

การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

แม้ว่าจะได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยมาทั้งหมดรวม 7 ครั้ง
แล้วก็ตาม* แต่จะเห็นได้ว่า การทุจริตและความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น เป็นลำดับ
การใช้จ่ายเงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งได้ปรากฏอย่างแจ้งชัดในเขตจังหวัดมาตั้งแต่การเลือกตั้งในปี
พ.ศ. 2518 ในปัจจุบัน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการแข่งขันกันอย่างสูง ดังนั้น จึง
เห็นได้ชัดว่าการทุจริตและการซื้อเสียงในการเลือกตั้งเพิ่ม และแพร่ขยายไปทุกภาคของประเทศ
แล้ว สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตในการ
กำหนดเขตเลือกตั้ง การทำบัญชีรายชื่อไม่ตรงกับความเป็นจริง ข้าราชการหรือพนักงานที่เกี่ยวข้อง
ข้องกับการเลือกตั้งไม่มีความเป็นกลาง หรือมีการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง เป็นต้น จนกระทั่ง
ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการคิดที่จะจัดตั้ง หน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชื่อว่า "คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภา-
ผู้แทนราษฎร" โดยมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น ซึ่ง
หากเรามองย้อนหลังไปแล้วคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งนี้ไม่ใช่คณะกรรมการ
ชุดแรกที่เป็นองค์กรกลางในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง หากแต่ในอดีตได้เคยมีการจัดตั้งองค์กร
ที่เป็นกลางขึ้นมาเพื่อจัดการควบคุมดูแลการเลือกตั้งมาแล้วในปี พ.ศ. 2519 มีชื่อว่า "คณะกรรมการ-
การควบคุมการเลือกตั้ง" ซึ่งคณะกรรมการทั้งสองนี้มีความแตกต่างกันทั้งอำนาจหน้าที่และสภาพ
แวดล้อมทางการเมือง แต่มีวัตถุประสงค์หลักเหมือนกันคือ ต้องการให้การเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

*พ.ศ. 2476, พ.ศ. 2518, พ.ศ. 2522, พ.ศ. 2526, พ.ศ. 2529, พ.ศ. 2531

การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

1. มูลเหตุในการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

ในปี พ.ศ.2519 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2519 ด้วยเหตุผลที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากหลายพรรค ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่จะมีคะแนนเสียงในสภามากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด รัฐบาลจึงประกอบไปด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ถึง 16-17 พรรค จากสภาพเช่นนี้ความยุ่งยากต่าง ๆ และความวุ่นวายสับสนในทางการเมืองก็เกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลไม่มีความแน่นอนในเรื่องเสถียรภาพ ผู้แทนราษฎรที่ไม่มีอุดมการณ์บางหมู่บางคณะก็ถือเป็นโอกาสที่จะกดดันรัฐบาลหรือดำเนินการทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เพื่อตำแหน่ง เพื่อประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ว่าประโยชน์ส่วนรวม¹ ถึงแม้จะมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ก็ครั้งก็ตามก็ยังคงเป็นเช่นนี้ ทำให้บ้านเมืองไม่มีมั่นคงปลอดภัย จึงจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการยุบสภาที่ไม่เป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตย เนื่องจากจะมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยฝ่ายค้านในอีกไม่กี่วันข้างหน้า รัฐบาลเกรงว่าตนจะแพ้จึงชิงยุบสภาเสียก่อน อย่างไรก็ตามก็ได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ขึ้นในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519

แต่ก่อนที่จะถึงกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519 รัฐบาลชุดเก่าก็ยังคงมีหน้าที่รักษาการตามปกติจนกว่าจะได้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าในขณะที่คณะรัฐมนตรีโดยมีหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในขณะเดียวกันก็ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จะควบคุมการเลือกตั้งครั้งนี้ให้มีความสุจริตและยุติธรรมได้อย่างไร² เมื่อเป็นเช่นนี้

¹หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 13 มกราคม พ.ศ.2519, หน้า 3

²กรมการปกครอง, รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า (1)-(3)

หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ จึงเห็นว่าควรวางให้จัดตั้งองค์การพิเศษที่มีลักษณะ เป็นอิสระในการควบคุมการเลือกตั้งขึ้น เพราะการจัดการเลือกตั้งในประเทศไทยเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ได้ว่าเป็นความเป็นธรรมไม่ได้เพียงพอ

ดังนั้น ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้น โดยมีข้อความแสดงในคำสั่งนั้นว่า "รัฐบาลประสงค์ที่จะให้การดำเนินการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม มาตรการที่จะแสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐบาลก็คือ การให้บุคคลซึ่งมีความเป็นกลางร่วมกันควบคุมการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล" นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ส.ร. 020 1/17 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเรื่องต่าง ๆ ได้ ดังที่บัญญัติไว้ "โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บังคับมาเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่งและประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบกฏกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ สมควรปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับกลไกการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

"ข้อ 9 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจดังนี้"

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้กับผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

ข้อ 70 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการณตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้"

2. รูปแบบของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งประกอบไปด้วยคณะบุคคลรวมทั้งสิ้น 17 ท่าน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล โดยได้แต่งตั้งนายกาธร

พันธุ์ลาภ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นประธานคณะกรรมการ และแต่งตั้งกรรมการอีก 16 ท่าน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยอดีตข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งสำคัญจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน 8 ท่าน ได้แก่ อดีตรัฐมนตรี 2 ท่าน อดีตตุลาการ 2 ท่าน อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด 2 ท่าน อดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุข และอดีตผู้อำนวยการกองสลากกินแบ่งรัฐบาล และได้แต่งตั้งข้าราชการที่กำลังดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ อยู่ในขณะนั้นอีก 7 ท่าน คือ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมศาสนา อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นทั้งกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ³ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนี้จะสิ้นสุดภาระหน้าที่ลงตามรัฐบาลซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้นมา

2.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ส.ร.0201/17 ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

2. ให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยสุจริตยุติธรรม และเป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งการให้หน่วยราชการ ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใดห้ามปฏิบัติการ หรือสั่งให้แก้ไขดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสั่งการดังกล่าวในวรรคแรก ให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งรับฟังความคิดเห็นและคำร้องเรียนของบุคคลทั่วไป ประกอบการพิจารณาสั่งการด้วย

3. ให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะอนุกรรมการเพื่อให้ดำเนินการตามที่มอบหมายได้

³หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2519, หน้า 2, 16



4. วัตถุประสงค์กรรมการควบคุมการเลือกตั้ง รายงานผลการดำเนินงาน
ให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นครั้งคราว"

เนื่องจากงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นงานใหญ่
และครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการ
แพนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่มีตัวอย่างดำเนินงานเก่า ๆ มาเป็นบรรทัดฐาน
การปฏิบัติงาน คณะกรรมการจึงต้องกำหนดหน้าที่รับผิดชอบและบทบาทการดำเนินงานของตนเอง
ซึ่งในการนี้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งได้วางแผนการดำเนินงานไว้ 3 ระยะด้วยกัน⁴

- ระยะก่อนวันเลือกตั้ง ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน
ได้แสดงความคิดเห็น และร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปยังสำนักงานของคณะกรรมการควบคุม
การเลือกตั้ง ซึ่งอาศัยสถานที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นสำนักงานชั่วคราวเพื่อ
วิเคราะห์ตรวจสอบข้อเท็จจริง สำหรับในกรณีที่จะต้องไปทำการตรวจสอบในท้องที่จะได้
แต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลไปทำการตรวจสอบเป็นกรณีๆ แล้วนำผลการตรวจสอบมาประชุมพิจารณา
วางมาตรการสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้ได้ขอให้กระทรวงมหาดไทย
รายงานผลการดำเนินงานตามแผนที่ทราบทุกระยะด้วย

- ระยะวันเลือกตั้ง แนะนำให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้ง
ลูกเสือชาวบ้านและประชาชน อาสาสมัครผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน
ของเจ้าหน้าที่ และมีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยเลือกตั้งตามที่ตนเองมีภูมิลำเนาอยู่ สำหรับกรรมการ
จะได้แยกย้ายกันออกไปสังเกตการณ์หน่วยเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

- ระยะหลังวันเลือกตั้ง จะรวบรวมผลสรุปการดำเนินงานและจัด
ทำเอกสารรายงานผลเพื่อเผยแพร่ต่อไป

จากแผนการดำเนินงานควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการจึงได้
แบ่งสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งออกเป็น 3 กอง คือ

1. กองรับฟังความคิดเห็นและคำร้อง ทำหน้าที่รับฟังความคิด
เห็นและคำร้องของบุคคลทั่วไป และมาตรวจสอบวิเคราะห์ทำความเข้าใจการสั่งปฏิบัติ

⁴สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง, "รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งครั้งที่ 1 ที่มท.0205 (กค.สต.)/24," 24 กุมภาพันธ์ 2519

กรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครและอื่น ๆ⁵

สำหรับคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งและบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานนั้น ไม่ได้เป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเลือกตั้งได้ อำนาจยังคงอยู่ที่อำเภอ จังหวัด และกรรมการปกครอง ดังนั้นการปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง กรรมการจะต้องเสนอไปทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อสิ่งการอีกทีหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องต่าง ๆ ที่มิใช่เป็นอำนาจตามกฎหมายเลือกตั้ง คณะกรรมการอาจปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นต้น ซึ่งกรรมการอาจมีและใช้ได้ตามที่รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ตั้งกรรมการ และมอบอำนาจให้ ทั้งนี้กรรมการอาจใช้อำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมได้⁶

จากการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ส.ร.0201/17 มีดังนี้

(ก) มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและคำร้องทุกข์จากบุคคลทั่วไป

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นและคำร้องทุกข์คือ กองรับฟังความคิดเห็นและคำร้องสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง จะมีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและคำร้องทุกข์ของบุคคลทั่วไป แล้วนำมาตรวจสอบวิเคราะห์ทำความเข้าใจ เสนอให้มีการสั่งปฏิบัติ หรือสั่งการแก้ไข แล้วแต่กรณี โดยในการนี้คณะกรรมการได้ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2519 เชิญชวนขอให้ประชาชนช่วยกันควบคุมการเลือกตั้ง แสดงความคิดเห็นและร้องเรียน โดยในระหว่างที่มีการเตรียมการเลือกตั้งก่อนจะถึงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519 หากพบว่ามีกรกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ของพรรคการเมือง ของผู้สมัคร ที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ขอให้แจ้งไปยังคณะกรรมการไม่ว่าจะแจ้งทางไปรษณีย์หรือโทรศัพท์ โดยเมื่อกรรมการได้รับความเห็นหรือคำร้องทุกข์จากบุคคลทั่วไปแล้ว ก็ให้นำเข้าที่ประชุมเพื่อ

⁵ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง "คำสั่งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งที่ 1/2519 เรื่องแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในการควบคุมการเลือกตั้ง".

⁶ สยามรัฐ, วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2519, หน้า 5

ตอบปัญหาและรับทราบความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชน หรืออาจจะใช้วิธีตอบปัญหาถึงผู้แสดงความคิดเห็นหรือผู้ร้องเรียนโดยตรง หรืออาจจะตอบแบบสรุปความคิดเห็นและร้องเรียนของประชาชนทั้งหมดโดยการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและนอกจากนี้คณะกรรมการจะออกประกาศเรื่องการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้ง โดยสรุปคำตอบความคิดเห็นและคำร้องของประชาชนเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน หากความเห็นของผู้ใดมีความเป็นไปไม่ได้และมีประโยชน์ คณะกรรมการก็จะนำไปเสนอให้มีการปฏิบัติ แต่ถ้าความคิดเห็นของผู้ใดเป็นไปไม่ได้เพราะเหตุผลที่กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้หรือไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ก็จะกล่าวชี้แจงให้ประชาชนทราบ ส่วนคำร้องทุกข์ต่าง ๆ ที่กรรมการได้รับก็จะนำไปแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าคำร้องทุกข์นั้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หากเป็นจริงดังคำร้องทุกข์ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการดำเนินการแก้ไขเสียให้ถูกต้อง และรายงานต่อคณะกรรมการ

(๗) ติดตามผลการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบอยู่แล้ว ถ้ามีอะไรที่ควรจะให้ถูกต้องก็สั่งการ ถ้าสั่งไม่ได้ก็เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

เนื่องจากคณะกรรมการไม่ได้มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งโดยตรง การจัดการเลือกตั้งยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยอยู่เช่นเดิม คณะกรรมการมีหน้าที่เพียงควบคุมผลการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจสั่งการให้หน่วยราชการ ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใด ให้ปฏิบัติการหรือสั่งการให้แก้ไขการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติเท่านั้น โดยทั้งนี้ให้รับฟังความคิดเห็นและคำร้องเรียนของบุคคลทั่วไปใน (ก) มาประกอบการพิจารณาสั่งการด้วย

ดังนั้นคณะกรรมการจึงเห็นว่าคำสั่งการตามอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายนี้ สมควรจะมีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในที่ประชุมคณะกรรมการ และให้มีผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมประชุมเพื่อที่จะได้รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย เมื่อที่ประชุมมีความเห็นประการใดก็ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการ⁷ และเพื่อให้

⁷ กรมการปกครอง, รายงานการดำเนินการของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง, หน้าคำปรารภ

กรรมการทราบถึงความจำเป็นไปของการดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการได้ให้กรรมการปกครองหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลเตรียมการเลือกตั้งทุกระยะว่า ดำเนินการไปถึงขั้นตอนใดแล้ว เพื่อคณะกรรมการจะได้ทราบความเคลื่อนไหวของการเตรียมการ และสั่งการเสนอแนะแก้ไขในบางจุดที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่เหมาะสมไม่ควร ในอันที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม เช่น มีมติให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการว่าตามหนังสือที่ ทม 0304/ว.23 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2519 ข้อ 3 วรรคสองที่อนุญาตให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ออกหนังสือรับรองแก่คนในหมู่บ้านได้ ในกรณีจำเป็นอย่างยิ่งซึ่งไม่มีทางแก้ไข เช่น บัตรประจำตัว หนังสือรับรองที่นายอำเภอสุผุหาย เกรงว่าจะไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวงและกฎหมายเลือกตั้ง และยังได้รับข้อเสนอจากนายอำเภอเมืองนครปฐม แจ้งว่าวิธีการดังกล่าวน่าจะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้⁸ ซึ่งต่อมาตามกระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการทบทวนหนังสือสั่งการให้จังหวัดยกเลิก ไม่ให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านออกหนังสือรับรองให้แก่บุคคลในหมู่บ้าน เพื่อนำมาแสดงตนในการใช้สิทธิเลือกตั้งทุกกรณีอย่างเด็ดขาด หรือมีข้อเสนอแนะจากประชาชนให้หมายเหตุด้วยว่า ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งใช้บัตรอะไร เลขที่เท่าไรนำมาแสดงตน คณะกรรมการมีมติเห็นชอบ จึงมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการให้มีการหมายเหตุชนิดและเลขที่ของบัตรประจำตัวหรือหลักฐานอื่นของผู้เลือกตั้งหลังคำว่า "มา" ในทั้งนี้เพื่อที่จะตรวจสอบได้ว่าใช้บัตรประเภทใดมาแสดง เพื่อลงคะแนนในการเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนในกรณีใดถ้ามีผู้ร้องทุกข์ว่ามีการกระทำผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง คณะกรรมการก็จะสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำมารายงานต่อคณะกรรมการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการสั่งการและหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นและคำร้องทุกข์ของบุคคลทั่วไป จะมีความสัมพันธ์กัน เพราะคณะกรรมการจะนำเอาความคิดเห็นและคำร้องทุกข์มาพิจารณาในการสั่งการให้ปฏิบัติหรือแก้ไขในการดำเนินการต่าง ๆ ให้ถูกต้อง

(ค) หน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้ง

ในการดำเนินการควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการ ได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะตรวจสอบการเตรียมงานของเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นการป้องกันการผิดพลาดก่อนจะถึงวันเลือกตั้งประการหนึ่ง และสังเกตการณ์ในวันเลือกตั้ง เพื่อ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

ที่จะประมวลข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาพิจารณาหาทางปรับปรุงเสนอรัฐบาลให้แก่ขออีกประการหนึ่ง
ตั้งนั้นคณะกรรมการจึงแบ่งการสังเกตการณ์การเลือกตั้งออกเป็นระยะคือ ระยะก่อนเลือกตั้ง
และในระยะวันเลือกตั้ง

