์กรกลางตามแนวที่เสนอจะเป็นการส่งเสริมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยเกิดจากตัวประชาชนเองมิได้เข้าไปก้าวก่ายผู้จัดการเลือกตั้ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. กฎหมาย กฎกระทรวงและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมการเกษตรแห่งประเทศไทย, 2527

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมเกษตรแห่งประเทศไทย, 2526

กรมพล ทองธรรมชาติ ศ.ดร. และคณะ การปกครองและการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิชย์, พ.ศ. 2521

โรกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, พ.ศ. 2517

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. ข้อมูลการเลือกตั้ง 35. เกษม วัฒนธรรมรวบรวม. พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ครีเอทีฟ-พับลิชชิง จำกัด, พ.ศ. 2535

คณะกรรมการจัดทำคู่มือและวิจัยชี้พิจารณาเลือกตั้งของฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง. คู่มือการสอดส่องพฤติกรรมทุจริตเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่ รอยเอสพรีนติ้งเฮ้าส์, พ.ศ. 2535

คณะกรรมการฝึกรอบรมฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง. คู่มือผู้ประสานงานอาสาสมัคร
ในการเลือกตั้งวันอาทิตย์ที่ 13 กันยายน 2535. กรุงเทพมหานคร:
 พิมพ์ที่ เทพรัตน์เพรส, พ.ศ. 2535

คณะกรรมการฝึกรอบรมฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง. คู่มือปฏิบัติงานอาสาสมัครองค์
กรกลางในการเลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน 2535. กรุงเทพมหานคร:
 พิมพ์ที่ พลชัยพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์, พ.ศ. 2535

คมกริช วัฒนเสถียร. ผู้แทนที่เด็ด ที่เด็ดผู้แทน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
 บัณฑิตย์ไทยรัฐ พ.ศ. 2527

จ. โชติพันธุ์. ประวัติศาสตร์ การปกครองและการเมืองของสาธารณรัฐแห่ง
ฟิลิปปินส์ กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

จรูญ สุภาพ ศ. พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการบริหารการเลือก
ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: ศึกษากรณีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง
ของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:
 พิมพ์ที่ เจ้าพระยาการพิมพ์, พ.ศ. 2527

ชมรมสื่อเพื่อการศึกษาและพัฒนาชาติ. การเมืองไทยกับการเลือกตั้ง. พิมพ์ครั้งที่ 1,
 กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่ เจริญวิทยาการพิมพ์, พ.ศ. 2526

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญ
เยอรมัน. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ เรืองแก้ว
 การพิมพ์, พ.ศ. 2535

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทย
ปัจจุบัน หน่วยที่ 7-15 เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร:
 สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, พ.ศ.2530

พูนศักดิ์ วรรณพงษ์. กฎหมายกับการเมือง. พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร:
 พิมพ์ที่บริษัทสารมวลชน, พ.ศ.2534

ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมือง
เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร:พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 พ.ศ.2520

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและ
กฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร:พิมพ์ที่
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2513

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์
 แสงงสุทธิการพิมพ์, พ.ศ.2530

วีระ โรจฉายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพมหานคร:
 โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, พ.ศ.2532

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม
 พ.ศ.2535

วารสารและเอกสารอื่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. "รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522" เอกสารการวิจัย, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2523.

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. "รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529" เอกสารการวิจัยของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2530

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. "รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531" เอกสารการวิจัยของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2532

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. "เอกสารสรุปผลการสัมมนาเพื่อประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 เชิงปฏิบัติการ" เอกสารสรุปผลการสัมมนา, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531

กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง "ข่าวสารการเลือกตั้ง" ปีที่ 2 (พฤศจิกายน 2535) 45

คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง. "รายงานสรุปคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอฯพณฯ นายกรัฐมนตรี 19 มิถุนายน 2535" เอกสารรายงานสรุปของคณะกรรมการติดตาม และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพมหานคร : องค์กรกลาง บ้านมนังคศิลา, 2535

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...

คณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง. "การสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการเลือกตั้ง และการจัดองค์กรกลางเลือกตั้งในอนาคต" เอกสารประกอบการสัมมนา, กรุงเทพมหานคร: องค์กรกลาง บ้านมนังคศิลา, 2535

คณะทำงานฝ่ายวิชาการคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535" รายงานฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพมหานคร. พิมพ์ที่ บริษัทเยลรส การพิมพ์, 2535

คณะเลขานุการ ฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. "การสังเกตการณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535" รายงาน, กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่ เทพรัตน์เพรส, 2535

คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง. "รายงานเบื้องต้นของคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี 16 ตุลาคม 2535" รายงาน, กรุงเทพมหานคร: องค์กรกลาง บ้านมนังคศิลา, 2535

บุญทัน ดอกไชสง ดร. "เลือกตั้ง ส.ส.ไว้หะไรแก่ประเทศ" วารสารไทย, ปีที่ 6 (มกราคม-ธันวาคม 2529):21-24.

บุญเรือง บุรภัคดี. "การเลือกตั้ง" รัฐสภาสาร, ปีที่ 31 (มีนาคม 2526):4.

พรชัย เลื่อนฉวี. "มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตและชื่อเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" รายงานผลการวิจัยทุนมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร:ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2534

วิรุฬห์ พรหมายน ร.ต. "การบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาวะจำกัด" วารสารข้าราชการ, ปีที่ 28 (พฤษภาคม 2526):5

เศรษฐพร ดุสรีพิทักษ์. "ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง" วารสารไทย. ปีที่ 3 (เมษายน-มิถุนายน 2526):ฉบับที่ 10

สำนักนรยบายและแผนมหาดไทย. "การชื่อเสียงเลือกตั้งที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ:บทสำรวจเอกสารฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง" รายงานผลการศึกษาวิจัย (เบื้องต้น), กรุงเทพมหานคร:พิมพ์สำนักนรยบายและแผนมหาดไทย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

สีดา สอนศรี. บทบาทขององค์กรอาสาสมัครในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย. สยามรัฐ (29 มิถุนายน 2535) น.6

สัมฤทธิ์ แก้วอาจ. "สิทธิเลือกตั้ง" รัฐสภาสาร. ปีที่ 32 (มิถุนายน 2527):6

สัมฤทธิ์ แก้วอาจ. "ประชาชนรู้จักพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งแค่ไหน" รัฐสภาสาร. ปีที่ 32 (กรกฎาคม 2527):7

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณาผู้ตัดสิน.

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาการ
ปฏิบัติงานขององค์กรกลางตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
(นายเสกสรร แสนภูมิ กับคณะเป็นผู้เสนอ)

ผู้ตัดสินเรื่อง

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาการ
ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
(นางวาณี หาญสวัสดิ์ เป็นผู้เสนอ)

บรรจรรยาเปียบวาระ ครั้งที่ 4

การประชุมสมัยสามัญ ครั้งที่ 2

อ.พ. 4/2526

อุมาสีว์ สอาดเยี่ยม. บทบาทขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง : ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว. รัฐสภาสาร ปีที่ 40 (สิงหาคม 2535) 8

องค์กรกลาง "ข่าวองค์กรกลาง" ส.ค.ส. 2536

Universal Declaration of Human Rights

บทสัมภาษณ์

ปรีชา ผดุงจันทร์ ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 18 ตุลาคม 2536 ที่กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร

พินิจ จารุสมบัติ โฆษกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 20 ตุลาคม 2536 ที่รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

เจริญ คันชวงศ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 20 ตุลาคม 2536 ที่รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

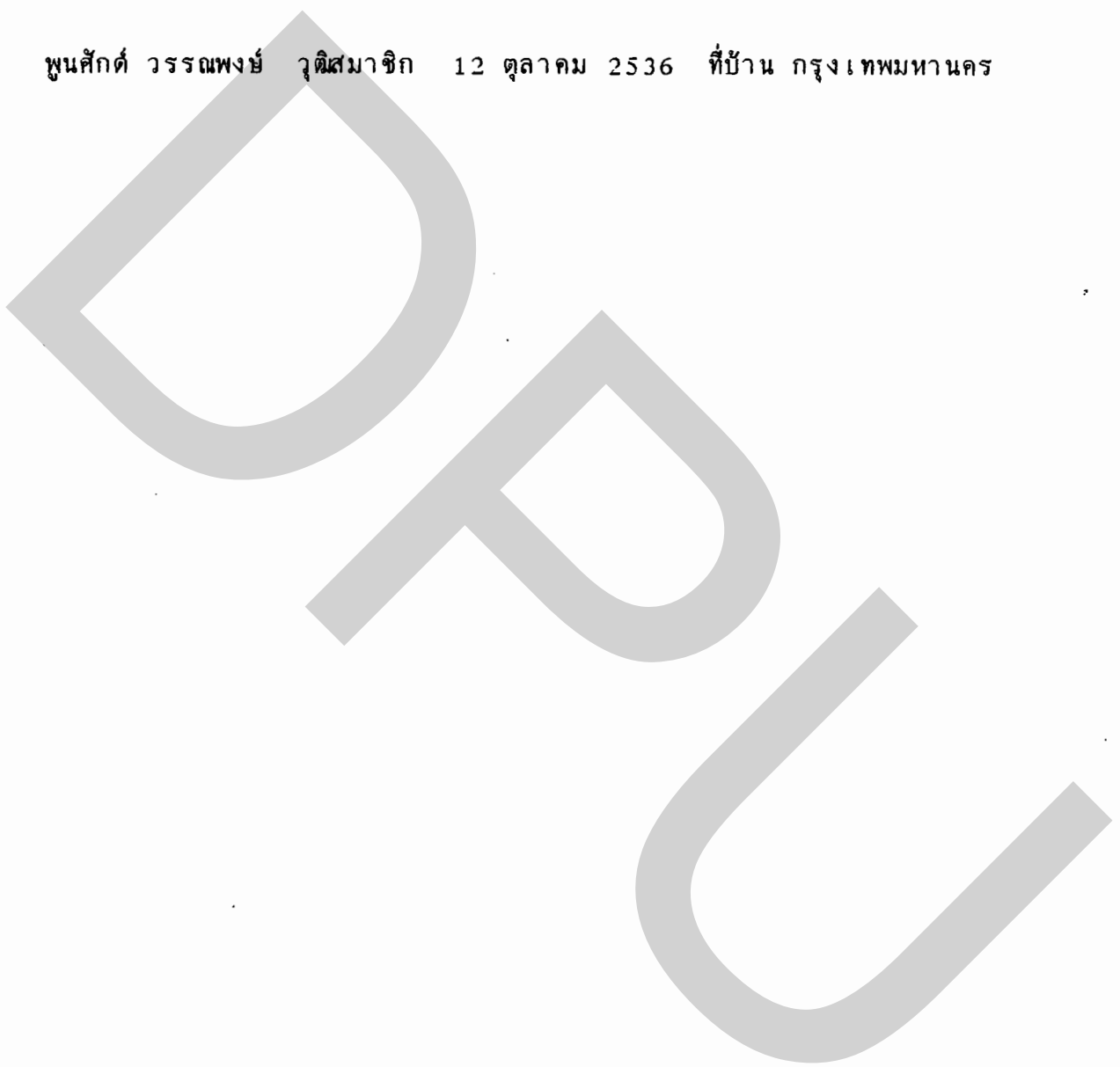
สุเมธ พรหมคำห่าว รองหัวหน้าพรรคเสรีธรรม 22 ตุลาคม 2536 ที่รัฐสภา กรุงเทพมหานคร