1. การสังเกตการณ์ก่อนวันเลือกตั้ง

ก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งได้
ส่งกรรมการควบคุมการเลือกตั้งออกไปสังเกตการณ์การเตรียมงานในจังหวัดต่าง ๆ ทุกภูมิภาค
ว่าได้เตรียมการเลือกตั้งเรียบร้อยสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนเพียงใด โดย
ในการนี้คณะกรรมการได้ส่งกรรมการและเจ้าหน้าที่ออกไปสังเกตการณ์การเลือกตั้งในต่างจังหวัด
ทุกครั้งใน 4 ภาค 28 จังหวัด โดยการออกไปสังเกตการณ์เตรียมการเลือกตั้ง การไปชี้แจง
เรื่องระเบียบราษฎร การไปชี้แจงเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง และการไป
สับตลับพียงเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

2. การสังเกตการณ์ในวันเลือกตั้ง

ในวันเลือกตั้ง คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเห็น
ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.
2517) ได้กำหนดมาตรการหลายประการที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ช่วย
เป็นหูเป็นตาและเป็นสักขีพยานในการดำเนินการเลือกตั้งทุกแห่ง เช่น

ก. ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจคะแนนมาปฏิบัติหน้าที่
ในวันเลือกตั้งไม่ครบจำนวน 5 คนตามกฎหมาย กรรมการเลือกตั้งที่เหลือจะต้องแต่งตั้งผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายให้ร่วมเป็นกรรมการตรวจคะแนนจนครบ 5 คน กรณีที่
คณะกรรมการตรวจคะแนนไม่มาปฏิบัติหน้าที่เลยแม้แต่คนเดียว นายอำเภอหรือหัวหน้าเขตหรือ
เจ้าพนักงานประจำหน่วยเลือกตั้งนั้นก็จะต้องแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าเป็นกรรมการ

ข. ในขณะที่เปิดการลงคะแนนเวลา 08.00 น.
ประธานกรรมการตรวจคะแนนต้องเปิดหีบบัตรการเลือกตั้งในที่เปิดเผย แสดงให้ผู้เลือกตั้งซึ่งอยู่
ณ ที่เลือกตั้งเห็นว่า เป็นหีบเปล่า และให้ปิดหีบบัตรเลือกตั้งใส่กุญแจประจำครั้งทั่วรูปกุญแจไว้และ
จะต้องให้ผู้เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งอยู่ในที่เลือกตั้งนั้น ลงลายมือชื่อในบันทึกเปิดหีบของ
คณะกรรมการตรวจคะแนน

ค. ในระหว่างเปิดการลงคะแนน ตั้งแต่ เวลา
08.00-17.00 น. คณะกรรมการต้องขานชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งดัง ๆ เพื่อให้ผู้เลือกตั้งผู้สมัคร

ผู้แทนผู้สมัครหรือผู้แทนพรรคการเมืองที่ทักท้วงมาว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ๆ เป็นบุคคลคนเดียวกันจริงหรือไม่

ง. ในระหว่างเปิดการลงคะแนน คณะกรรมการจะเปิดหีบบัตรเลือกตั้งไม่ได้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นเกี่ยวกับอุปสรรคในการลงคะแนนอันจะหลีกเลี่ยงไม่ได้จึงให้คณะกรรมการตรวจคะแนนเปิดได้ โดยไม่ให้เอาบัตรออกจากหีบและให้ปิดไว้ตามเดิม การนี้ต้องกระทำต่อหน้าผู้เลือกตั้ง และเมื่อตรวจนับหมดแล้ว จะต้องคว่ำหีบบัตรเลือกตั้งต่อหน้ากรรมการตรวจคะแนน ผู้สมัคร ผู้แทนพรรคการเมือง หรือผู้แทนผู้สมัคร และประชาชน ณ ที่นั้น

จ. ในระหว่างการตรวจนับคะแนน กรรมการตรวจคะแนนจะต้องอ่านเครื่องหมายประจำตัวผู้สมัครที่ปรากฏในบัตรเลือกตั้งนั้นดัง ๆ และให้กรรมการตรวจคะแนนคนอื่น ผู้สมัคร ผู้แทนพรรคการเมือง หรือผู้แทนผู้สมัคร และประชาชนซึ่งอยู่ในที่นั้นได้เห็น และเมื่อคณะกรรมการตรวจคะแนนเปิดบัตรเลือกตั้งออกตรวจนับหมดแล้ว จะต้องคว่ำหีบบัตรเลือกตั้งต่อหน้ากรรมการตรวจคะแนน ผู้สมัคร ผู้แทนพรรคการเมือง หรือผู้แทนผู้สมัคร และประชาชน ณ ที่นั้น

คณะกรรมการจึงได้ออกประกาศเชิญชวนประชาชน นิสิต นักศึกษา กลุ่มเกษตรกร กลุ่มชาวนา สมาคม ลูกเสือชาวบ้าน อาสาสมัคร ตลอดจนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน มาเป็นอาสาสมัครเพื่อเป็นสักขีพยานในการเลือกตั้ง⁹ และเนื่องจากในที่ประชุมของคณะกรรมการได้มีมติเห็นว่าลูกเสือชาวบ้านนั้นมีอยู่ทั่วประเทศ และเป็นคนในท้องถิ่น ซึ่งรู้จักผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเป็นอย่างดี ประกอบกับเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองจึงทำให้เชื่อว่าจะทำตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด เพื่อประชาชนและบ้านเมืองเป็นส่วนรวม¹⁰ จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งลูกเสือชาวบ้านทั่วประเทศเป็นตัวแทนกรรมการในการสังเกตการณ์เลือกตั้ง ดังนั้นลูกเสือชาวบ้านจึงเป็นกำลังหลักในการสังเกตการณ์ในการเลือกตั้งครั้งนี้

⁹คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง, "ประกาศคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2), เรื่องขอเชิญชวนอาสาสมัครเป็นสักขีพยานในการเลือกตั้ง," วันที่ 2 มีนาคม 2519

¹⁰หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2519, หน้า 3

ส่วนในกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง
ได้ส่งกรรมการควบคุมการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ออกไปสังเกตการณ์เลือกตั้ง ณ.ที่ว่าการเขตทั้ง
24 เขตในกรุงเทพมหานคร

2.3 ผลการดำเนินงาน

ในช่วงเวลาแรกที่ได้มีการประกาศให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุม
การเลือกตั้งขึ้นนั้น ได้มีหลายฝ่ายวิจารณ์ถึงการจัดตั้งให้มีคณะกรรมการชุดนี้ว่าจะสามารถปฏิบัติ
หน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปได้โดยเรียบร้อยได้จริงหรือไม่ บางฝ่ายก็เชื่อว่า
หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่งตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้นมาเป็นแพะรับบาปแทนตนหากการ
เลือกตั้งไม่สามารถดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยได้ หรือบางฝ่ายก็สงสัยว่าคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจ
และหน้าที่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจตามกฎหมายที่จะไปสั่งการให้หน่วยราชการ ข้าราชการ
และเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การที่มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ใน
กระทรวงมหาดไทย เช่น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขานุการคณะกรรมการก็ไม่ได้หมายความว่า
ความจะทำให้คำสั่งของคณะกรรมการมีความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้นหลายฝ่ายจึงจับตามองดูผลการ
ดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการหลังจากการเลือกตั้งครั้งนี้¹¹

หลังจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลงแล้ว คณะกรรมการได้มีผลงานในการ
ดำเนินการเลือกตั้งพอสรุปได้ดังนี้

2.3.1 คณะกรรมการได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 396,000
บาท เพื่อใช้ในการดำเนินงาน

2.3.2 ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการได้ใช้วิธี
การออกประกาศต่าง ๆ รวม 9 ฉบับ ดังนี้

- ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งฉบับที่ 1 ขอ
ให้ประชาชนช่วยควบคุมการเลือกตั้งแสดงความคิดเห็นและร้องเรียน โดยประกาศขอความร่วมมือ
จากประชาชน สื่อมวลชน ให้ช่วยสอดส่องว่าได้มีการบิดเบือนรายชื่อผู้เลือกตั้งหรือไม่มีการ

¹¹หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2519, หน้า 3

เปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งหรือไม่ ประกาศระบุที่เลือกตั้งแล้วหรือยัง และมีการ
แต่งตั้งกรรมการต่างๆ แล้วหรือไม่ หากผู้ใดเห็นหรือพบว่ามีกรกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่บ้าน
เมืองขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเลือกตั้ง หรือมีข้อเสนอนั้นใด ๆ ก็ให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ซึ่ง
ในการดำเนินการครั้งนี้ คณะกรรมการได้รับคำร้องและคำเสนอแนะจากประชาชนทางจดหมาย
ทั้งสิ้นจำนวน 88 ฉบับ

- ใต้ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งฉบับที่ 2
เชิญชวนอาสาสมัครมาเป็นสักขีพยานในวันเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้มีอาสาสมัครมา
ร่วมสังเกตการณ์เฉพาะที่คณะกรรมการได้รับรายงานจากในส่วนภูมิภาคบางจังหวัด มีจำนวนถึง
37,543 คนจาก 26 จังหวัด¹²

- ใต้ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งฉบับที่ 3,
4, 7, 8 และ 9 สำหรับสรุปและตอบความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการ
เลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนทราบความคืบหน้าว่า คณะกรรมการได้รับฟังความคิดเห็นและนำความ
คิดเห็นหรือข้อเสนอนั้นไปสั่งการเช่นไร หรือชี้แจงให้ประชาชนทราบในกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติตาม
คำแนะนำของประชาชนได้ เพราะสาเหตุไม่เหมาะสมหรือขัดต่อกฎหมายอย่างไร

- ใต้ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งฉบับที่ 5,
6 เรื่องบทกำหนดโทษในการฝ่าฝืน และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร เพื่อสรุปและขอเชิญชวนให้ประชาชนช่วยกันสอดส่องป้องกันไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายว่า
ด้วยการเลือกตั้ง

2.3.3 สรุปผลการดำเนินงานจากจดหมายแสดงความคิดเห็นและร้อง
เรียนต่าง ๆ ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและการซื้อเสียงในการเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมด
17 เรื่องด้วยกัน คณะกรรมการได้ส่งเรื่องที่ร้องเรียนไปยังหน่วยงานเกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ
ตรวจสอบว่าเรื่องที่ร้องเรียนนั้นเป็นความจริงหรือไม่ ถ้าเป็นจริงก็ให้ดำเนินการไปตาม
กฎหมายและรายงานมายังคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการรายงานผลการ
ดำเนินงานกลับมายังคณะกรรมการเพียง 2 เรื่องเท่านั้น ซึ่งทั้ง 2 เรื่อง ใต้ออกกรณีที่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดบุรีรัมย์ช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งและไม่วางตัวเป็นกลาง และกรณีที่สองคือการ

¹²กรมการปกครอง, รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง,

รายงานว่านายจรวาย ยิงส์สวัสดิ์ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองหาเสียงสนับสนุนนายวิจิต สุขวิริยะ เมื่อได้มีการสอบสวนแล้วผู้ถูกกล่าวหา ก็ได้กระทำผิดตามที่ร้องเรียนมา ส่วนอีก 15 เรื่องยังอยู่ในระหว่างดำเนินการสอบสวนซึ่งไม่สามารถเสร็จทันก่อนคณะกรรมการจะยุบ จึงได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยติดตามผลต่อไป*

การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535

1. มูลเหตุในการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ได้มีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" หรือ "รสช." โดยมีข้ออ้างประการหนึ่งในการรัฐประหารคือ นักการเมืองหลายคนมีความฉ้อฉล ใช้อำนาจซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งแล้วแย่งกันเป็นรัฐบาล คณะรัฐประหารจึงต้องการที่จะช่วยสะสางเวทีทางการเมือง เพื่อให้มีการเริ่มต้นใหม่ที่มีความสุจริตมากขึ้น เมื่อปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จ คณะ รสช. จึงได้จัดตั้งรัฐบาลโดยแต่งตั้งให้ นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขึ้นใหม่ โดยทั้งนี้รัฐบาลชุดนี้ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นให้เรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม ในบรรยากาศการเมืองเช่นนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีความคิดที่จะเสนอให้มีคณะกรรมการที่เป็นกลางและอิสระ เข้ามาดำเนินการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นแนวความคิดเรื่องกำหนดองค์กรกลางดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... ก่อนที่จะมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของ

* เนื่องจากเป็นเรื่องในอดีต 18 ปีที่แล้ว เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย จึงไม่สามารถนำเอาเอกสารในการติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมาได้ เพราะเอกสารอาจถูกทำลายหรือถูกเก็บไว้ในรอกดงที่ไม่มีระบบ ยากแก่การค้นหา จึงทำให้ไม่สามารถทราบผลการดำเนินงานได้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ* ได้ตัดในส่วนนี้ออก การจัดตั้งองค์กรกลางในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง จึงมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ต่อมาจึงมีผู้เสนอให้นำเรื่องนี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง แต่เนื่องจากในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้กำหนดองค์กรกลางลงในกฎหมายซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย ส่วนเสียงข้างมากนำโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมี พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นรัฐมนตรี เห็นว่าไม่ควรกำหนด เพราะหากนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่เป็นกลางขึ้น จึงควรกำหนดเป็นมติของทางคณะรัฐมนตรีใช้ในการเลือกตั้งครั้งนี้เท่านั้น นอกจากนี้การมีคนนอกเข้าร่วมหากอยู่ในกฎหมายจะมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าเจ้าหน้าที่ อาจจะเกิดความวุ่นวายได้และไม่มีหลักประกันว่าคนนอกจะไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง ข้าราชการที่วางตัวไม่เป็นกลางมีโทษตามกฎหมาย แต่คนนอกซึ่งเป็นอาสาสมัครไม่มีบทลงโทษ ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นฝ่ายชนะในที่สุด¹³

เมื่อการแต่งตั้งองค์กรกลางไม่อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งได้ นายกรัฐมนตรีจึงได้อาศัยคำสั่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทน

2. การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นในประเทศไทย

การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ค.ส.ล.) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ "องค์กรกลาง" จะแต่งตั้งโดยอาศัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี จากในอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งองค์กรกลางมาแล้วทั้งสิ้น 5 ครั้งด้วยกัน คือ

* คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรมมาธิการ 25 ท่าน โดยมี นายโอสถ ภิกลิน เป็นประธานคณะกรรมการ

¹³ อุกมาสิวี สอาดเยี่ยม, "บทบาทขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง: ความสำเร็จหรือล้มเหลว", รัฐสภาสาร (ปีที่ 40, ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2535), หน้า 3-5.

2.1 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 1 (องค์กรกลาง 1)

องค์กรกลาง 1 นี้ จัดตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2535

2.1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง¹⁴

องค์กรกลางมีหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ส่งเสริมความสุจริต ยุติธรรม และป้องปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งโดยเฉพาะการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535

2. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

3. ส่งเสริมสนับสนุนห้องกรเอกชน องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการ สื่อมวลชน นิสิต นักศึกษา และผู้สนใจได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการสังเกตการณ์ศึกษาและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

จากวัตถุประสงค์ข้างต้นสามารถกำหนดเป็นภาระหน้าที่ได้ดังนี้

- ประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและดูแลสอดส่องการเลือกตั้งโดยผ่านสื่อมวลชนของ เอกชนและของรัฐ ตลอดจนสื่ออื่น ๆ

- ศึกษาพฤติกรรมการหาเสียง แนวโน้มการใช้สิทธิ และการเตรียมการเลือกตั้งตลอดจนศึกษาและเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป

- จัดให้มีหน่วยรับแจ้งเหตุจังหวัดต่าง ๆ เพื่อบันทึกเหตุการณ์ สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กลั่นกรอง และส่งผลการแจ้งเหตุให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วย

¹⁴คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเฮอร์โล่การพิมพ์, 2535), หน้า 155-156.

การเลือกตั้ง หนึ่งหน่วยรับแจ้งเหตุจะพาหน้าทำให้คาปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
ไว้ด้วย

- จัดให้มีอาสาสมัครประจำหน่วยเลือกตั้งโดยสุ่มตัวอย่างหน่วย
เลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของหน่วยเลือกตั้งทั้งหมด อาสาสมัครมีสิทธิและหน้าที่ในการ
สังเกตการณ์ การใช้สิทธิลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน และการรายงานผล ตลอด
จนมีสิทธิและหน้าที่ในการที่เสนอรายงานที่เป็นเอกเทศต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

- ให้ความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ตาม
ความเหมาะสมและกำลังความสามารถ

- ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน สรุปผลข้อเท็จจริงและ
ข้อเสนอแนะ เพื่อจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และสาธารณชน

2.1.2 รูปแบบของคณะกรรมการ

2.1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

(ก) ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 ได้
แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นบุคคลรวม
ทั้งสิ้น 33 ท่านเป็นคณะกรรมการกลาง ประกอบไปด้วยประธานกรรมการ 1 ท่าน รองประธาน
กรรมการ 2 ท่าน กรรมการ 30 ท่าน รวมทั้งเลขาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ ส่วนใหญ่
ประกอบไปด้วยนักวิชาการ ประมาณ 15 ท่านซึ่งได้แก่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยและอธิการบดีของ
มหาวิทยาลัยประจำภาคต่าง ๆ โดยตำแหน่งจากทุกภาคของประเทศ รองลงมาคือ ตัวแทนจาก
ภาคเอกชนหรือมูลนิธิต่าง ๆ 12 ท่าน นอกจากนั้นประกอบด้วยสื่อมวลชน 2 ท่าน ผู้แทนแรงงาน
3 ท่าน นักกฎหมาย 2 ท่าน

(ข) คณะกรรมการกลางได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
ดำเนินงานขึ้นมา 16 ท่าน เพื่อดำเนินงานดังต่อไปนี้¹⁵

¹⁵"แผนงานองค์กรกลาง ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง Pollwatch
Plan," วารสารเทศาภิบาล (มีนาคม 2535), หน้า 279-282.

1. ประสานงานทุกฝ่ายขององค์กรกลาง
ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ตลอดจนหน่วยงานราชการ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่
เกี่ยวข้อง

2. จัดให้มีคณะกรรมการ คณะทำงาน
ระดับภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ระหว่างอาสาสมัครขององค์กรกลาง

3. รวบรวมและจัดเตรียมแผนงานและ
รายละเอียดของงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการ

4. จัดให้มีระบบอาสาสมัครเพื่อติดตาม
และประเมินผลการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ

5. ดำเนินการตามภาระหน้าที่ ซึ่งไม่ได้
ระบุว่าเป็นของฝ่ายใดโดยเฉพาะ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(ค) คณะกรรมการดำเนินงานได้จัดตั้งให้มีคณะกรรมการขึ้นโดยแบ่งเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย

1. ฝ่ายประชาสัมพันธ์

ฝ่ายประชาสัมพันธ์ประกอบด้วยตัวแทน
สื่อมวลชน ศิลปินพื้นบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ฯลฯ มีหน้าที่ดำเนินงานดังต่อไปนี้

1.1 ประชาสัมพันธ์งานองค์กรกลาง
ในวงกว้าง โดยผ่านสื่อมวลชนของรัฐและเอกชนในรูปแบบของบทความ สปอตและรายการวิทยุ สปอต
และรายการโทรทัศน์

1.2 ผลิตสื่อขนาดเล็ก เช่น จุลสาร
โบสเตอร์ สติกเกอร์ ฯลฯ และทำการเผยแพร่โดยอาสาสมัครท้องถิ่นได้แก่ ครู เจ้าหน้าที่
องค์กรพัฒนาเอกชน

1.3 การจัดรายการแสดงวัฒนธรรม
พื้นบ้านที่สอดแทรกเนื้อหาการเลือกตั้ง

1.4 สนับสนุนกิจกรรมขององค์กร
พัฒนาเอกชน ที่ช่วยให้ประชาชนมีการตื่นตัวเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การจัดประชุม การจัด
สัมมนา ฯลฯ

2. ฝ่ายวิชาการ

ฝ่ายวิชาการประกอบไปด้วยนักวิชาการ นักกฎหมายและผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ฯลฯ มีหน้าที่ดำเนินงานดังต่อไปนี้

2.1 ศึกษากระบวนการเลือกตั้งรวมตลอดถึงกลวิธีการหาเสียง ชื่อเสียง ขยายเสียง กลวิธีการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น การดำเนินการเลือกตั้ง พฤติกรรมของผู้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ฯลฯ

2.2 เสนอแนะเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่ควรเผยแพร่ต่อสาธารณชน ต่อฝ่ายประชาสัมพันธ์

2.3 กำหนดวิธีการสังเกตการณ์เลือกตั้งและวางแผนเกี่ยวกับการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง

2.4 จัดทำคู่มือการอบรมอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง และสื่อที่จะใช้ในการอบรม

2.5 จัดทำคู่มืออาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง

2.6 สนับสนุนการสังเกตการณ์เลือกตั้งในการจัดการอบรมอาสาสมัคร

2.7 จัดทำแบบสอบถามเพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลภาคสนามก่อนวันเลือกตั้ง

2.8 จัดอบรมและจัดส่งอาสาสมัครทำการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ตามแบบสอบถามที่เตรียมไว้

2.9 ประมวลผลแบบสอบถามวิเคราะห์สรุปผล เขียน และเผยแพร่รายงานผลการศึกษา

2.10 จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พร้อมทั้งขอเสนอแนะและปรับปรุงแก้ไขในคราวต่อ ๆ ไป

3. ฝ่ายรับแจ้งเหตุ

ฝ่ายรับแจ้งเหตุประกอบด้วย นายความ นักกฎหมาย นักวิชาการ นักศึกษาวิชากฎหมาย ฯลฯ มีหน้าที่ดำเนินงานดังต่อไปนี้

3.1 รับสมัครทนายความหรือผู้มี

ความรู้ทางด้านกฎหมายเป็นอาสาสมัคร รับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จำนวนประมาณ 800 คน จากทุกจังหวัด

3.2 จัดทำเอกสารที่รวบรวมพระ

ราชบัญญัติกฎกระทรวง ประกาศ กรณีศึกษา ฯลฯ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จัดทำคู่มือให้การศึกษา เกี่ยวกับการเลือกตั้ง แผ่นพับแนะนำพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง และแบบฟอร์มสืบสวนข้อเท็จจริง เบื้องต้น คำร้องทุกข์คำกล่าวโทษ ฯลฯ ที่จะใช้ในการรับแจ้งเหตุ

3.3 จัดอบรมอาสาสมัคร

3.4 ดำเนินการรับแจ้งเหตุและให้

คำปรึกษา ส่งคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษให้ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินการ

3.5 รวบรวมกรณีการแจ้งเหตุและ

การให้คำปรึกษา ตลอดจนติดตามผลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและ สาธารณะชน

4. ฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง

ฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้งประกอบด้วย

นิสิตนักศึกษา ครู ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชน ฯลฯ มีหน้าที่ดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

4.1 ร่วมมือกับหน่วยราชการในการ

กำหนดฐานะและหน้าที่ของอาสาสมัคร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในหน่วยเลือกตั้ง

4.2 รับสมัครอาสาสมัครสังเกตการณ์

เลือกตั้ง

4.3 จัดอบรมหัวหน้าอาสาสมัครโดย

ความร่วมมือจากฝ่ายวิชาการและอนุกรรมการภูมิภาค

4.4 จัดอบรมอาสาสมัครด้วยความร่ว

มมือจากคณะอนุกรรมการภูมิภาค

4.5 ดำเนินการสังเกตการณ์ในวัน

ที่มีการเลือกตั้ง ภายในบริเวณหน่วยเลือกตั้งและในเขตเลือกตั้ง

4.6 จัดทำรายงานผลการสังเกต

การชี้เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่และต่อองค์กรกลาง

4.7 รวบรวมกรณีที่มีปัญหาหรือข้อผิดพลาดตลอดจนการติดตามผล

ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและต่อสาธารณชน

5. ฝ่ายสำนักงาน

ฝ่ายสำนักงานประกอบด้วยผู้ทรง

คุณวุฒิด้านการบริหารการเงิน การบัญชี ซึ่งจะทำงานด้านเลขานุการผู้ทรงคุณวุฒิห้องเครื่องกลาง ตลอดจนงานธุรการ งานสารบรรณ การเงินการบัญชี งานอาคารสถานที่ และการจัดหาดูแลวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน และอุปกรณ์การสื่อสารต่าง ๆ

(ง) ในระดับภูมิภาคคณะกรรมการดำเนินงานได้

จัดตั้งให้มีคณะกรรมการภูมิภาคขึ้น 9 ภาคโดย

ภาค 1 รับผิดชอบ กรุงเทพฯ ออยุธยา

ลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ มีสำนักงานที่บ้านมั่งคศิลา

ภาค 2 รับผิดชอบ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา

นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง ตราด และจันทบุรี มีสำนักงานอยู่ที่วิทยาลัยบูรพา

ภาค 3 รับผิดชอบ มหาสารคาม นครราชสีมา

ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี และยโสธร มีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม

ภาค 4 รับผิดชอบ ขอนแก่น อุดรธานี

หนองคาย เลย สกลนคร นครพนม มุกดาหาร ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์ มีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ภาค 5 รับผิดชอบ เชียงใหม่ ลำปาง

แม่ฮ่องสอน เชียงราย น่าน ลำพูน แพร่ พะเยา มีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาค 6 รับผิดชอบ พิษณุโลก สุโขทัย

อุตรดิตถ์ ตาก กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ และอุทัยธานี มีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยนเรศวร

ภาค 7 รับผิดชอบ นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม มีสำนักงานอยู่ที่ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ภาค 8 รับผิดชอบ สุราษฎร์ธานี นครศรี-ธรรมราช ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงาและภูเก็ต มีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

ภาค 9 รับผิดชอบ สงขลา ตรัง พัทลุง บัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หาดใหญ่

โดยแต่ละคณะอนุกรรมการภูมิภาคทั้ง 9 ภาค จะแบ่งเป็น 5 ฝ่ายเช่นเดียวกับส่วนกลาง คือ มีคณะทำงานประชาสัมพันธ์ คณะทำงานวิชาการ คณะทำงานรับแจ้งเหตุ คณะทำงานฝ่ายสังเกตการณ์ และสำนักงานภาค นอกจากนี้ยังมีการตั้ง สำนักงานจังหวัด (ศูนย์จังหวัด) อีก 72 จังหวัด

(จ) การแต่งตั้งและคัดเลือกกรรมการ อนุกรม-การ และอาสาสมัคร จะต้องเป็นบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองหรือฝักใฝ่พรรคการเมือง หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งการแต่งตั้งและการคัดเลือกตัวบุคคลขององค์กรกลาง 1 ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากสถาบันการศึกษา กลุ่มอาชีพต่างๆ และองค์กรเอกชน กรรมการจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เชื่อมประสาน กลุ่มอาชีพของตน เช่น ในฝ่ายสังเกตการณ์มีสายอาชีพหลักที่เข้าร่วมงาน 4 สาย ได้แก่สาย นักศึกษา สายเกษตรกร สายแรงงาน และสายครูอาจารย์ กลุ่มที่ใหญ่ที่สุด คือ กลุ่มสองสายแรก จำนวนอาสาสมัครฝ่ายสังเกตการณ์ในการเลือกตั้งครั้งนี้ประกอบด้วย หัวหน้าอาสาสมัครจำนวน 893 คน และอาสาสมัครจำนวน 27,990 คน รับผิดชอบในการสังเกตการณ์ตามหน่วยเลือกตั้ง 15,899 หน่วย หรือคิดเป็นร้อยละ 28 ของจำนวนหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่วนอาสาสมัครของฝ่ายแจ้งเหตุ นั้น ส่วนใหญ่เป็นทนายความหรือสำเร็จการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ เพราะการคัดเลือกอาสาสมัครอาศัยเครือข่ายสภาพทนายความ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้มีการจัดอบรมอาสาสมัครรับแจ้งเหตุและผู้ช่วยอาสาสมัครทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้นรวม 913 คน

(ฉ) การบริหารงานมีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์ โดยคณะกรรมการดำเนินงานจะกำหนดแผนงาน งบประมาณประมาณ มีคำสั่งและข้อชี้แจงต่าง ๆ ไปยังศูนย์ภาค ซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับศูนย์จังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ

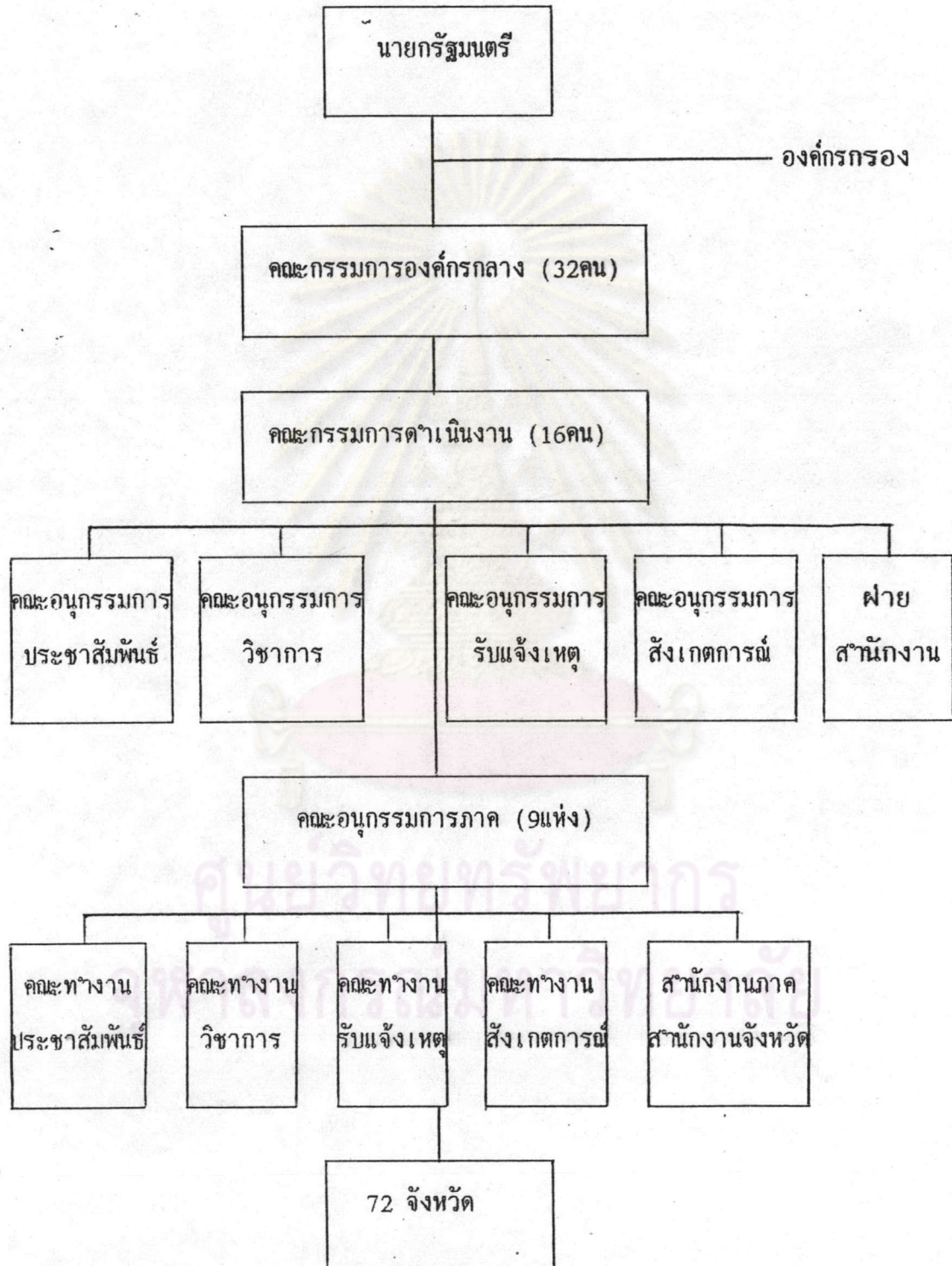
ส่วนกลางจะส่งคำสั่งและข้อชี้แจงต่าง ๆ ไปยังศูนย์จังหวัดโดยตรง ยกเว้นเรื่องเงินที่ยังส่งไป
ยังศูนย์ภาค

(ข) งบประมาณ การดำเนินงานขององค์กรกลาง
มีค่าใช้จ่าย ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและที่พัก ฯลฯ เท่าที่จำเป็น งบประมาณในการดำเนินงาน
จะได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งในการดำเนินการครั้งนี้ได้รับงบประมาณ
อนุมัติจากรัฐบาลมาจำนวน 35 ล้านบาท แต่ได้เบิกจ่ายไปทั้งสิ้นเพียง 29,682,934.95 บาท¹⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ องค์กรกลาง, รายงานสรุปคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ๆ พบฯ นายกรัฐมนตรี, 19 มิถุนายน 2535. (กรุงเทพมหานคร:
บ้านนั้งคศิลา) หน้า 14-23.