สง่า สุทธิวงศ์ สมาชิกสภาจังหวัดหนองคาย เขตเลือกตั้งอำเภอโพนพิสัย 26 ตุลาคม 2536 ที่บ้าน จังหวัดหนองคาย

โรคม อารียา กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 11 พฤศจิกายน 2536 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร

พิทักษ์ ศรีตะบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดหนองคาย 10 ตุลาคม
2536 ที่บ้าน จังหวัดหนองคาย

พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ วุฒิสมาชิก 12 ตุลาคม 2536 ที่บ้าน กรุงเทพมหานคร



ด

พ

ค

ภาคผนวก

1

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 139/2535

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง

เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายยิ่งขึ้น

นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (6) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

- ข้อ 1. ให้มีคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้งประกอบด้วย
- | | |
|-----------------------------------|------------------|
| (1) นางสาวศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ | ที่ปรึกษา |
| (2) นายศิริพงษ์ ศรีพิพัฒน์ | ที่ปรึกษา |
| (3) นายเกษม สุวรรณกุล | ประธานกรรมการ |
| (4) พลเอกสายหยุด เกิดผล | รองประธานกรรมการ |
| (5) คุณหญิงอัมพร มีสุข | รองประธานกรรมการ |
| (6) นายศักดิ์ กอแสงเรือง | รองประธานกรรมการ |
| (7) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ | กรรมการ |
| หรือผู้แทน | |
| (8) อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา | กรรมการ |
| หรือผู้แทน | |
| (9) อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร | กรรมการ |
| หรือผู้แทน | |
| (10) นายเกษม สรศักดิ์เกษม | กรรมการ |
| (11) นายจีระ หงส์ลดารมภ์ | กรรมการ |

(12) นายชัยรัตน์ คำนวน	กรรมการ
(13) นายชัยสิริ สมุทวณิช	กรรมการ
(14) นายไชยันต์ รัชชกุล	กรรมการ
(15) นายเทอด เจริญวัฒนา	กรรมการ
(16) นายบรรณิณี เศรษฐบุตร	กรรมการ
(17) นายบุญเทียน คำชู	กรรมการ
(18) นายปัญญา ยวนแหล	กรรมการ
(19) นางเรวดี ประเสริฐเจริญสุข	กรรมการ
(20) นางสาววารีย์ หะวานนท์	กรรมการ
(21) นายวิชัย รัชทวีวัฒน์	กรรมการ
(22) นางวิมลศิริ ชานาญเวช	กรรมการ
(23) นางศรีวิการ์ เมฆวัชชัยกุล	กรรมการ
(24) นายสกุล สื่อทรงธรรม	กรรมการ
(25) นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์	กรรมการ
(26) นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์	กรรมการ
(27) นายสมเจตน์ วัฒนาธร	กรรมการ
(28) นายสมชัย ศรีสุทธิยากร	กรรมการ
(29) นายสมบัติ จันทรวงศ์	กรรมการ
(30) นายสมบัติ นพรัก	กรรมการ
(31) นายสมพงษ์ พัดบุญ	กรรมการ
(32) นายสมยศ เชื้อไทย	กรรมการ
(33) นายสอรัฐ มากบุญ	กรรมการ
(34) นายสุขุม นวลสกุล	กรรมการ
(35) นายสุรjit บุญบงการ	กรรมการ
(36) นายสุริชัย หวันแก้ว	กรรมการ
(37) นายอัมมาร สยามวาลา	กรรมการ

- | | |
|---|--------------------------------|
| (38) นายอำนาจ สอนอ้อมสาตร์ | กรรมการ |
| (39) นายอาชวี เตาลานนท์ | กรรมการ |
| (40) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย | กรรมการ |
| (41) นายโรคม อารียา | กรรมการและเลขานุการ |
| (42) นางสาวมาลี พฤษพงษ์สาวลี | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (43) นางสาวสุจิตรา สุดเดี่ยวไกร | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (44) นางสาวลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์ | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

ข้อ 2. ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพและตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมือง ให้ความสำคัญต่อการพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
- (2) ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวิจารณ์พิจารณาในการเลือกบุคคลที่มีความสามารถ และมีคุณธรรม
- (3) ส่งเสริมให้ประชาชนติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 13 กันยายน 2535 ให้เป็นไปโดยสุจริต ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- (4) รับคำแจ้งเหตุของประชาชน พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และพิจารณาส่งมอบข้อเท็จจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

(5) เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน

(6) ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม โดยเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 13 กันยายน 2535

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจและหน้าที่

(8) จัดสรรงบประมาณ และอนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานต่าง ๆ

(9) ทหารายงานและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ไปต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่อเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีแล้วอาจเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ข้อ 3. ในการดำเนินการตามข้อ 2 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) คณะกรรมการจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคลใดตามข้อ 2 (7) ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการก็ได้

ข้อ 4. บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตาม 2 (5) และ (7) ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่พรรคการเมือง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงอยู่แล้ว

ข้อ 5. ในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือสนับสนุนแก่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในการดำเนินการตามข้อ 2 (1) (2) และ (3)

ข้อ 6. ในการดำเนินการตามข้อ 2 (3) (4) และ (5) ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครสำหรับกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีที่ปรากฏผลความผิดได้ทราบและรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ ถ้ากรณีเป็นการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรี

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการตามมาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 หรือในกรณีมีมูลความผิดทางอาญาไม่ว่าจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดให้ดำเนินการให้มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ ภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรณีมีมูล ก็ให้ดำเนินการให้มีการย้ายออกจากพื้นที่ และให้มีการสอบสวนทางวินัยและ/หรือกล่าวโทษทางอาญา