รูปที่ 1
โครงสร้างขององค์กรกลาง 1



ที่มา: ดัดแปลงจากรายงานสรุปคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี 19 มิถุนายน 2535

2.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก

ตั้งของคณะกรรมการ

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลาง 1 ตามคำสั่ง
สำนักนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 สรุปรุได้ดังนี้

(ก) ติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการของการ
เลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม และเป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย
โดยร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ข) รับแจ้งเหตุของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับ
เลือกตั้งและประชาชนทั่วไป ในเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับ
เลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ซึ่งฝ่ายที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือ คณะอนุกรม-
การฝ่ายรับแจ้งเหตุ ซึ่งประกอบไปด้วย ทนายความ นักกฎหมาย นักวิชาการ นักศึกษาวิชา
กฎหมาย ฯลฯ โดยมีแนวทางในการทำงานดังนี้

1. กรณีแจ้งเหตุเป็นหนังสือก็จะตอบผู้แจ้ง
ให้ทราบ

2. ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าเพียง
พอที่จะดำเนินการได้หรือไม่ โดยในบางกรณีขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงด้วย ถ้ามีข้อเท็จจริงเพียง
พอและกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายรับแจ้ง
เหตุจะทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ เพื่อขอสืบสวนพฤติกรรมของ
ผู้ถูกกล่าวหาและดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการคดีอาญาถ้าการกระทำมีมูลความผิด

3. รายงานต่อนายกรัฐมนตรี โดยการทำ
สำเนาหนังสือที่มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้คณะกรรมการกึ่งกลางและเสนอแนะนายกรัฐมนตรี
ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. ถ้าการแจ้งเหตุมีลักษณะเลื่อนลอย
หรือไม่ให้ข้อมูลอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างใดต่อไปได้ ฝ่ายรับแจ้งเหตุจะไม่ดำเนินการ
ต่อ แต่จะเก็บไว้เป็นข้อมูลเชิงวิชาการ

ในการดำเนินงานได้อบรมอาสาสมัครรับ
แจ้งเหตุและผู้ช่วยอาสาสมัครทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 913 คน เมื่อผ่านการอบรมแล้วอาสาสมัคร

ได้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการรับแจ้งเขตภาค สำนักงานรับแจ้งเหตุประจำจังหวัด และหน่วยรับแจ้งเหตุประจำจังหวัดขึ้นรวมทั้งสิ้น 114 แห่ง

(ค) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งฝ่ายที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือ คณะอนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์

1. การจัดรายการแสดงวัฒนธรรมพื้นบ้านที่สอดแทรกเนื้อหาการเลือกตั้ง

2. สนับสนุนกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่ช่วยทำให้ประชาชนมีการตื่นตัวเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(ง) เสนอชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งเพื่อเข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้ง และกระบวนการทำงาน ซึ่งฝ่ายที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือ คณะอนุกรรมการฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง โดยในฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้งนี้ ประกอบไปด้วยหัวหน้าอาสาสมัครจำนวน 893 คน และอาสาสมัครสังเกตการณ์จำนวน 27,990 คน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติอายุไม่เกิน 18 ปี ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและวางตัวเป็นกลาง รับผิดชอบสังเกตการณ์ตามหน่วยเลือกตั้ง 15,899 หน่วยหรือคิดเป็นร้อยละ 28 ของจำนวนหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ โดยหัวหน้าอาสาสมัครมีหน้าที่ช่วยจัดหาอบรมและสนับสนุนอาสาสมัคร และมีหน้าที่รายงานการสังเกตการณ์ในช่วงระยะเวลา 1-2 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้ง ตลอดจนประสานงานกับอาสาสมัครรับแจ้งเหตุ อาสาสมัครมีหน้าที่สังเกตการณ์ในวันเลือกตั้ง โดยไปถึงหน่วยเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 7.00 น. เพื่อดูความเรียบร้อยของหีบบัตรและสถานที่ จากนั้นในระหว่างเวลาเลือกตั้ง จะทำการสังเกตการณ์บันทึกสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้น และทำหน้าที่ร่วมเป็นสักขีพยานในการนับคะแนน

(จ) ศึกษากระบวนการเลือกตั้งและเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม ซึ่งฝ่ายที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ ซึ่งประกอบไปด้วยนักวิชาการ นักกฎหมาย และผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษากระบวนการเลือกตั้งรวมถึงกลวิธีการหาเสียง ชื่อเสียง ขยายเสียง กลวิธีการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล

ในท้องถิ่นในการดำเนินการเลือกตั้ง พุทธศักราชของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535

2. เสนอแนะเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่ควรเผยแพร่ต่อสาธารณชน และฝ่ายประชาสัมพันธ์ขององค์กรกลาง
 3. จัดทำคู่มือการอบรมและสื่อที่จะใช้ในการอบรม ตลอดจนทำคู่มืออาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง และจัดทำวิทยากรเพื่อสนับสนุนการอบรมอาสาสมัครของฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง
 4. จัดทำโครงการการศึกษาวิจัยจับชีพจรการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการรวบรวมข้อมูลภาคสนามก่อนวันเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการชี้ข้อบกพร่องของการเตรียมการเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นการเตือนล่วงหน้าว่าท้องถิ่นใดมีพฤติกรรมไม่น่าจะปกติ และเป็นการปรามการกระทำที่มีข้อบกพร่อง
 5. จัดทำโครงการศึกษาวิจัยในลักษณะกรณีศึกษาในภูมิภาค
 6. จัดทำโครงการศึกษาผลกระทบของการดำเนินงานองค์กรกลางต่อสาธารณชน และกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลงานขององค์กรกลาง
 7. จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป
- (ฉ) กลไกการทำงานเมื่อเกิดมีการกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งจากพื้นที่เลือกตั้งไปถึงนายกรัฐมนตรี มี 6 กรณีดังนี้
1. เมื่อองค์กรกลางเห็นว่ามีกรณีกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งโดยในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) กระทำผิดเสียเอง องค์กรกลางจะรายงานนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหากพิจารณาว่ามีมูลแล้วจะสั่งย้ายออกจากพื้นที่และสอบสวนทางวินัย ถ้ามีมูลทางอาญาจะกล่าวโทษทางอาญาด้วย
 2. กรณีเป็นบุคคลอื่น ๆ ซึ่งผู้กระทำผิดไม่ใช่ว่าราชการจังหวัดหรือปลัด กทม. องค์กรกลางจะแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัด กทม. แล้วแต่กรณี และรายงานนายกรัฐมนตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัด กทม. ได้รับแจ้งจาก

องค์กรกลางจะต้องดำเนินการภายใน 5 วัน ในกรณีเป็นพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดกระทำผิดโดยมีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัด กทม. ต้องแจ้งนายกรัฐมนตรี ให้ทราบด้วย

3. หากผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการการเมือง นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัด กทม. แจ้งให้บุคคลนั้นยุติการกระทำถ้าไม่เชื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแล้วแจ้งนายกรัฐมนตรี

4. กรณีผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัด กทม. ส่งย้ายไปประจำศาลากลางหรืออำเภอ และให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้ามีมูลให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางการปกครองหรือวินัย หรือแจ้งพนักงานสอบสวนทางคดีแล้วแจ้งนายกรัฐมนตรี

5. สำหรับผู้บังคับบัญชาที่ได้รับแจ้งจะต้องดำเนินการภายใน 30 วัน และรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรกลางและนายกรัฐมนตรี

6. หากผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัด กทม. ได้รับแจ้งจากองค์กรกลางแล้วไม่ดำเนินการภายใน 5 วัน ให้องค์กรกลางรายงานนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัด กทม. แล้วแต่กรณีและสั่งการให้ดำเนินการตามขั้นตอนขั้นต้น

(ข) ให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การของรัฐหรือของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการซึ่งปฏิบัติงานตามคำสั่งนี้ และชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานตามที่คณะกรรมการขอ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงหรือเอกสารที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่าเป็นความลับ หรือไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(ข) ภายใต้ระเบียบการเงินที่คณะกรรมการกำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานและบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งและให้ช่วยดำเนินการ ได้รับค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเช่าที่พัก และค่าพาหนะเดินทางโดยอนุโลมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฯ โดยให้ถือว่ากรรมการมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี อนุกรรมการและคณะกรรมการเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 และบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ช่วยดำเนินการเทียบเท่าข้าราชการพลเรือน

ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 5

(ฉ) ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณจากงบกลางตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามคำสั่งนี้ คณะกรรมการต้องจัดให้มีระบบการเงิน การบัญชีตามมาตรฐานทั่วไป จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีโดยผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต และส่งรายงานการเงินและการตรวจสอบบัญชีให้นายกรัฐมนตรี ภายใน 90 วันนับแต่วันเลือกตั้ง

(ง) คณะกรรมการจะมีสำนักงานส่วนกลางในกรุงเทพฯ และอาจจัดให้มีสำนักงานย่อยในระดับภูมิภาคและจังหวัด สำหรับคณะกรรมการส่วนกลางนั้นอาจขอความร่วมมือในด้านสถานที่ เครื่องใช้สำนักงาน และเจ้าหน้าที่สำนักงานจากสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตามความจำเป็น

(จ) ให้ถือว่าข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์การของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ เป็นการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานในหน้าที่ แต่เมื่อคณะกรรมการพ้นจากหน้าที่ให้เดินทางกลับต้นสังกัดภายใน 3 วัน

(ฉ) เมื่อคณะกรรมการได้จัดทำรายงานผลการศึกษาและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ไปต่อนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่งานนั้นให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ภายในสี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้งเสร็จ แล้วให้คณะกรรมการเป็นอันพ้นหน้าที่

แต่เนื่องจากองค์กรกลาง 1 ได้รับข้อมูลเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถจัดผลการประชุมเพื่อวิจารณ์ผลและจัดพิมพ์รายงานเผยแพร่ให้ประชาชนทราบได้ทัน ภายในกำหนดเวลา จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 47/2535 ขยายเวลาการรายงานผลจากภายใน 45 วัน เป็นภายใน 90 วันนับแต่วันเลือกตั้ง

2.1.3 ผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานขององค์กรกลาง 1 นั้นจะกำหนดยุทธวิธีในการทำงานโดยจัดให้มีอาสาสมัครขององค์กรกลางและประชาชนผู้สนับสนุนปรากฏตัวและสอดส่องกระบวนการเลือกตั้งอยู่เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้การกระทำทุจริตเกิดขึ้นเปรียบเทียบทานอง

เกี่ยวกับการคุมสอบ และเมื่อรวบรวมข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตได้ ก็เสนอต่อผู้ว่าราชการ
จังหวัด หรือปลัด กทม. ให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและแจ้งต่อสาธารณชน

ผลสรุปในการสังเกตการณ์ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 ได้รับรายงานจากอาสาสมัครในหน่วยเลือกตั้งจำนวน 15,899
หน่วย คิดเป็น ร้อยละ 28 ของหน่วยเลือกตั้งตั้งนี้¹⁷

1. การไม่ตรวจสอบความเรียบร้อยของหีบบัตรก่อนลงคะแนน
211 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 1.3
2. กรรมการมาไม่ครบ 847 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 5.3
3. ความไม่เรียบร้อยของสถานที่ 651 หน่วย คิดเป็นร้อยละ
4.1
4. ความไม่พร้อมของวัสดุอุปกรณ์ 351 หน่วย คิดเป็นร้อยละ
2.2
5. การไม่ตรวจสอบประชาชน 100 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.6
6. การใช้บัตรผี ไฟฟ้า 69 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.4
7. มีชื่อผู้มีสิทธิในทะเบียนบ้านมากผิดปกติ 235 หน่วย คิด
เป็น 1.5
8. การลงคะแนนโดยไม่มีสิทธิ 70 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.4
9. การใช้สิทธิมากกว่าหนึ่งครั้ง 111 หน่วย คิดเป็นร้อยละ
0.7
10. กรรมการประจำหน่วยติดต่อกันนอกอย่างผิดปกติ 543
หน่วย คิดเป็นร้อยละ 3.4
11. กรรมการประจำหน่วยวางตัวไม่เป็นกลาง 264 หน่วย
คิดเป็นร้อยละ 1.7

¹⁷องค์กรกลาง, รายงานสรุปคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ฯ นายกรัฐมนตรี, หน้า 21.

- ร้อยละ 8.4
12. การใช้พาหนะขนคนมาลงคะแนน 1,335 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 4.4
13. การระดมคนมาลงคะแนนเป็นกลุ่ม 706 คน คิดเป็นร้อยละ 1.4
14. การหาเสียงในเขตปริมณฑล 227 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 1.4
15. การปิดลงคะแนนก่อน 15.00 น. 276 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 1.7
16. การปิดการลงคะแนนหลัง 15.00 น. 1,550 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 9.8
17. การนับคะแนนหรือการวินิจฉัยบัตรไม่ถูกต้อง 318 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 2.0
18. การข่มขู่ ก่อความวุ่นวาย อาสาสมัคร 44 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.3
19. การนับและรายงานผลไม่ตรงกัน 43 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.3

ส่วนในการนำตัวผู้กล่าวหาว่ากระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมาดำเนินการตามกฎหมาย ฝ่ายรับแจ้งเหตุสรุปสถิติได้ดังนี้¹⁸

1. จำนวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งสิ้น 6,303 คน สถานภาพของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าพนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้อยละ 41.25 เป็นพรรคการเมืองร้อยละ 56.29 และไม่ระบุสถานะภาพของผู้ถูกกล่าวหาอีกร้อยละ 2.64

2. พฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหามากที่สุด สองอันดับแรกได้แก่การจงใจให้ลงคะแนน (มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2535) 4,168 ราย และพนักงานของรัฐฝ่าฝืนช่วยเหลือหรือสนับสนุน (มาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือก

¹⁸คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535. (กรุงเทพมหานคร: เบลรล์การพิมพ์, 2535), หน้า 165.

ตั้งฯ พ.ศ.2535) 2,093 ราย

3. การดำเนินการแจ้งเหตุต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ (คือ ผู้ว่าฯ หรือปลัด กทม.) รวมทั้งสิ้น 838 ราย ได้รับการตอบกลับมาเป็นจำนวน 409 ราย (ร้อยละ 48.8) เรื่องเหล่านี้จำนวนที่เป็นกรณีได้ดังนี้ คือสั่งให้ดำเนินการตามกฎหมายเพียง 4 ราย (ร้อยละ 0.98 ของเรื่องทั้งหมดที่ตอบกลับมา) กรณีไม่มีมูลความผิดตามกฎหมาย 387 ราย (ร้อยละ 94.62 ของที่ตอบกลับมา) ส่วนในกรณีที่ยังไม่ทราบผลการดำเนินการมีจำนวน 429 ราย

2.2 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 (องค์กรกลาง 2)

2.2.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง

หลังจากการเลือกตั้งวันที่ 22 มีนาคม 2535 ผ่านมาได้ไม่นาน ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นในเดือนพฤษภาคม ทำให้มีการยุบสภาและกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 13 กันยายน 2535 โดยในระหว่างนั้นได้แต่งตั้งให้ นายอานันท์ บันยารุณ จัน เป็นนายกรัฐมนตรี รักษาการณจนกว่าจะจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ และในการเลือกตั้งครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีก็มีความคิดที่จะตั้งองค์กรกลางการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่เป็นครั้งที่ 2 แต่ในครั้งนี้มีเสียงเรียกร้อง ให้้องค์กรกลางปรับบทบาทโครงสร้าง และวิธีการทำงานใหม่ เพราะบทบาทจากองค์กรกลาง 1 ประชาชนตั้งความหวังเอาไว้มากที่จะจับทุจริตรการเลือกตั้งได้ทั้ง ๆ ที่ผู้มีอำนาจตั้งจะเห็นได้จากการสรุปการดำเนินงานขององค์กรกลาง 1 สามารถดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดได้เพียง 4 ราย ทั้งที่ได้มีบุคคลที่ถูกกล่าวหา ว่ากระทำผิดและมีหลักฐานดำเนินการตามกฎหมายได้เพียงพอถึง 838 ราย ดังนั้นการทำงานของ้องค์กรกลาง 2 นี้จึงได้มีการปรับบทบาทในการทำงาน แตกต่างจากครั้งแรก โดยจะเน้นบทบาท การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งกว่าเดิม คือ¹⁹

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตยและมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

¹⁹องค์กรกลาง, เอกสารเกี่ยวกับการบริหารงาน สำนักงานองค์กรกลางจังหวัด สำหรับการอบรมสัมมนากรรมการจังหวัด วิทยากระดับภาค. (กรุงเทพมหานคร: บ้านมนังคศิลา),

- (2) ส่งเสริมความสุจริต ยุติธรรม และป้องปรามการทุจริต
ประพฤตินิยมชอบในการเลือกตั้ง
- (3) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตย
ในหมู่ประชาชน
- (4) เสนอแนะการปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้การ
เลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรมและถูกต้องตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายยิ่งขึ้น