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครผู้ใด ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อดำเนินการทางวินัยหรือทางการปกครองกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานครผู้นั้น และดำเนินการให้มีการกล่าวโทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคสองต่อไป

ผู้บังคับบัญชา ผู้ควบคุมหรือผู้กำกับดูแลของบุคคลที่ถูกดำเนินการตามวรรคสอง ต้องดำเนินการทางปกครองหรือทางวินัยกับบุคคลนั้น และรายงานผลการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการ และนายกรัฐมนตรีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร

ข้อ 7. ในกรณีที่คณะกรรมการพบว่ามีการทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม้อาจดำเนินการตามข้อ 5 ได้แล้วเสร็จ ก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายรวบรวมพยานหลักฐาน (หากมี) พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่าที่จะทำได้ และส่งมอบสำนวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครที่มูลกรณีเกิดขึ้น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และถ้ากรณีมีมูลให้ดำเนินการให้มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับมอบสำนวน ในกรณีที่มีพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ว่าก่อนหรือภายหลังวันเลือกตั้ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแจ้งข้อเท็จจริงตามที่สอบสวนได้ให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ฟ้องคดีนั้นทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินคดี

ข้อ 8. ให้อธิบดีกรมตำรวจสั่งการให้พนักงานสอบสวนซึ่งได้รับแจ้งการกล่าวโทษดำเนินการสอบสวนและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พนักงานสอบสวนผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ให้อธิบดีกรมตำรวจสั่งให้มีการลงโทษทางวินัยโดยเร็วและเคร่งครัด และเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว ให้อธิบดีกรมตำรวจแต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนเฉพาะกิจ เพื่อส่งไปช่วยพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ตามควรแก่กรณี

ข้อ 9. ให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การของรัฐหรือของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งปฏิบัติงานตามคำสั่งนี้ และให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานตามที่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายร้องขอ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานรัฐมนตรีเข้าสังกัด เห็นว่าเป็นความลับหรือไม่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การของรัฐ หรือของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้

คณะกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครองต่อไป

ข้อ 10. ภายใต้อำนาจระเบียบการเงินที่คณะกรรมการกำหนดตามข้อ 2 (8) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานและบุคคล ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ช่วยดำเนินการตามข้อ 2 (7) ได้รับค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่า ค่าที่พัก และค่าพาหนะเดินทาง โดยอนุโลมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ โดยให้ถือว่ากรรมการมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี อนุกรรมการและคณะทำงานเทียบเท่าข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 และบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ช่วยดำเนินการเทียบเท่าข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 5

ให้คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งประสบภัยจากการปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ มนุษยธรรม พ.ศ. 2497

ข้อ 11. ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณ จากเงินงบกลางตามจำนวนเงินที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามคำสั่งนี้

คณะกรรมการจะต้องจัดให้มีระบบการเงิน การบัญชี ตามมาตรฐานทั่วไป จัดให้มีการตรวจสอบบัญชีโดยผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต และส่งรายงานการเงินและการตรวจสอบบัญชีให้นายกรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง

ข้อ 12. คณะกรรมการจะมีสำนักงานส่วนกลางในกรุงเทพมหานคร และอาจจัดให้มีสำนักงานในระดับภูมิภาค จังหวัดและอำเภอตามความเหมาะสมในการดำเนินงานคณะกรรมการอาจขอความร่วมมือในด้านสถานที่ เครื่องใช้สำนักงาน และเจ้าหน้าที่ธุรการจากสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามความจำเป็น

ข้อ 13. ให้ถือว่าข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์การของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ เป็นการมาปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติงานในหน้าที่ และเมื่อพ้นจากหน้าที่ตามข้อ 2 แล้ว ให้เดินทางกลับต้นสังกัดภายในสามวัน ยกเว้นกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ 14. เมื่อคณะกรรมการได้จัดทำรายงานตามข้อ 2 (9) และรายงานการเงินและการตรวจสอบบัญชีตามข้อ 11 เสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการเป็นอันพ้นจากหน้าที่

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2535

นายอานันท์ ปันยารชุน
(นายอานันท์ ปันยารชุน)
นายกรัฐมนตรี

2

คำสั่งคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง

ที่ 95/2535

เรื่อง มอบหมายอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานรับแจ้งเหตุ

ข้อ 1. เมื่ออาสาสมัครองค์การกลางได้รับแจ้งเหตุ หรือได้ทราบว่ามี การกระทำผิด หรือสงสัยว่าจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้อาสาสมัครองค์การกลาง รายงานข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานจากผู้มาแจ้งเหตุและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้น เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวแล้วส่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานกับทำ ความเห็นส่งไปยังผู้ประสานงานอาสาสมัครประจำอำเภอ หรือจังหวัด ที่ตนปฏิบัติหน้าที่ อยู่ เพื่อพิจารณาดำเนินการ

ข้อ 2. เมื่อผู้ประสานงานอาสาสมัครได้รับเรื่องแล้วให้ผู้ประสานงานอาสาสมัครพิจารณาสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หากเห็นสมควรแล้วทำ ความเห็นเสนอต่อคณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยเร็ว

ข้อ 3. เมื่อคณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้รับเรื่องแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควรดังนี้

3.1 ในกรณี que เห็นว่าควรสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอาจมอบหมายให้อาสาสมัคร ผู้ประสานงานอาสาสมัคร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

3.2 หากเห็นว่า เป็นกรณีไม่เข้าข่ายกระทำผิดต่อกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ให้ปิดสำนวน

3.3 หากเห็นว่ากรณีมีการกระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการดังนี้

3.3.1 กรณีผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร หรือกรณีที่มีนัยสำคัญสูง ให้เสนอเรื่องให้คณะทำงานรับแจ้งเหตุส่วนกลางดำเนินการ