2.2.2 รูปแบบของคณะกรรมการ

สำหรับรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์กรกลาง 2 นี้ มีความ
แตกต่างกับองค์กรกลาง 1 พอสมควร เพราะเนื่องจากที่ผ่านมาการแบ่งโครงสร้างขององค์กร
กลาง 1 ก่อให้เกิดอุปสรรคบางประการในการประสานงาน ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานไม่
ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในครั้งนี้้องค์กรกลาง 2 จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรกลาง
ขึ้นมาใหม่ ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

(ก) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535
ได้ตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 44 ท่าน ประกอบไปด้วย
นักวิชาการ ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ทนายความ ผู้ใช้แรงงาน ครู นิสิต นักศึกษา
และผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่

1. กำหนดนโยบายการดำเนินงานรณรงค์
เผยแพร่และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
2. อนุมัติแผนงานและงบประมาณ
3. อนุมัติระเบียบการเงิน และระเบียบ
การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ
4. พิจารณาความก้าวหน้าและผลการ
ดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ และของคณะกรรมการองค์กรกลางจังหวัด
5. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน
คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และบุคคลที่จะช่วยดำเนินงาน

6. พิจารณารูปผลรายงานที่จะนำ

เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและสาธารณชน

(ข) คณะกรรมการองค์กรกลางแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจำนวน 14 คน ทบทวนที่บริหารงานและตัดสินใจในเรื่องที่คณะกรรมการมอบหมาย

(ค) องค์กรกลาง 2 ได้มีการแบ่งงานออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนสนับสนุนซึ่งเป็นงานของส่วนกลาง และส่วนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นงานระดับจังหวัด และอำเภอ

(ง) การแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบในด้านต่างๆของ องค์กรกลาง 2 ในส่วนกลางไม่ได้แบ่งออกเป็น 4 ฝ่ายอิสระ ได้แก่ ฝ่ายสังเกตุการณ์ ฝ่ายรับแจ้งเหตุ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ ดังเช่น องค์กรกลาง 1 ซึ่งการแบ่งเช่นนี้ทำให้เกิดอุปสรรคต่าง ๆ คือการทำงานของ 3 ฝ่ายแรกที่จะอยู่ในคณะทำงานชุดเดียวกัน กลับถูกแยกออกเป็น 3 ฝ่ายทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และจังหวัด ดังนั้นในการแบ่งฝ่ายการทำงานในส่วนกลางขององค์กรกลาง 2 จึงได้แบ่งให้มี 6 ฝ่าย ดังต่อไปนี้

1. ฝ่ายรณรงค์และเผยแพร่

คณะอนุกรรมการฝ่ายรณรงค์และเผยแพร่ประกอบด้วยตัวแทนสื่อมวลชน ศิลปินพื้นบ้าน องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ฯลฯ โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1 ประชาสัมพันธ์เป้าหมายและ

กิจกรรมขององค์กรกลางในวงกว้างโดยผ่านสื่อมวลชนของรัฐและเอกชน ในรูปของบทความ สื่อสิ่งพิมพ์ สปอต และรายการวิทยุ สปอตและรายการโทรทัศน์

1.2 จัดสัมมนาผู้นำชุมชนร่วมกับส่วน

ราชการและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หาแนวทางประสานความร่วมมือในการรณรงค์ เพื่อประชาธิปไตย และการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

1.3 ผลิตรายการวิดีโอ หรือรายการ

โทรทัศน์ ที่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อันจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

1.4 ผลิตสื่อขนาดย่อย เช่น จุลสาร โบสเตอร์ สติกเกอร์ ฯลฯ และทำการเผยแพร่โดยอาสาสมัครท้องถิ่น ได้แก่ ครู เจ้าหน้าที่ องค์การพัฒนาเอกชน นักศึกษา ฯลฯ

1.5 ส่งเสริมการจัดรายการ แสดงวัฒนธรรมพื้นบ้านที่สอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง

1.6 สนับสนุนกิจกรรมขององค์การพัฒนาเอกชนเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวในการใช้สิทธิเลือกตั้ง และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และสนับสนุนการจัดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนทัศนะระหว่างนักการเมืองกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.7 จัดการแถลงข่าวเพื่อเผยแพร่ กิจกรรมขององค์กรกลางทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ

1.8 จัดหน่วยรณรงค์และประชาสัมพันธ์ เคลื่อนที่ในระดับจังหวัด

2. ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งของ

องค์กรกลางในครั้งนี้ เป็นการรวบรวมภารกิจของฝ่ายรับแจ้งเหตุและฝ่ายสังเกตการณ์ขององค์กรกลางในครั้งก่อนเข้าเป็นงานฝ่ายเดียวกัน คณะอนุกรรมการฝ่ายฯ ประกอบด้วย ผู้มีพื้นความรู้ ด้านนิติศาสตร์ และตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อันได้แก่ นักวิชาการ นักธุรกิจ ครู อาจารย์ ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร แพทย์พยาบาล ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน ฯลฯ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 รับสมัครผู้ประสานงานอาสาสมัคร (ปอส.) จากผู้มีพื้นความรู้ด้านนิติศาสตร์และสาขาอาชีพอื่น ๆ จำนวนประมาณ 3,000 คน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับอาสาสมัครขององค์กรกลาง

2.2 รับสมัครอาสาสมัครจำนวนประมาณ 60,000 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งประจำหน่วย พร้อมทั้งช่วยรณรงค์เผยแพร่ เกี่ยวกับการเลือกตั้งและช่วยสอดส่องดูแลในช่วงก่อนวันเลือกตั้งด้วย

2.3 จัดสัมมนาและฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประสานงานอาสาสมัคร และอาสาสมัคร

- 2.4 ประสานงานกับหน่วยงานราชการ เพื่อให้ผู้ประสานงานอาสาสมัครและอาสาสมัครสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.5 ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับ กฎหมายเลือกตั้ง และการตรวจบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 2.6 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร ทั้งในส่วนของ การสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง การรับแจ้งเหตุการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง และจัดพิมพ์แบบบันทึกในการปฏิบัติหน้าที่
- 2.7 จัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครในการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งในอนาคตต่อนายกรัฐมนตรีและสาธารณชน
3. ฝ่ายวางแผนและประสานงาน คณะอนุกรรมการฝ่ายวางแผนและประสานงาน ประกอบด้วยผู้ประสานงานภาค นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกลไกของคณะกรรมการดำเนินงาน โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้
- 3.1 เสนอแนะข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาและดำเนินการ
- 3.2 วางแผนงานทางยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดตารางเวลาการทำงาน และปรับเปลี่ยนงานตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน
- 3.3 ประสานงานกับคณะอนุกรรมการภาคและคณะอนุกรรมการจังหวัด
- 3.4 ประสานงานกับหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 3.5 ประสานงานฝ่ายและหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานกลาง
4. ศูนย์ข้อมูล ศูนย์ข้อมูลประกอบไปด้วยนักวิชาการ

ทางสังคมการเมืองไทย นักกฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน วิศวกรผู้สันักการ ออกแบบและเก็บข้อมูล

5. ฝ่ายการเงินและการบัญชี

ฝ่ายการเงินและการบัญชีรับหน้าที่ใน

การรวมระบบบัญชี ระบบการเงินเบิกจ่ายให้เป็นไปตามการจัดสรรงบประมาณ ระบบการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามจัดสรรงบประมาณและระเบียบการเงินขององค์กรกลางให้สอดคล้องกันทั้งในภูมิภาคและส่วนกลาง

6. สำนักงาน

ฝ่ายสำนักงานอยู่ในความรับผิดชอบ

ของเลขานุการ และมีการแบ่งงานออกเป็น งานอาคารสถานที่ งานจัดหาอุปกรณ์สำนักงานและสื่อสาร งานการประชุม งานธุรการ และการบริหารบุคคลากร

(จ) ได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการภาคขึ้น 11 ภาค

ทำหน้าที่ประสานงาน ให้ความสนับสนุนช่วยแก้ไขปัญหา และติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรกลางจังหวัด การแบ่งจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 11 ภาค ดังนี้

1. ภาคกลาง (ภาค 1) กรุงเทพฯ ปทุมธานี

นนทบุรี สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี

2. ภาคตะวันออก (ภาค 2) ชลบุรี

ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง ตราด จันทบุรี

3. ภาคอีสาน 1 (ภาค 3.1) สุรินทร์

ชัยภูมิ บุรีรัมย์ นครราชสีมา

4. ภาคอีสาน 2 (ภาค 3.2)

อุบลราชธานี ศรีสะเกษ ยโสธร มุกดาหาร

5. ภาคอีสาน 3 (ภาค 4.1) สกลนคร

อุดรธานี หนองคาย นครพนม

6. ภาคอีสาน 4 (ภาค 4.2) ขอนแก่น

มหาสารคาม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ เลย

7. ภาคเหนือตอนบน (ภาค 5) เชียงใหม่

ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย น่าน ลำพูนแพร่ พะเยา

8. ภาคเหนือตอนล่าง (ภาค 6) พิษณุโลก
สุโขทัย อุตรดิตถ์ ตาก กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ อุทัยธานี
9. ภาคตะวันตก (ภาค 7) นครปฐม
ราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม
10. ภาคใต้ตอนบน (ภาค 8) สุราษฎร์ธานี
นครศรีธรรมราช ชุมพร ระนอง กระบี่ พังงา ภูเก็ต
11. ภาคใต้ตอนล่าง (ภาค 9) สงขลา
ตรัง พัทลุง สตูล บัตตานี ยะลา นราธิวาส

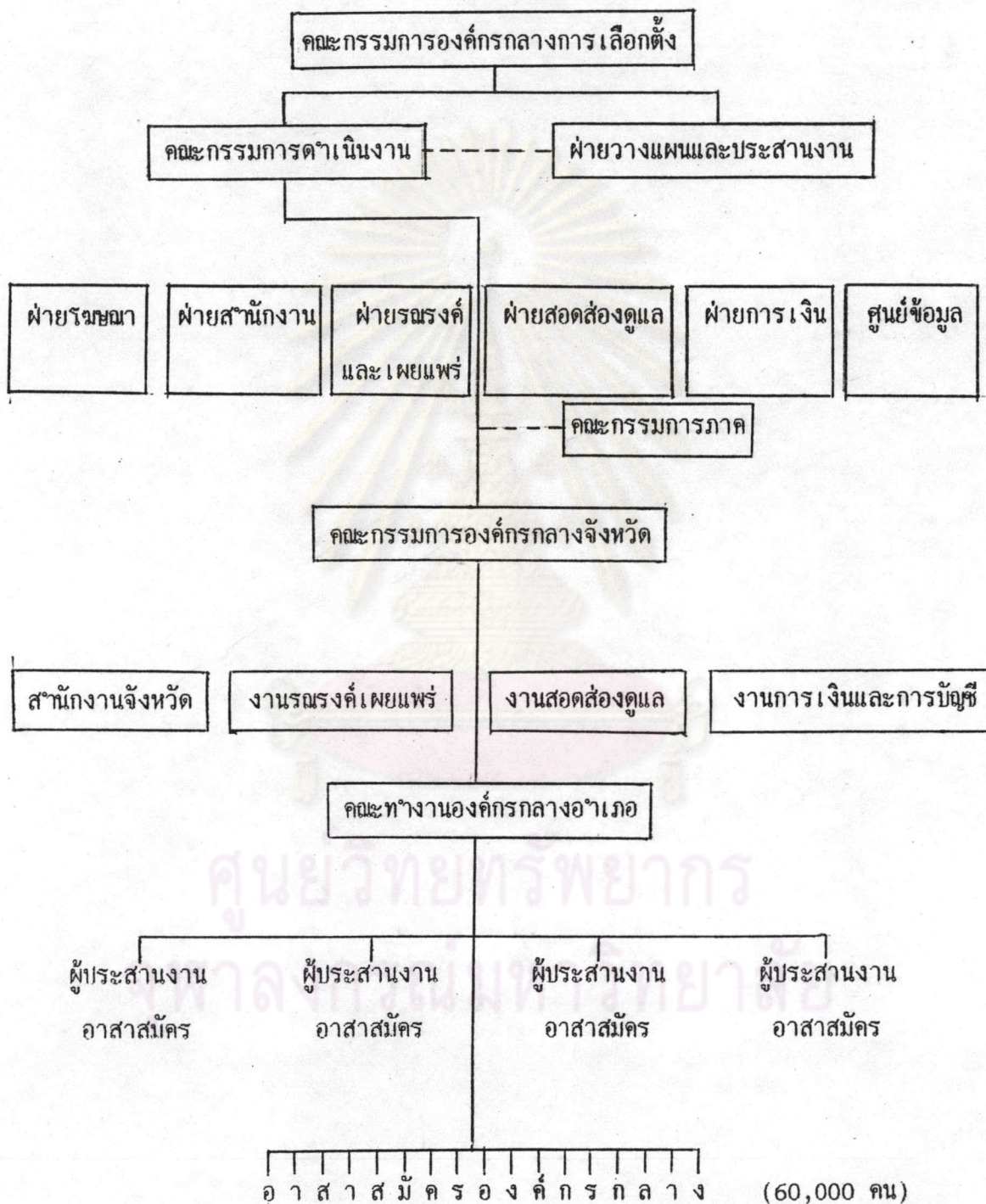
(ฉ) คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรกลาง
จังหวัดขึ้น ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากคณะกรรมการองค์กรกลางอำเภอ หัวหน้าที่บริหาร
งานขององค์กรกลางระดับจังหวัด จัดให้มีสำนักงานและบริหารงบประมาณระดับจังหวัด ตลอดจน
การทํานิติและการตรวจสอบบัญชี และเสนอแต่งตั้งผู้ทำงานในคณะกรรมการองค์กรกลางอำเภอ ผู้
ประสานงานอาสาสมัครและอาสาสมัครองค์กรกลาง และติดต่อประสานงานและขอความร่วมมือ
กับหน่วยราชการในจังหวัดและรัฐวิสาหกิจ

(ช) ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรกลางประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่เต็มเวลาในสำนักงานกลางและสำนักงานจังหวัด ผู้ประสานงานอาสาสมัคร (ปอส.)
และอาสาสมัครองค์กร (อส.)

(ซ) ผู้ประสานงานอาสาสมัคร (ปอส.) ได้แก่
ผู้มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ประมาณ 800 คน และผู้ประกอบอาชีพอื่น 2,200 คน รวม 3,000
คน หัวหน้าที่รับแจ้งเหตุสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้คำปรึกษา แนะนำแก่อาสาสมัคร และช่วย
รณรงค์เผยแพร่โดยมีระยะเวลาการปฏิบัติงานนับแต่วันที่ผ่านการอบรมช่วงประมาณ 4 อาทิตย์
ก่อนวันเลือกตั้ง

(ค) อาสาสมัคร ได้แก่ บุคคลผู้มีอายุ ตั้งแต่ 18
ปีขึ้นไป และไม่สังกัดหรือฝักใฝ่พรรคการเมืองจำนวนประมาณ 61,200 คน หัวหน้าที่สอดส่องดูแล
การเลือกตั้ง ให้คำแนะนำในการตรวจบัญชีรายชื่อแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ช่วยงานรณรงค์เผยแพร่
โดยมีระยะเวลาปฏิบัติงานนับตั้งแต่วันที่ผ่านการอบรม ซึ่งจะ เป็นประมาณ 30 วันก่อนการเลือกตั้ง
นอกจากนี้อาสาสมัครจะขออนุญาตนายอำเภอ เข้าไปสังเกตการณ์วันที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งด้วย

รูปที่ 2
โครงสร้างองค์กรกลาง 2



หมายเหตุ องค์กรกลางจะสิ้นสุดหน้าที่ลง เมื่อทำรายงานเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง

2.2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ของคณะกรรมการ

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลาง 2 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535 นี้มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับองค์กรกลาง 1 มาก แต่องค์กรกลาง 2 นี้จะมุ่งเน้นจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากกว่าองค์กรกลาง 1 คือ

(ก) ให้มีหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพและตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมือง ให้มีความสำคัญต่อการพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

(ข) ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวิจารณญาณในการเลือกบุคคลที่มีความสามารถ และมีคุณธรรม

(ค) ส่งเสริมให้ ประชาชนติดตาม และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นให้เป็นไปโดยสุจริต ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติโดยร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากบทเรียนจากองค์กรกลาง 1

ประชาชนตั้งความหวังเอาไว้มากที่จะจับทุจริตรเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจ แต่เป็นอำนาจโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรกลาง 1 ประสบความล้มเหลวเพราะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้กับพยานหลักฐานการทุจริตรเลือกตั้งที่มีจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ในการเลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 ทางกระทรวงมหาดไทย จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุดคือ คณะกรรมการปราบปรามการซื้อขายเสียง และคณะกรรมการปราบปรามผู้มีอิทธิพลโดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ทั้ง 2 ชุด²⁰ เพื่อทำหน้าที่จับการทุจริตโดยตรงและนอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานและจัดตั้งศูนย์ประสานงานติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 154/2535 ขึ้นอีกหนึ่งคนเพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน และให้การประสานงานระหว่างคณะกรรมการองค์กรกลางเลือกตั้งกับกระทรวงมหาดไทย เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ โดยให้คณะ

²⁰อูมาสิวี สอาดเอี่ยม, "บทบาทองค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง: ความสำเร็จหรือล้มเหลว" รัฐสภาสาร, หน้า 29-30.

กรรมการประสานงานติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่รับผิดชอบ พิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับคณะกรรมการองค์การกลางในการเลือกตั้ง ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ประสานงานกับคณะกรรมการองค์การกลางในการเลือกตั้ง
- การสอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม
- การแต่งตั้งหน่วยเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติการในพื้นที่ตามที่เห็นสมควรทำให้การทำงานระหว่างองค์การกลางและกระทรวงมหาดไทย มีการประสานงานได้ดียิ่งขึ้น

นอกเหนือจากกล่าวมาข้างต้นนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์การกลาง 2 มีความเหมือนกับอำนาจหน้าที่ขององค์การกลาง 1 ทุกประการ

(ง) การสิ้นสุดขององค์การกลาง 2 ได้ขยายระยะเวลาสิ้นสุด ลงคือภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งเดิมองค์การกลาง 1 จะสิ้นสุดคณะกรรมการภายในเวลา 45 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้องค์การกลาง 2 สามารถที่จะมีเวลาประสานงาน และรวบรวมพยานหลักฐาน งานต่าง ๆ ได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.2.3 ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานขององค์การกลางครั้งที่ 2 อาจสรุปได้ดังนี้²¹

1. คัดเลือกผู้ประสานงานอาสาสมัครได้จำนวน 3,009 คน และได้จัดให้อาสาสมัครเหล่านี้เข้าไปสังเกตการณ์ประจำหน่วยเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 80 ของหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ
2. การดำเนินการรับแจ้งเหตุการละเมิด กฎหมายเลือกตั้ง จากสถิติที่รวบรวมได้ในขณะนี้ มีจำนวนประมาณ 7,000 ครั้ง จำแนกเป็นการแจ้งเหตุที่ส่วนกลาง (บ้านมนังคศิลา) 1,072 ครั้ง แจ้งที่องค์การกลางจังหวัด (ซึ่งขณะนี้รวบรวมได้เพียง 20 จังหวัด)

²¹ องค์การกลาง, รายงานเบื้องต้นคณะกรรมการองค์การกลางเลือกตั้ง เสนอฯ

2,890 ครั้ง และแจ้งผ่านศูนย์ไทยรัฐ-มหาดไทย-องค์กรกลาง (ทมก) และ ทมก. ส่งเรื่องมา
ให้องค์กรกลาง 3,298 ครั้ง

หลังจากตรวจสอบหลักฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับการรับแจ้ง
เหตุแล้ว องค์กรกลางได้แจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัด ทม. เพื่อดำเนินการสืบสวนเพิ่ม
เติม 243 ครั้ง

ผลการปฏิบัติงานทางองค์กรกลาง 2 นี้ สืบเนื่องจาก
การรณรงค์ประชาธิปไตยขององค์กรกลางและผลพวงมาจากเหตุการณ์การสูญเสียเลือดเนื้อใน
การเรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวใน
การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่
เป็นรูปธรรมชัดเจนกว่าองค์กรกลาง 1 กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลาง และประชาชน
ได้แจ้งเบาะแสและนำตำรวจเข้าจับกุมผู้กระทำความผิด และในขณะนี้ได้มีการดำเนินคดีในระดับ
ต่าง ๆ อย่างน้อย 30 คดี ได้แก่

- อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี ของศาล 2 คดี
- ศาลฟ้องร้อง และนัดไต่สวนคำฟ้อง 2 คดี
- ตำรวจส่งสำนวนให้อัยการ 1 คดี
- อัยการจังหวัดส่งไม่ฟ้อง 1 คดี
- อยู่ระหว่างการสอบสวนตำรวจ 24 คดี

ซึ่งดีกว่าผลการดำเนินการขององค์กรกลาง 1 ที่ผ่านมา
คือมีการดำเนินการตามกฎหมายเพียง 4 รายเท่านั้น

2.3 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 (องค์กรกลาง 3)

2.3.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง

เนื่องจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่ผ่านมามีการ
จัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรติดต่อกันมาถึง
2 ครั้ง ทำให้องค์กรกลางเป็นที่ยอมรับของประชาชนและฝ่ายต่าง ๆ ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการ
จัดตั้งองค์กรกลางนี้ต่อไปในการเลือกตั้งทุกครั้ง และเมื่อนายอากูร สุนทรະกุล ได้ลาออกจากตำแหน่ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตเลือกตั้งที่ 1 วางลง

และได้จัดทำมีการเลือกตั้ง ซ่อมขึ้นใหม่ในวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2536 รัฐบาลเองก็ได้เห็น ความสำคัญของการปฏิบัติงานขององค์กรกลาง จึงได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 72/2536 แต่งตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเป็นครั้งที่ 3 โดยมีวัตถุประสงค์ เช่นเดิมคือ เพื่อส่งเสริมการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรมตามบทบัญญัติของ กฎหมาย ยี่งขึ้น

2.3.2 รูปแบบของคณะกรรมการ

2.3.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

(ก) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 72/2536 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลและเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น 25 ท่าน ประกอบไปด้วย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และตัวแทนผู้ใช้ แรงงานเช่นเดิม

(ข) คณะกรรมการองค์กรกลางได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน 18 ท่าน เพื่อทำหน้าที่รณรงค์เผยแพร่ เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งซ่อม ในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดกรุงเทพ แต่งตั้งและอบรมผู้ประสานงานอาสาสมัคร (ปอส.) และอาสาสมัครองค์กรกลาง (อสก) เพื่อช่วยรณรงค์ เผยแพร่สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และสังเกตการณ์เลือกตั้ง และนับคะแนนในที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้ง รับแจ้งเหตุจากประชาชน กลั่นกรอง และรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบ ประสานงานกับหน่วยงานรัฐ และเอกชนกับเจ้าหน้าที่ อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งมอบหมาย²²

(ค) คณะกรรมการดำเนินงานได้แบ่งการทำงาน ออกเป็น 7 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายสอดส่องดูแล

1.1 รับสมัครและคัดเลือก ปอส.

30 นาย อสก. 600 นาย และทำการอบรม

²² คำสั่งคณะกรรมการดำเนินงานสำหรับการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร ที่ 1/2536 เรื่อง แผนการปฏิบัติงาน (แผน11936), หน้า 1-4.

1.2 ทำบัญชี กำหนดนัดหมายให้
ปอส. และ อสก. ไปประจําหน่วยเลือกตั้งใด ประจําศูนย์เขตใด เพื่อแจ้งให้ ก.ท.ม ทราบ

1.3 ทําแผนปฏิบัติ "การเดินทาง
บ้าน" ว่า อสก. และ ปอส. จะเดินทางไปตามบ้านในหน่วยเลือกตั้งที่ได้รับมอบเพื่อบัญชีผู้มีสิทธิ
และที่ตั้งหน่วยเลือกตั้งไปแจ้งให้ทราบ เพื่ออำนวยความสะดวก และขอร้องให้ไปเลือกตั้ง

1.4 เข้าประจํา ณ หน่วยเลือกตั้ง
ในวันที่มีการเลือกตั้ง

2. ฝ่ายรณรงค์

2.1 วางแผน เตรียมการ และ
ดำเนินการรณรงค์ด้วยสื่อโปสเตอร์ แผ่นพับ วิทยุ ทีวี และหนังสือพิมพ์ เพื่อให้ประชาชน
ตื่นตัวไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด

2.2 ประสานกับฝ่ายสอดส่อง

เพื่อปฏิบัติตามแผน "เดินทางบ้าน" ร่วมกัน

3. ฝ่ายรับแจ้งเหตุ

3.1 รับแจ้งเหตุ

3.2 ประสานการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่

ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

4. ฝ่ายประเมินผลและฝึกอบรม

4.1 จัดทำคู่มือ และวิทยาการในการ

ฝึกอบรมตามแผน

4.2 ดำเนินการประเมินผลตามแผน

4.3 ประสานและให้ความร่วมมือใน

การปฏิบัติของฝ่ายอื่น ๆ ที่ต้องการข้อมูล

5. ฝ่ายเลขานุการ

5.1 ประสานกับส่วนราชการที่

เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย, ตำรวจ และทางกรุงเทพมหานคร

5.2 ประสานกับองค์กรเอกชน

เพื่อการช่วยเหลือและรับการช่วยเหลือที่ยินดีให้ความร่วมมือ

5.3 งานเลขานุการ และธุรกิจอื่น ๆ

6. ฝ่ายโฆษณา

6.1 ประสานกับสื่อมวลชนในการ

6.2 ดำเนินการทั้งปวงเพื่อให้

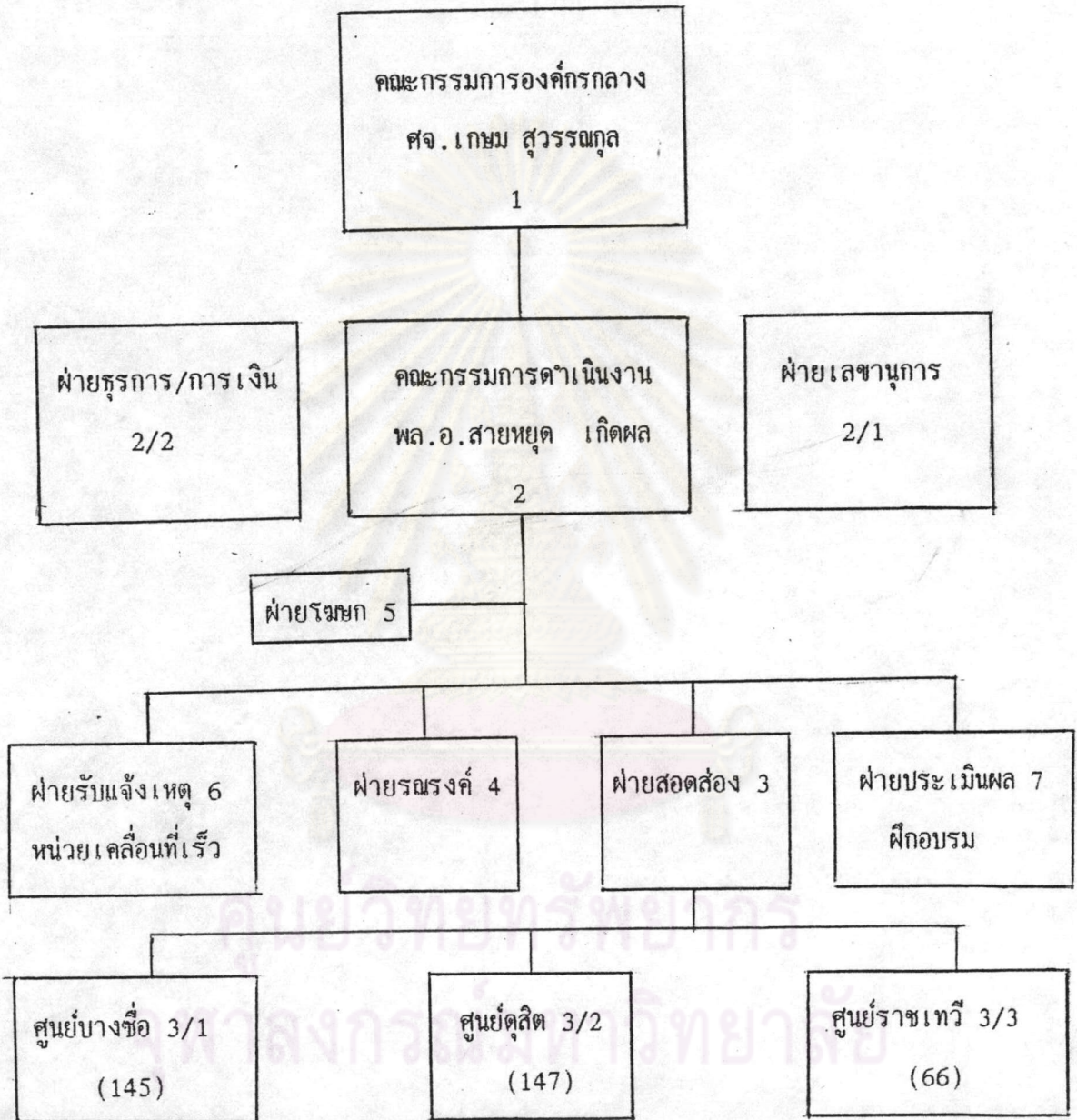
แถลงข่าวตามแผน

ประชาชน ได้ทราบ บทบาทและหน้าที่ขององค์กรกลาง



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 3
โครงสร้างองค์กรกลาง 3



2.3.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการองค์กรกลาง 3 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 72/2535 มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการองค์กรกลาง 2 ทุกประการ ต่างเพียงแต่ว่าการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้มีการจำกัดอำนาจหน้าที่อยู่ในพื้นที่เล็ก ๆ เท่านั้น คือ เขต 1 การเลือกตั้ง ของกรุงเทพมหานคร

2.3.3 ผลการดำเนินงาน

จากการรายงานการสังเกตการณ์การปฏิบัติภารกิจ ๗ หน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ได้มีรายงานกลับมาขององค์กรกลางเป็นจำนวน 348 หน่วย สรุปได้ดังนี้²³

1. ประธานกรรมการตรวจคะแนนไม่ตรวจความเรียบร้อยของหีบบัตรก่อนการเปิดลงคะแนน จำนวน 3 หน่วย
2. กรรมการตรวจคะแนนไม่ตรวจบัตรประชาชนผู้ลงคะแนน 12 หน่วย จำนวน 19 ครั้ง
3. มีการเกณฑ์คนหรือจัดยานพาหนะขนส่งคนมาลงคะแนน จำนวน 12 หน่วย จำนวน 42 ครั้ง
4. มีการหาเสียงใกล้เลือกตั้ง 7 หน่วย จำนวน 11 ครั้ง
5. มีการใช้บัตรประชาชนปลอม 1 หน่วย จำนวน 2 ครั้ง, มีการใช้สิทธิหลายครั้งโดยบุคคลเดียวกัน (เวียนเทียน) 2 หน่วย จำนวน 2 ครั้ง และมีการก่อวุ่นของผู้เลือกตั้ง 5 หน่วย จำนวน 7 ครั้ง
6. กรรมการตรวจคะแนนมาไม่ครบจำนวน มาสาย มีการเคลื่อนไหวผิดปกติ ฯลฯ จำนวน 93 หน่วย

²³ คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์), หน้า 13-15.

2.3.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการองค์กรกลาง 3 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 72/2535 มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการองค์กรกลาง 2 ทุกประการ ต่างเพียงแต่ว่าการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้มีการจำกัดอำนาจหน้าที่อยู่ในพื้นที่เล็ก ๆ เท่านั้น คือ เขต 1 การเลือกตั้ง ของกรุงเทพมหานคร

2.3.3 ผลการดำเนินงาน

จากการรายงานการสังเกตการณ์การปฏิบัติภารกิจ ๗ หน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ได้มีรายงานกลับมายังองค์กรกลางเป็นจำนวน 348 หน่วย สรุปได้ดังนี้²³

1. ประธานกรรมการตรวจคะแนนไม่ตรวจความเรียบร้อยของหีบบัตรก่อนการเปิดลงคะแนน จำนวน 3 หน่วย
2. กรรมการตรวจคะแนนไม่ตรวจบัตรประชาชนผู้ลงคะแนน 12 หน่วย จำนวน 19 ครั้ง
3. มีการเกณฑ์คนหรือจัดยานพาหนะขนส่งคนมาลงคะแนน จำนวน 12 หน่วย จำนวน 42 ครั้ง
4. มีการหาเสียงใกล้เลือกตั้ง 7 หน่วย จำนวน 11 ครั้ง
5. มีการใช้บัตรประชาชนปลอม 1 หน่วย จำนวน 2 ครั้ง, มีการใช้สิทธิหลายครั้งโดยบุคคลเดียวกัน (เวียนเทียน) 2 หน่วย จำนวน 2 ครั้ง และมีการก่อวุ่นข่มขู่ผู้เลือกตั้ง 5 หน่วย จำนวน 7 ครั้ง
6. กรรมการตรวจคะแนนมาไม่ครบจำนวน มาสาย มีการเคลื่อนไหวผิดปกติ ฯลฯ จำนวน 93 หน่วย

²³ คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์), หน้า 13-15.