3.3.2 กรณีที่ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดเป็นบุคคลอื่น และกรณีแจ้งเหตุเกิดขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัดนั้น ๆ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีหรือจะเสนอเรื่องให้คณะทำงานรับแจ้งเหตุส่วนกลางดำเนินการแทนก็ได้ หรือคณะอนุกรรมการฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งจะพิจารณาดำเนินการ หรือมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของการดำเนินการยิ่งขึ้น

ข้อ 4. เมื่อคณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัด หรือคณะทำงานรับแจ้งเหตุส่วนกลางได้ดำเนินการตามข้อ 3.3.1 หรือข้อ 3.3.2 ดังกล่าวข้างต้น แล้วให้รายงานคณะอนุกรรมการฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และคณะอนุกรรมการองค์การกลางภาคทราบทันที รวมทั้งให้ติดตามผล แล้วรายงานให้คณะอนุกรรมการองค์การกลางดังกล่าวทราบทุก 7 วันด้วย การเสนอเรื่องหรือรายงานเกี่ยวกับงานรับแจ้งเหตุต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งนั้น ให้คณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัดเสนอเรื่องผ่านคณะทำงานแจ้งเหตุส่วนกลาง

ข้อ 5. เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 3.3.2 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประชาชนคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง หรือรองประธานคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง หรือประธานคณะทำงานรับแจ้งเหตุ รายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และเมื่อได้ดำเนินการตาม ข้อ 3.3.1 ในกรณีเป็นการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานครให้บุคคลดังกล่าวข้างต้น รายงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรีโดยด่วนและส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวรายงานให้ประธานคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้งได้ทราบโดยด่วนด้วย

ข้อ 6. คณะทำงานรับแจ้งเหตุหรือคณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สามารถขอความร่วมมือจากข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การของรัฐ หรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นการปฏิบัติงาน

รับแจ้งเหตุ การสอบข้อเท็จจริง หรือการขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนคณะอนุกรรมการฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งได้

ข้อ 7. ในกรณีที่คณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัดใด ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่รับแจ้งเหตุ หรือกรณีความผิดเกิดขึ้นในหลายจังหวัดเกี่ยวเนื่องกัน หรือเหตุอื่นที่เห็นสมควร คณะทำงานรับแจ้งเหตุส่วนกลางจะทำหน้าที่แทนคณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัดก็ได้

ข้อ 8. ในกรณีที่มีเหตุเกี่ยวกับความปลอดภัยของบุคคลากรขององค์การกลางในอำเภอ หรือจังหวัด หรือเหตุฉุกเฉินอื่น ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยเฉพาะกิจประจำจังหวัดนั้น หรือจะแจ้งต่อประธานคณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัด หรือต่อประธานคณะทำงานรับแจ้งเหตุส่วนกลาง เพื่อแจ้งต่อไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือหน่วยเฉพาะกิจของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ต่อไปก็ได้

ข้อ 9. ให้คณะอนุกรรมการองค์การกลางจังหวัดทำรายงานความคืบหน้า เกี่ยวกับการทำงาน รับแจ้งเหตุให้คณะทำงานรับแจ้งเหตุส่วนกลางได้ทราบเป็นระยะ เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ และติดตามผล และเมื่อเสร็จ การเลือกตั้งแล้ว ให้ทำรายงานประเมินผลเสนอต่อส่วนกลางภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง

3 ตารางแสดง คดีที่ผู้ปฏิบัติงานองค์กรกลางและประชาชนแจ้งความดำเนินคดี
ผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติเลือกตั้ง

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.น่าน	พนักงานอัยการ โจทก์ นายบุญตัน พลจร และนางคำ ทน หัวหน้าคณะผู้สมัครพรรคชาติไทย จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก จำเลยคนละ 1 ปี โทษ จำคุกรอไว้มีกำหนด 2 ปี ปรับคนละ 7,000 บาท เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี
จ.น่าน อ.แม่จริม	พนักงานอัยการ โจทก์ นายพัฒน์ คำแบ่งตัน จำเลย (ถูกดำเนินคดี 3 คดี)	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	สืบพยานจำเลย
จ.น่าน อ.แม่จริม	พนักงานอัยการ โจทก์ นายเชิด นุฟู จำเลย (ถูกดำเนินคดี 8 คดี)	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	สืบพยานโจทก์
จ.น่าน อ.ปัว	นายคำ คำอินต์ ผู้แจ้ง นายจำเนียร อุดรชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัคร มาตรา 35 (1)	อัยการสั่งไม่ฟ้อง

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.น่าน อ.แม่จริม	พนักงานอัยการ โจทก์ นายสุรัตน์ จินาสศ หรือ เดชยศ จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง อยู่ระหว่างการอุทธรณ์
จ.อุตรดิตถ์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายเจน ขวานา หัวคะแนน ผู้สมัครพรรคชาติไทย จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 1 ปี ริบชนบัตรและโปส เตอร์ของกลาง เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน อยู่ระหว่างฎีกา
จ.อุตรดิตถ์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายโกย หรือแอ้ว กัททิม จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 1 ปี ริบชนบัตรและโปส เตอร์ของกลาง เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน อยู่ระหว่างฎีกา
จ.นครสวรรค์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายไพรัช กวดขุนทด จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 1 ปี เพิกถอนสิทธิการ เลือกตั้ง 10 ปี ริบเงิน

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.สกลนคร	พนักงานอัยการ โจทก์ นายบุญเลิศ วงศ์เจริญ หัวคะแนน ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ของกลางทั้งหมด ศาล อุทธรณ์พิพากษายืน อยู่ระหว่างฎีกา ศาลชั้นต้นพิพากษาลดโทษ กึ่งหนึ่ง เหลือจำคุก 2 เดือน ปรับ 4,000 บาท รอลงอาญา 2 ปี ริมของ กลาง และเพิกถอนสิทธิ การเลือกตั้ง 10 ปี ศาล อุทธรณ์สั่งไม่ปรับและไม่ รอลงโทษ
จ.กาฬสินธุ์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายคำพันธ์ ภูนาเหนือ จำเลย	ผิดพระราชบัญญัติเลือก ตั้ง มาตรา 35	สืบพยานจำเลย
จ.อุทัยธานี	พนักงานอัยการ โจทก์ นายสี พลอยนิล หัวคะแนนผู้สมัคร พรรคชาติไทย จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1) และ เรียกหรือรับเงินเพื่อลง คะแนน ม.66	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 8 เดือน รอการลงโทษ มีกำหนด 2 ปี ปรับ 8,000 บาท เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.อุทัยธานี	พนักงานอัยการ โจทก์	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนให้ผู้สมัครฯ	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 8 เดือน รอการลงโทษ มีกำหนด 2 ปี ปรับ 8,000 บาท เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี
จ.นครราชสีมา อ.เสิงสาง	นายทรง ศรีเชื้อ ผู้สมัครพรรค เอกภาพ ผู้แจ้ง นายจ้อย จินารักษ์ ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ.นครราชสีมา อ.ครบุรี	นายบรรจง ภัคดีวงศ์ ผู้สมัคร พรรคพลังธรรม ผู้แจ้ง นายแหล่ (ไม่ทราบนามสกุล) ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ.นครราชสีมา อ.โชคชัย	นายประเทือง รวมกระโทก และ นายบรรจง ภัคดีวงศ์ ผู้แจ้ง นายชวน จำกระโทก ผู้ช่วยผู้ใหญ่ บ้าน ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ.บุรีรัมย์		แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง

จังหวัด	โรคภัย/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.อุบลราชธานี อ.บุณฑริก	พนักงานอัยการ โจทก์ นายสีมา จิตจันทร์ หัวคะแนน นายชาติรี พิรัชกิจไพบูรณ์ ผู้สมัคร พรรคชาติไทย เบอร์ 1 เขต 2 จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนให้ผู้ สมัครฯ มาตรา 35(1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 4 ปี ปรับ 10,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงจำคุก 2 ปี ปรับ 5,000 บาท โทษจำคุกให้รอไว้ กำหนด 2 ปี ริมของ กลาง เพิกถอนสิทธิการ เลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี
จ.อุบลราชธานี อ.บุณฑริก	พนักงานอัยการ โจทก์ นายบุญสม พรหมวงศ์ หัวคะแนน นายชาติรี พิรัชกิจไพบูรณ์ ผู้สมัคร พรรคชาติไทย เบอร์ 1 เขต 2 จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนให้ผู้ สมัครฯ มาตรา 35(1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 1 ปี ริมของกลางและให้ เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง จำเลยมีกำหนด 10 ปี
จ.อุบลราชธานี อ.บุณฑริก	พนักงานอัยการ โจทก์ นายบุญตา ปัญญาพล หัวคะแนน นายชาติรี พิรัชกิจไพบูรณ์ ผู้สมัคร พรรคชาติไทย เบอร์ 1 เขต 2 จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนให้ผู้ สมัครฯ มาตรา 35(1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 2 ปี ปรับ 8,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงจำคุก 1 ปี ปรับ 4,000 บาท

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.อุบลราชธานี อ.สิรินธร	พนักงานอัยการ โจทก์ นายล้วน ฉัตรสุวรรณ และนาย วินิจ นาสันติ หัวคะแนน จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนให้ผู้ สมัครฯ มาตรา 35(1)	โทษจำคุกให้รอไว้มี กำหนด 2 ปี ริมของ กลาง เพิกถอนสิทธิการ เลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี ศาลพิพากษายกฟ้อง
จ.อุบลราชธานี อ.นาจะหลวย	พนักงานอัยการ โจทก์ นายหนูพันธ์ อาจชันย์ หัวคะแนน นายชาติรี พิรัชกิจไพบูลย์ ผู้สมัคร พรรคชาติไทย เขต 2 จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนให้ผู้ สมัครฯ มาตรา 35(1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก จำเลย 1 ปี ปรับ 8,000 บาท จำเลยรับสารภาพ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงจำคุก 6 เดือน ปรับ 4,000 บาท โทษจำคุกให้รอไว้มี กำหนด 2 ปี เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี
จ.อุบลราชธานี อ.นาจะหลวย	พนักงานอัยการ โจทก์ นางสมควร บัวเงิน หัวคะแนน	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนให้ผู้	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก จำเลย 1 ปี ปรับ 4,000

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
	นายชาติรี นริสกิจไพบูรณ์ ผู้สมัคร พรรคชาติไทย เขต 2 จำเลย	สมัครฯ มาตรา 35(1)	บาท จำเลยรับสารภาพ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงจำคุก 6 เดือน ปรับ 2,000 บาท โทษจำคุกให้รอไว้มี กำหนด 2 ปี เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี
จ.อุบลราชธานี อ.เขื่องใน	พนักงานอัยการ โจทก์ น.ส.วิยะดา สวัสดิภาพ จำเลย	ใช้สิทธิเลือกตั้งซ้ำซ้อน	จำเลยรับสารภาพ ศาลมี คำพิพากษาจำคุกจำเลย 1 ปี ปรับ 4,000 บาท รับสารภาพลดโทษจำคุกให้ เหลือ 6 เดือน ปรับ 2,000 บาท เพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี โทษจำคุกให้รอไว้ 1 ปี
จ.อุบลราชธานี อ.โพธิ์ไทร	พนักงานอัยการ โจทก์ 1. นายเกิด พรนิกร 2. นายธวัชชัย สายใจ 3. นายเคน สายเนตร (กรรมการ ประจำหน่วย)	ใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อื่น	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 6 เดือน รอลงอาญา 2 ปี และเพิกถอนสิทธิการ เลือกตั้ง 10 ปี ปรับ 4,000 บาท