และนอกจากนี้องค์กรกลาง 3 ยังได้รับแจ้งจากประชาชน
 ุดยก่อนวันเลือกตั้งได้รับแจ้งเหตุทางโทรศัพท์ จำนวน 22 เหตุการณ์ และในวันเลือกตั้งได้รับ
 แจ้งเหตุทางโทรศัพท์อีกจำนวน 19 เหตุการณ์ และมาแจ้งเหตุด้วยตนเอง 1 เหตุการณ์
 แต่อย่างไรก็ตามในการควบคุมการเลือกตั้ง ครั้งนี้ ไม่มีการ
 ำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง จนถึงขั้นศาลเลย มีเพียงแต่มีผู้มาแจ้งและ
 ร้องทุกข์เท่านั้น

2.4 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 (องค์กรกลาง4)

2.4.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง

เมื่อนายปิยะฉัตร วิชราภรณ์ ถูกมติพรรคขับออกจากการเป็น
 สมาชิกของพรรคกิจสังคมทำให้ขาดคุณสมบัติของเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ จึงได้มีการจัดการเลือกตั้ง
 ช่อมสมาชิกผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ในจังหวัดศรีสะเกษ ในวันที่ 22 สิงหาคม 2536 ดังนั้นจึงได้มีการ
 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาอีกครั้ง
 เป็นครั้งที่ 4 เพื่อมาส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน
 ในการเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดศรีสะเกษนี้ และเพื่อให้การเลือก
 ตั้งเป็นไปโดยสุจริต ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบาททางกฎหมายยิ่งขึ้น ดังเช่นวัตถุประสงค์
 ในครั้งก่อน ๆ

2.4.2 รูปแบบของคณะกรรมการ

2.4.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

(ก) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 100/2536
 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งสิ้น 24 ท่าน ประกอบด้วย
 ด้วย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ฯลฯ

(ข) แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการดำเนินงาน ประกอบด้วย
 ด้วยที่ปรึกษา (ถ้ามี) กรรมการระดับจังหวัด กรรมการระดับศูนย์ปฏิบัติการ และกรรมการระดับ
 อำเภอ โดยคณะกรรมการดำเนินการมีหน้าที่ดังนี้

1. สนับสนุนการรณรงค์เผยแพร่เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเลือกตั้งซ่อมเขต 2 จังหวัดศรีสะเกษ
2. แต่งตั้งและสนับสนุนการอบรมผู้ประสานงาน อาสาสมัคร (ปอส.) และอาสาสมัครองค์กรกลาง (อสก.) เพื่อช่วยงานรณรงค์เผยแพร่ สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และการสังเกตการณ์กระบวนการเลือกตั้ง และการนับคะแนนในที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้ง
3. ประสานงานการรับแจ้งเหตุจากประชาชน รวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงและกลิ่นกรองเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
4. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในระดับจังหวัด
5. จัดประชุมประเมินผลการทำงาน
6. ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งซ่อมเขต 2 ศรีสะเกษมอบหมาย

คณะกรรมการดำเนินงานนี้จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุน ส่วนฝ่ายปฏิบัติการอยู่ในความรับผิดชอบทางศูนย์ปฏิบัติการ

(ค) จัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการองค์กรกลางขึ้นมา 2 คณะ คือ ศูนย์อุทุมพรพิสัย และศูนย์ขุนันธ์ ทั้ง 2 ศูนย์จะปฏิบัติครอบคลุมทุกอำเภอ ในจังหวัดศรีสะเกษ คณะอนุกรรมการศูนย์ฯ ประกอบด้วย ที่ปรึกษา (ถ้ามี) อนุกรรมการระดับจังหวัด และระดับอำเภอที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน้าที่ดังนี้

1. รณรงค์เผยแพร่เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง ซ่อมเขต 2 จังหวัด ศรีสะเกษ
2. เสนอแต่งตั้งอบรม ปอส. และ อสก.
3. รับแจ้งเหตุจากประชาชน และรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง
4. จัดให้มีการสังเกตการณ์ กระบวนการเลือกตั้งและการนับคะแนนที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้ง
5. ประสานงานกับหน่วยงาน ทั้งรัฐและเอกชนในระดับอำเภอ



6. ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ

ดำเนินงานมอบหมาย

(ง) แต่งตั้งคณะกรรมการอำเภอประกอบด้วย บอส. และผู้ทำงานในระดับอำเภอทำหน้าที่ประสานงาน และปฏิบัติงานตามแผนงานและตามการมอบหมายของคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการฯ

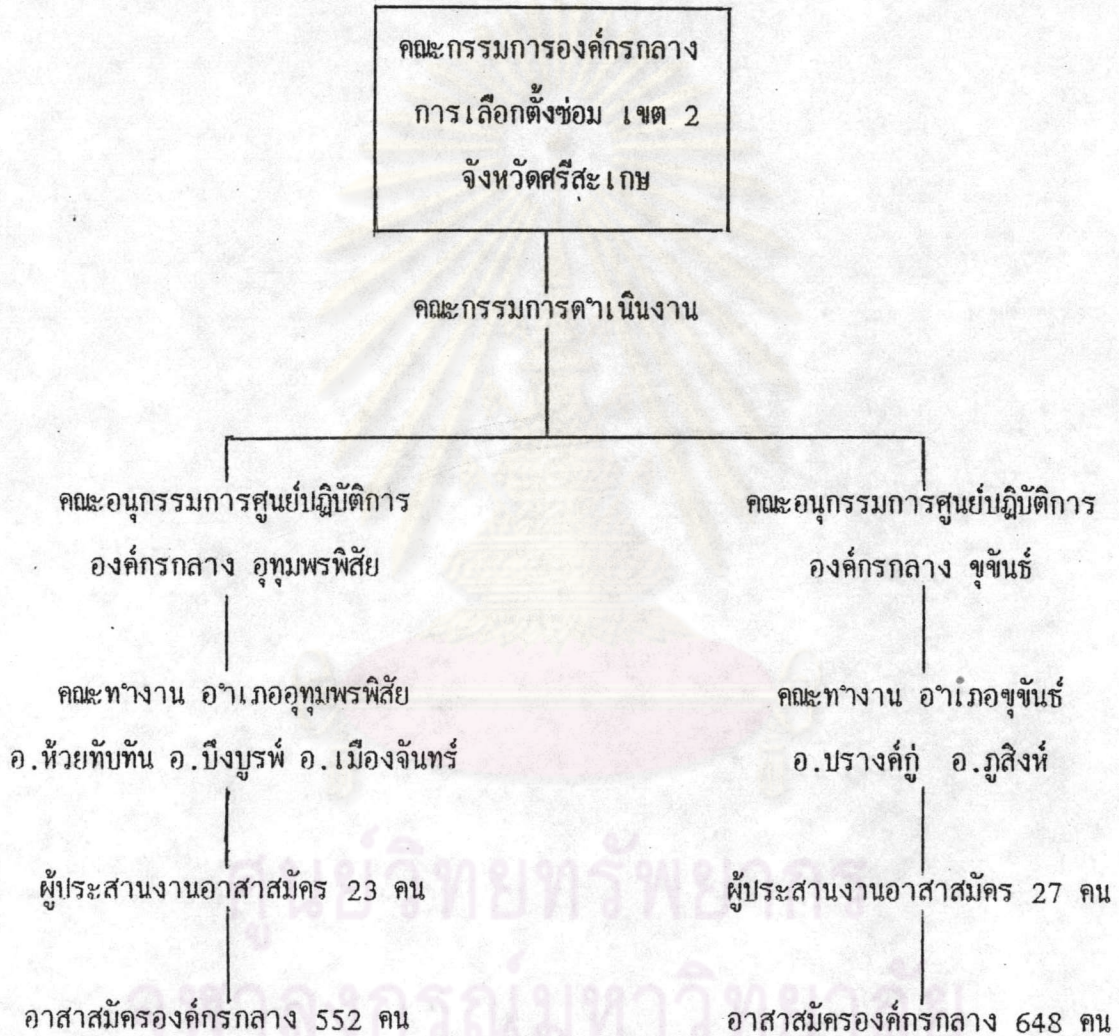
(จ) แต่งตั้งผู้ประสานอาสาสมัคร 50 คน และอาสาสมัครจำนวน 1,200 คน หากเป็นไปได้ ควรเลือกผู้มีความรู้ทางกฎหมายเป็น บอส. อำเภอละ 1 คน เป็นอย่างน้อย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 4

โครงสร้างองค์กรกลางการเลือกตั้งซ่อม เขต 2 ศรีสะเกษ

การจัดรูปแบบองค์กรจะเป็นดังนี้



รณรงค์ สอดส่อง รับแจ้งเหตุ สังเกตการณ์ ให้บริการ

ประชาชน เขต 2 จังหวัดศรีสะเกษ

2.4.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ตั้งของคณะกรรมการ

ตามคำสั่งสำนักงานนายกรัฐมนตรี ที่ 100/2536

อำนาจหน้าที่องค์กรกลาง 4 นี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ องค์กรกลาง 3 ที่ผ่านมาทุกประการ

2.4.3 ผลการดำเนินงาน

การปฏิบัติงานขององค์กร 4 ครั้งนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้ได้รับความร่วมมือและสามารถสร้างผลกระทบต่อปัญหาการทุจริตได้ในระดับหนึ่งส่วนการดำเนินการแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งองค์กรกลาง 4 ได้รับรายงานการแจ้งเหตุทั้งสิ้น 62 รายการ โดยจำแนกผู้กระทำผิดได้ดังนี้ ข้าราชการครู 14 คน นักการภารโรง 3 คน กำนัน 3 คน แพทย์ประจำตัวตำบล 1 คน ผู้ใหญ่บ้าน 20 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 14 คน ราษฎร 93 คน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง 11 คน สारวตกรกานัน 3 คน เมื่อได้รับการแจ้งเหตุแล้วทางองค์กรกลาง 4 ได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการรายงานพฤติกรรม ไม่มีหลักฐานที่สามารถดำเนินการคดีตามกฎหมายได้

2.5 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร (องค์กรกลาง 5)

การแต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง ครั้งที่ 5 ได้มีขึ้นอีกครั้งหนึ่งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 62/2537 เพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดนครพนม ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2537 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับองค์กรกลาง 3 และ องค์กรกลาง 4 ที่ผ่านมาทุกประการ สำหรับผลการดำเนินงานขององค์กรกลาง 5 ในขณะนี้ยังไม่มีกรรวบรวมจึงไม่สามารถทราบผลได้

สรุปคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั้ง 5 ครั้ง

จากการเกิดขึ้นขององค์กรกลางทั้ง 5 ครั้ง อาจสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรกลางที่มีความสามารถในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ได้แก่ องค์กรกลาง 1 และองค์กรกลาง 2 เนื่องจากเป็นการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่วนองค์กรกลาง 3, 4, 5 เป็นเพียงการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียวเท่านั้น

2. องค์กรกลาง 1 เป็นการเกิดขึ้นครั้งแรกขององค์กรจึงทำให้ไม่มีต้นแบบในการปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะมุ่งเน้นการปราบปรามด้านทุจริต ตามกระแสความต้องการของบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นการยากที่จะกระทำได้ เนื่องจากองค์กรกลางไม่มีอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด ภายหลังการจัดตั้งองค์กรกลาง 2 ขึ้นจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงมุ่งเน้นการรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และการป้องปรามการทุจริต จึงทำให้ประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

3. รูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยรวมขององค์กรกลางทั้ง 5 ครั้ง มีดังนี้

3.1 รูปแบบขององค์กรกลาง

องค์กรประกอบขององค์กรกลางประกอบไปด้วย

1. คณะกรรมการกลางขององค์กรกลาง ได้รับการแต่งตั้งมาจากนายกรัฐมนตรี โดยคัดเลือกบุคคลที่น่าเชื่อถือในสาขาอาชีพต่าง ๆ ของเอกชนเช่น นักวิชาการ อาจารย์ ตัวแทนจากภาคเอกชน มูลนิธิต่าง ๆ สื่อมวลชน

2. เป็นองค์กรที่ไม่ถาวร เกิดขึ้นจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ในแต่ละครั้งที่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น เมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้งลงองค์กรก็จะยุบลงตามการเลือกตั้งด้วย

3. โครงสร้างขององค์กรกลางยังเป็นโครงสร้างที่ไม่แน่นอน จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างไปตามการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง แต่โดยหลักแล้วจะมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งขึ้นและแบ่งการทำงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ฝ่ายประชาสัมพันธ์

3.2 ฝ่ายสังเกตการณ์เลือกตั้ง

3.3 ฝ่ายแจ้งเหตุ

3.4 ฝ่ายวิชาการ

3.2 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลาง

อำนาจหน้าที่โดยหลักขององค์กรกลางทั้ง 5 มีดังนี้

1. รับแจ้งเหตุจากประชาชนทั่วไป พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งในเรื่องที่กล่าวหาว่าบุคคลใดกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. เมื่อได้รับแจ้งเหตุองค์กรกลางจะทาหน้าทีดาเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น หากเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงเพียงพอก็ให้ส่งเรื่องโดยทาเป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการดาเนินคดี หรือหากกรณีผู้กระทาผิดเป็นข้าราชการก็ให้ส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น เพื่อให้มีการลงโทษทางวินัยด้วย

3. เสนอชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเพื่อเข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง สอดส่องดูแลการไว้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง รวมทั้งให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

5. การศึกษามาตรการต่าง ๆ เพื่อทาให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น และเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

ปัญหาของคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ถึงแม้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งจะได้มีการจัดตั้งมาแล้วถึง 5 ครั้งแล้วก็ตาม แต่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทาที่ควรทั้งนี้สาเหตุอันเนื่องมาจากมีข้อจำกัด และปัญหาบางประการ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นปัญหาใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. คณะกรรมการไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

เนื่องจากองค์กรกลางไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงทาให้้องค์กรกลางมีปัญหาดามมาดังต่อไปนี้

1.1 ไม่มีกฎหมายรองรับในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เนื่องจากองค์กรกลางจัดตั้งขึ้นมาโดยอาศัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ไม่มีฐานะ เป็นกฎหมาย คือไม่ใช่คำสั่งที่มีสภาพบังคับและมีบทกำหนดโทษไว้ในกรณีที่มีผู้ละเมิดบทบัญญัติดังเช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎกระทรวงตั้งนั้นในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กรกลาง

ในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง องค์กรกลางจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่อย่างใดคำสั่ง
ทุกประเภทที่มีในองค์กรกลางเป็นแต่เพียงเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกและทำให้การดำเนินงานเป็น
ระบบมากขึ้นเท่านั้น หากใช่เป็นกฎระเบียบตามกฎหมายไม่ เมื่อองค์กรกลางไม่มีอำนาจตาม
กฎหมาย ทำให้้องค์กรกลางประสบปัญหาตามมาคือ

1.1.1 องค์กรกลางมีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ

องค์กรกลางจะปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับแต่งตั้งและมอบ
หมายมา โดยลักษณะของการทำงานจะอยู่ภายในวงงานของตนเท่านั้น เช่น การสอดส่องดูแล
การหาเสียงทั่วไปของผู้สมัครว่ามีการทุจริตผิดกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามี การกระทำผิดก็จะ
รายงานหรือแจ้งความต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ต่อไป และในวันเลือกตั้งก็จะเข้าไปคอยสังเกตการณ์
ตามหน่วยเลือกตั้งเพื่อดูว่าประชาชนผู้ไปใช้สิทธิตลอดจนเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งมีการ
กระทำที่ก่อให้เกิดการทุจริตหรือไม่ และเขียนรายงานเสนอต่อคณะกรรมการผู้รับผิดชอบต่อ
ไปเท่านั้น องค์กรกลางไม่มีอำนาจตามกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น การทำงานขององค์กรกลางต้อง
อาศัยการขออนุมัติจากราชการอีกทีหนึ่ง เช่น การขอให้ทางจังหวัดหรืออำเภอแต่งตั้งอาสาสมัคร
สังเกตการณ์ประจำหน่วยเลือกตั้ง การขออนุมัติให้ข้าราชการมาทำงานให้กับองค์กรกลาง ตลอด
จนการขอความร่วมมือต่าง ๆ เช่น การจัดเวทีประชาธิปไตย การขอความคุ้มครองจากตำรวจ
และการแจ้งเหตุทุจริตกับเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งการที่ต้องอาศัยการอนุมัติ
เช่นนี้ทำให้้องค์กรกลางประสบปัญหาความล่าช้า ในการติดต่อและในบางพื้นที่ก็ไม่ได้ได้รับความ
ร่วมแ่ใจจากทางราชการ ถ้าเจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่วางตัวเป็นกลาง²⁴ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่หรือ
อาสาสมัครบางคนยังไม่เข้าใจถึงบทบาทอำนาจหน้าที่อันแท้จริงของตนได้เข้าไปก้าวก่ายการปฏิบัติ
งานของกรรมการตรวจคะแนนบางหน่วยเลือกตั้ง ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ผู้รับ
ผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งขึ้น ทำให้การยอมรับหรือทำให้ความร่วมมือต่อ้องค์กรกลางเป็นไป
โดยยากลำบากยิ่งขึ้น

²⁴ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535, หน้า 179.