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.อุบลราชธานี อ.สำโรง	4. นายบุญสง่า สึงมะววรรณ (ผู้ใหญ่บ้าน) จำเลย ปอส. และ อสก. ผู้แจ้ง 1. นายธงชัย คุชฎีกุล 2. นายโชคชัย พรหมแดน 3. นายประโชนัน เจวิญชัย ผู้ถูกกล่าวหา	นำทองกระจายข้าวไป แจกเพื่อจูงใจให้ราษฎร ให้ลงคะแนนให้ผู้สมัครฯ	อัยการจังหวัดสั่งไม่ฟ้อง
จ.ศรีสะเกษ อ.อุทุมพรพิสัย	พนักงานอัยการ โจทก์ นางบุญมา ไชยโคตร จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35(1)	รอฟังคำพิพากษา 21 พฤศจิกายน 37
จ.ศรีสะเกษ อ.เมือง	พนักงานอัยการ โจทก์ นายจันทรศรี พวงไทสงค์ กับพวก จำเลย	แจกสิ่งของเพื่อจูงใจให้ ลงคะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลพิพากษายกฟ้อง
จ.ศรีสะเกษ อ.กันทรลักษ์	ปอส. กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้แจ้ง นายอนุสรณ์ วันอุบล ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ.สุรินทร์	พนักงานอัยการ โจทก์	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง	สืบพยานจำเลย

จังหวัด	โรคภัย/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
เขต 2	นายทองเจือ เพชรกล้า จำเลย	คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	
จ.สุรินทร์ เขต 2	พนักงานอัยการ โจทก์ นายอภิชาติ สุวรรณศรี จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	สืบพยานโจทก์
จ.สุรินทร์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายบุญเรือง สุนทรภักดี จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	สืบพยานโจทก์
จ.สุรินทร์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายทองเล็ม บุคดี จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	สืบพยานโจทก์
จ.สุรินทร์	พนักงานอัยการ โจทก์ นายใจ มณีศรี และนายเวิน กระแสนเทพ หัวหน้าคะแนนผู้สมัคร พรรคชาติไทย จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 2 ปี ปรับ 9,000 บาท เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี ริมของกลาง รอลงอาญา 2 ปี ศาลลด โทษจำเลยที่ 1 หนึ่งใน

จังหวัด	โรคภัย/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ. สุรินทร์	พนักงานอัยการ ผู้แจ้ง นายสี มุลมณี จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)	สามเหลือจำคุก 1 ปี 4 เดือน ปรับ 6,000 บาท ศาลอุทธรณ์ตัดสินขึ้นตาม ศาลชั้นต้น ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 2 ปี ปรับ 8,000 บาท รอลงอาญา 2 ปี เพิก ถอนสิทธิการเลือกตั้ง 10 ปี คดีอยู่ระหว่างการ อุทธรณ์ให้เพิกถอนการรอลง อาญา
จ. ขอนแก่น อ. น้ำพอง	นายประสาน ทองดี ผู้แจ้ง นางเป็ยง พันเล่ย์ ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ. ขอนแก่น อ. หนองเรือ	นายฮาน หรือ เมฆ จันทรชัฐ ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ. ขอนแก่น อ. หนองเรือ	นายฮาน หรือ เมฆ จันทรชัฐ ผู้ถูกกล่าวหา	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
(หมายเหตุ จำเลยกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ จึงถูกกล่าวหาแยกเป็น 2 คดี)			

จังหวัด	โครงการ/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ.ขอนแก่น	พนักงานอัยการ โจทก์ นายประสพ ประคณศึกษาภักดิ์ จำเลย	ผิดพระราชบัญญัติ เลือกตั้ง	ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง อัยการกำลังจะอุทธรณ์
จ.หนองคาย	อ.ส.ก.แจ้งความนาสกเทศมนตรี	ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	ไม่มีความคืบหน้าในการ ดำเนินการ
จ.ลำปาง	พนักงานอัยการ โจทก์ นายเป็ง วังแง จำเลย	ผิดพระราชบัญญัติ เลือกตั้ง	พิพากษาลงโทษจำคุก 6 เดือน ปรับ 2,500 บาท รอกการลงอาญาไว้ 2 ปี เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี
จ.ลำปาง	พนักงานอัยการ โจทก์ นางคำปุด เป็นมูล และนายตีบ ใจชุ่ม จำเลย	ผิดพระราชบัญญัติ เลือกตั้ง	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 2 ปี ปรับ 8,000 บาท สารภาพลดโทษเหลือ จำคุก 1 ปี ปรับ 4,000 บาท
จ.เชียงราย	พนักงานอัยการ โจทก์ นายवाद เกียรติเจริญ จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนเสียงให้ผู้สมัครฯ	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 1 ปี ปรับ 20,000 บาท

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ. เชียงราย	พนักงานอัยการ โจทก์ นายเลง ไชยรัตน์ จำเลย	มาตรา 35 (1) แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนเสียงให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)บ	โทษจำคุกรอการลงอาญา 2 ปี และเพิกถอนสิทธิ การเลือกตั้ง 10 ปี ศาลชั้นต้นพิพากษาลดโทษ กึ่งหนึ่งเหลือจำคุก 6 เดือน ปรับ 10,000 บาท และเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้ง 10 ปี รอการ ลงอาญา 2 ปี ริมของ กลางทั้งหมด
จ. เชียงราย	พนักงานอัยการ โจทก์ นายอินทร์ปิ่น หรือ ปิ่น วงศ์ตะวัน จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนเสียงให้ผู้สมัครฯ มาตรา 35 (1)บ	ศาลชั้นต้นพิพากษาลดโทษ กึ่งหนึ่งเหลือจำคุก 6 เดือน ปรับ 10,000 บาท และเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้ง 10 ปี รอการ ลงอาญา 2 ปี ริมของ กลางทั้งหมด
จ. เชียงราย	พนักงานอัยการ โจทก์ นายอินตา ธนุใจ จำเลย	ผิดพระราชบัญญัติการ เลือกตั้ง	ศาลพิพากษายกฟ้อง

จังหวัด	โจทก์/จำเลย ผู้แจ้งความ	ข้อหา	ผลการดำเนินคดี ผลคำพิพากษา
จ. เชียงราย	พนักงานอัยการ โจทก์ นายศรีทอง ใหม่เทวีน จำเลย	ผิดพระราชบัญญัติการ เลือกตั้ง	(อยู่ระหว่างการสืบพยาน
จ. พะเยา		แจกเงินเพื่อจูงใจให้ลง คะแนนแก่ผู้สมัคร	เจ้าหน้าที่ตำรวจจับหัว หัวคะแนนไม่ได้มีการ ดำเนินการต่อ
จ. สุพรรณบุรี		จัดเลี้ยงเพื่อจูงใจให้ ลงคะแนนให้ผู้สมัครฯ	อัยการสั่งไม่ฟ้อง
จ. ชัยภูมิ	พนักงานอัยการ โจทก์ นายมนตรี บุญหนัก จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนแก่ผู้ สมัคร มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 6 เดือน ปรับ 2,000 บาท เพิกถอนสิทธิการ เลือกตั้ง 10 ปี โทษจำคุกให้รอลงอาญา 1 ปี
จ. อุตรธานี	พนักงานอัยการ โจทก์ นายบัวเรียน รูปสะอาด จำเลย	แจกเงินเพื่อจูงใจให้ ราษฎรลงคะแนนแก่ผู้ สมัคร มาตรา 35 (1)	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก 1 ปี ปรับ 10,000 บาท โทษจำคุกรอไว้มีกำหนด 2 ปี และเพิกถอนสิทธิ การเลือกตั้ง 10 ปี

4 แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2522 ตามข้อเสนอของผู้จัดทำวิทยานิพนธ์

หมวดที่... องค์กรอิสระ

มาตรา... ให้มีองค์กรอิสระเข้ามาร่วมสังเกตการณ์เลือกตั้ง โดย
คณะกรรมการขององค์กรอิสระได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีจำนวน 15 คน
อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่แต่งตั้งองค์กรอิสระนั้น

คณะกรรมการขององค์กรอิสระที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีวาระ
ในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกประธาน รองประธาน และเลขา
ธิการ

ให้คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย
อาญาในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ให้ทุกจังหวัดมีสำนักงานจังหวัด

ให้นำลักษณะความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานมาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา... คณะกรรมการให้มีคุณสมบัติดังนี้

(1) บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือเคยดำรง
ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิก ต้องเป็นผู้ยุติบทบาททางการเมือง
เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จนถึงวันได้รับตำแหน่ง หรือ

(2) นักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือ

(3) เคยเป็นผู้บรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งใน
มหาวิทยาลัยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

(4) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน
รัฐวิสาหกิจ

(5) ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือฝ่าฝืนพรรคการเมือง

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษไม่ว่ากรณีใด ๆ ยกเว้นความผิด

ฐานประมาทเลินเล่อ

มาตรา... ำให้เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานจังหวัดมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่ในพรรคการเมือง
- (2) ไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งเงินเดือนประจำ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ

- (3) ไม่มีตำแหน่งทางการเมือง
- (4) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษไม่ว่ากรณีใด ๆ ยกเว้นในความ

ผิดฐานประมาทเลินเล่อ

อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามคำสั่งสำนักงานนายกรัฐมนตรี ที่แต่งตั้งองค์
กรอิสระ

มาตรา... ำให้เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ความ
ร่วมมือกับองค์กรอิสระในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

ำให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำรายงานขององค์กรอิสระที่ระบุถึงการกระทำ
ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปดำเนินการโดยไม่ชักช้า

พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเจตนาหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสี
หายแก่การดำเนินการตามวรรคสอง ำให้นำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาว่า
ด้วยความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานมาบังคับใช้โดยอนุโลม

5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางตามข้อเสนอแนะของผู้จัดทำวิทยานิพนธ์

ข้อ... ให้คณะกรรมการองค์กรกลางมีอำนาจในการแต่งตั้งอาสาสมัคร และเจ้าหน้าที่ประสานงานอื่นใด เพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน

ข้อ... ให้คณะกรรมการองค์กรกลางมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัคร และดำเนินการติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับรายงานขององค์กรกลาง

ข้อ... ให้เจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครองค์กรกลางมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) รณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการเลือกตั้งแก่ประชาชน
- 2) สังเกตการณ์ในวันเลือกตั้งในการลงคะแนน นับคะแนน รายงานผลการเลือกตั้ง ตลอดจนอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง
- 3) ป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้ง

ประวัติผู้เขียน

นายสุริยา ศรีตะบุตร เกิดเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2512 ที่ตำบล
จุมพล อำเภอพนมพิสัย จังหวัดหนองคาย มีพี่น้อง 4 คน หญิง 1 คน ชาย 3 คน
สถานะภาพเป็นโสด

สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรี นิติศาสตร์ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2534

ในระหว่างการศึกษาค้นคว้าได้เข้าทำงานเป็นผู้ควบคุมงานให้แก่ ห้างหุ้นส่วน
จำกัดหนองคายพรพิทักษ์ก่อสร้าง

ปัจจุบันเป็นผู้ถือหุ้นส่วนผู้จัดการ ของ ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนองคายพรพิ-
ทักษ์ก่อสร้าง ซึ่งรับเหมาเกี่ยวกับงานก่อสร้างทุก ๆ ประเภท