1.1.2 การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีสภาพบังคับ

เมื่อองค์กรกลางตั้งขึ้นมาโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ผลที่ตามมาก็คือการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งถือว่าสภาพบังคับเป็นหัวใจในการดำเนินการของหน่วยงานในการที่จะบังคับให้การดำเนินงานของบุคคลหรือหน่วยงานอื่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สภาพบังคับโดยทั่วไปดังกล่าวคือ ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานใด ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ต้องมีมาตรการที่เป็นการลงโทษมาลงแก่บุคคลหรือหน่วยงานนั้น ถ้าเป็นข้าราชการก็เริ่มตั้งแต่โทษทางวินัยไปจนถึงโทษทางอาญา บุคคลทั่วไปอาจถูกลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญา เป็นต้น แต่องค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทุกคนคาดหวังไว้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มาเสริมสร้างประชาธิปไตยคอยพิทักษ์ความถูกต้องในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเข้ามาคอยดูแลสังเกตการณ์เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง กลับไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ทั้งที่การดำเนินงานขององค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระไม่ต้องเกรงกลัวอำนาจในระบบเช่นข้าราชการมากล้นเกล้า จึงน่าจะเป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานได้เป็นอย่างดีในการปราบปรามและป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จากการที่องค์กรกลางไม่มีอำนาจดังกล่าว จึงทำให้การหวังผลจากการดำเนินการปราบปรามตามวัตถุประสงค์ (องค์กรกลาง) จึงเป็นเรื่องที่ยากทั้งนี้เพราะการดำเนินงานขององค์กรกลางต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง เช่น ความร่วมมือของประชาชนในการแจ้งเบาะแส และที่สำคัญองค์กรกลางยังต้องอาศัยกลไกของรัฐในการปราบปรามการกระทำผิดความผิดต่างๆ จึงทำให้มองว่าองค์กรกลางไม่อาจที่จะดำเนินการในด้านนี้ได้เลย

1.1.2.1 การขาดสภาพบังคับภายใน

คือการขาดระบบบังคับบัญชาหรือกฎระเบียบที่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด บุคคลใดละเลยไม่ปฏิบัติตามแล้วอาจถูกลงโทษ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครทั่วไปขององค์กรกลาง ดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิบัติตามความพึงพอใจมากกว่า โดยเฉพาะอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลที่มาจากหลายสาขาอาชีพที่มีพื้นฐานความนึกคิดจิตใต้สำนึกในความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ โดยทั่วไปจะเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางจำนวนไม่น้อยไม่เอาใจใส่หรือสนใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่องค์กรกลางเองไม่อาจที่จะไปดำเนินการเอาผิดหรือลงโทษแก่เจ้าหน้าที่นั้น ๆ ได้ เป็นแต่เพียงการขอความร่วมมือไปเท่านั้น จากผลของการไม่มีสภาพบังคับภายในทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอาสาสมัครบางส่วนอาศัยหน้าที่ขององค์กรกลางกระทำกรให้เกิดเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครบางคน เช่น

หน่วยรณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตยอาจจะอาศัยหน้าที่นั้นชี้แนะให้ประชาชนเลือกหรือไม่เลือก บุคคลใด เป็นต้น ฉะนั้นจึงควรที่จะมีมาตรการควบคุมการกระทำดังกล่าวไว้ด้วย

1.1.2.2 การขาดสภาพบังคับภายนอก ก็คือไม่มีอำนาจที่จะ ไปบังคับบุคคลอื่นที่เห็นว่ากระทำการโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้กระทำการโดยชอบ ทั้งนี้ เพราะฐานะของเจ้าหน้าที่องค์กรกลางก็เหมือนกับประชาชนทั่วไป เป็นแต่เพียงเป็นผู้มีจิตศรัทธา ที่อยากเห็นการเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น ฉะนั้นจึงไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนิน การอย่างใดกับบุคคลอื่นได้ แม้พบว่าบุคคลนั้น ๆ กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดก็ตาม

1.2 ทำให้ขาดการยอมรับจากบุคคลภายนอก

การที่องค์กรกลางขาดอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

ทำให้องค์กรกลางขาดการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลภายนอก ดังที่บุคคลทั่วไปมัก เรียกองค์กรกลางว่า เป็นเพียง "เสือกระดาษ" ซึ่งมีจิ้งไว้เพื่อให้เกิดความน่าเกรงกลัวแต่แท้ จริงแล้วกระทำอะไรมิได้เลย องค์กรกลางจึงขาดการยอมรับจาก

1.2.1 หน่วยงานราชการ

เนื่องจากองค์กรกลางจัดตั้งด้วยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่ง ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงทำให้แม้แต่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเองก็ ยังไม่ให้ความร่วมมือ และมักจะคิดว่าองค์กรกลางเข้ามาจับผิดและก้าวก่ายการทำงานของตน ดังเช่น เคยมีเหตุการณ์ที่ภาคอีสาน องค์กรกลางไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจบางนาย อดยกกล่าวกับอาสาสมัครองค์กรกลางว่ามีอำนาจหน้าที่อะไร และมีกฎหมายอะไรบัญญัติรับรอง องค์กรกลาง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่องค์กรกลางไม่ได้รับการยอมรับหรือเชื่อถือ การปฏิบัติงาน ขององค์กรกลางจึงยากลำบาก เพราะเนื่องจากการทำงานขององค์กรกลางดังที่กล่าวมาข้างต้น ว่า องค์กรกลางไม่มีสิทธิหรืออำนาจใด ๆ เองจะต้องอาศัยการขออนุญาต หากไม่ได้รับความ ร่วมมือการปฏิบัติงานขององค์กรกลางก็ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

1.2.2 ขาดการยอมรับจากประชาชน

ประชาธิปไตยไม่ใช่สิ่งที่เป็นของผู้ใดผู้หนึ่ง หากแต่เป็นของ ประชาชนทั่วไปในการที่จะช่วยกันทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ประชาชน ควรจะเป็นหูเป็นตาสอดส่องดูแลการเลือกตั้งของเขาให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม การ ที่องค์กรกลางเกิดขึ้นจากจุดประสงค์หลักคือต้องการที่จะให้ม็องค์กรขึ้นมา เพื่อให้การเลือกตั้งมี

กลางมีระยะเวลากระชั้นชิด ทำให้มีเวลาเตรียมการน้อย จึงขาดการเตรียมการที่ดี ซึ่งงานขององค์กรกลางเป็นงานที่มีความสำคัญมาก ต้องใช้อาสาสมัครจำนวนมาก ต้องมีกรรมการองค์กรกลางแต่ละจังหวัด แต่ละภาค เพื่อทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข กว่าจะคัดเลือกอาสาสมัครเพื่อไปทำงานแต่ละพื้นที่ก็ใกล้จะถึงวันเลือกตั้งแล้วซึ่งเป็นการซ้ำ เกินไปที่จะคอยสอดส่องพฤติกรรมผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁵ และนอกจากนี้พฤติกรรมในทางมิชอบในการหาเสียงของ

ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่จะเกิดขึ้น แต่เฉพาะในช่วงเวลาก่อนเลือกตั้งเพียงไม่กี่เดือนเท่านั้นแต่มีให้เห็นได้ตลอดทั้งปี ซึ่งในช่วงนี้จะไม่ได้อยู่ในความสอดส่องดูแลขององค์กรกลางเลย

2.2 การคัดเลือกอาสาสมัคร

ปัญหาที่สำคัญที่สุดของการคัดเลือกอาสาสมัคร คือการที่ได้บุคคลที่ไม่เป็นกลางทางการเมือง บางคนเป็นคนของพรรคการเมือง บางคนถูกพรรคการเมืองซื้อตัวปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการจำกัดทางด้านเวลา เพราะมีการจัดตั้งองค์กรกลางก่อนการเลือกตั้งเพียงไม่กี่เดือน ทำให้การเตรียมการในการคัดเลือกอาสาสมัครมีเวลาน้อยมาก จึงต้องรีบรับสมัครอาสาสมัครเพื่อให้ได้จำนวนตรงตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งเป็นการเน้นทางด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ จึงไม่ค่อยได้มีการตรวจสอบหาประวัติหรือคุณสมบัติที่เหมาะสมของอาสาสมัครดีพอ ทำให้ได้อาสาสมัครที่ไม่มีคุณภาพไม่เป็นกลาง และขาดประสบการณ์ในการทำงานในจังหวัดหรือเขตเลือกตั้งที่มีปัญหาอาสาสมัครไม่เป็นกลาง การทำงานของอาสาสมัครย่อมมีผลกระทบต่อกิจกรรมการหาเสียง โดยเฉพาะอาจทำให้นักการเมืองฝ่ายคู่แข่งเสียเปรียบได้ตั้งแต่นักการเมืองส่วนใหญ่ทำให้สัมภาษณ์จึงมักวิจารณ์คุณภาพของอาสาสมัคร²⁶

²⁵ อุมาสีวี สอาดเอี่ยม, "บทบาทขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง: ความสำเร็จหรือล้มเหลว", รัฐสภาสาร, หน้า 29-30.

²⁶ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 22 มีนาคม 2535, หน้า 178-179.

และนอกจากนี้การคัดเลือก อสภ. ชำทำให้มีระยะเวลาในการอบรม อาสาสมัครน้อย โดยในสมัยองค์กรกลาง 1 มีการอบรมอาสาสมัครเพียง 1 วันเท่านั้น ทำให้ อาสาสมัครขาดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรกลางทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ

2.3 ความไม่ต่อเนื่องของการปฏิบัติงานขององค์กรกลาง

หลังจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลง องค์กรกลางก็ต้องหมดภารกิจลงตามที คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งในองค์กรกลาง 3 ครั้งหลังได้กำหนดให้องค์กรกลางสิ้นสุดหน้าที่ลงภายใน 90 วัน นับจากมีการประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ขึ้น ก็ต้องแต่งตั้งองค์กรกลางใหม่ขึ้นอีกครั้ง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางท่านหนึ่งได้กล่าวว่า การที่องค์กรกลางต้องมีการแต่งตั้งใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ถึงแม้จะมีการจัดตั้งองค์กรกลางมาแล้ว 2-3 ปี แต่องค์กรก็ยังพัฒนาไปไม่ได้ไม่มากเพราะเนื่องจากพอมีการเลือกตั้งก็ต้องมาเริ่มต้นกันใหม่อีก ควรให้เป็นองค์กรถาวรจะดีกว่าจะได้เตรียมพร้อม ไม่ล่าช้ามาเริ่มต้นใหม่กันตลอด²⁷

2.4 การติดตามผลงาน

เนื่องจากเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วภายใน 60 วัน (สำหรับองค์กรกลาง 1) หรือ 90 วัน (สำหรับองค์กรกลาง 2, 3, 4) องค์กรกลางจะต้องสิ้นสุดหน้าที่ต่าง ๆ ในการเลือกตั้งลงตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี การดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การติดตามผลการดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่อาสาสมัครได้เข้าร่วมดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ต้นก็ถูกปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะองค์กรกลางไม่มีหน่วยงานใดหรือฝ่ายใดที่คอยติดตามผลงานภายหลังการเลือกตั้ง โดยทุกอย่างถือว่าสิ้นสุดลงหลังการเลือกตั้งแล้ว ทำให้องค์กรกลางไม่ได้ติดตามผลงานให้ถึงที่สุด ทั้ง ๆ ที่จริงแล้วการดำเนินงานติดตามผลงานเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรกลาง อีกทั้งองค์กรกลางยังเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ตั้งแต่แรก เจ้าหน้าที่องค์กรกลางน่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการช่วยหา

²⁷สัมภาษณ์ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการองค์กรกลาง, 8 กรกฎาคม 2537.

พยานหลักฐานหรือพยานบุคคล เพราะน่าจะเป็นผู้ที่รู้ถึงข้อเท็จจริงในการกระทำผิดได้ดีกว่าผู้อื่น แต่ที่ผ่านมาองค์กรกลางกลับไม่มีส่วนร่วมในคดีดังกล่าวเท่าใดนัก

3. ความไม่ชัดเจนในเป้าหมายขององค์กรกลางโดยส่วนรวม

เนื่องจากในระดับบริหารคือคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งระดับกลาง ได้มีการวางนโยบายไว้ค่อนข้างกว้าง คือมุ่งเน้นการป้องปราม การทุจริต และระงับค่าที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายสอดส่องหรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ซึ่งมีหัวหน้ารับผิดชอบอยู่ในแต่ละฝ่าย นำเอานโยบายไปปฏิบัติตามแต่หน้าที่ของแต่ละฝ่าย แต่เนื่องจากกรรมการอนุกรรมการ และผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตแตกต่างกันตั้งแต่ต้นจนจบ ความหมายที่กำหนดในกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับความตามกรณีรูปธรรมที่เกิดขึ้น กรรมการแต่ละคนนั้นจึงมีความคิดแตกต่างกันออกไปเกี่ยวกับกิจกรรมหลักขององค์กร บ้างเน้นกิจกรรมการซื้อขายเสียงของนักการเมือง บ้างก็เน้นการป้องกันทุจริตในการเลือกตั้งของข้าราชการ เช่น ปัญหารายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้ง การใช้ไฟฟ้า บัตรผี ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในเมื่อระดับนโยบายยังไม่มีข้อยุติว่าจะเน้นกิจกรรมด้านใด บรรดาอาสาสมัครจึงไม่มีจุดมุ่งหมายเช่นกัน แต่ส่วนใหญ่อาสาสมัครมักจะไปเน้นการป้องกันและปราบปรามการซื้อขายเสียง ซึ่งองค์กรกลาง 1 จะเน้นในทางด้านนี้มาก ซึ่งหากมองไปในเนื้อแท้แล้ว องค์กรกลางเป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่ต้องการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นหูเป็นตา และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเท่านั้น หากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไม่²⁸ เพราะองค์กรกลางไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นองค์กรกลาง 1 จึงไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการมุ่งจับผิดถึงจะทำไมทำไ้ไร ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อขายเสียงได้ เนื่องจากผู้กระทำผิดจะพลิกแพลงรูปแบบวิธีการเรื่อย ๆ ไป ดังนั้นพอมาถึงองค์กรกลาง 2 จึงได้มีการกำหนดเป้าหมาย 2 ด้านขึ้นมา คือเน้นการระงับค่าที่ประชาชนตื่นตัวในทางการเมืองและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมขึ้นแทนโดยจะเน้นย้ำให้แนวคิดด้านพรรค

²⁸ คู่มือปฏิบัติงานผู้ประสานงานอาสาสมัครและอาสาสมัครองค์กรกลาง, (ฉบับร่าง สำหรับวิทยากร) ในการอบรมสัมมนากรรมการ จังหวัด./วิทยากร ระดับภาค, 29 ก.ค.2535

เป็นหลักจึงทำให้องค์กรกลาง 2 มีความชัดเจนในเป้าหมายมากยิ่งขึ้น แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่าการทำกิจกรรมรณรงค์นั้นมิใช่ข้อจำกัดในเรื่องเวลาการดำเนินงานที่สั้นและกระชั้นชิดจนเกินไป ทำให้เป้าหมายที่ต้องการสร้างแนวคิดในการเลือกตั้งที่ถูกต้องไม่สามารถทำงานได้ผลครอบคลุมในเวลาอันจำกัด อีกทั้งความคาดหวังว่าประชาชนที่มีต่อองค์กรในเรื่องการป้องกันและจับกุมการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีค่อนข้างมาก โดยพิจารณาได้จากการแจ้งเหตุต่าง ๆ ที่เข้ามายังองค์กรกลาง แต่ต่อองค์กรกลางและฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งมิได้จัดวางระบบงานและงบประมาณรองรับที่เพียงพอ ทำให้ก่อปัญหาในทางปฏิบัติในพื้นที่ที่ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในเรื่องการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่²⁹ ดังนั้นองค์กรกลางจึงควรจะกำหนดบทบาทของตนเองให้แน่ชัดว่าจะ เน้นถึงกิจกรรมไปในด้านใดเพื่อการปฏิบัติงานได้เป็นไปในทางเดียวกันและปฏิบัติการได้สมความมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้

4. เรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการ

ปัญหาใหญ่ ๆ ของโครงสร้างองค์กรกลางสามารถแบ่งได้ดังนี้³⁰

4.1 โครงสร้างการบริหาร

เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรกลางที่จะเริ่มเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้ไม่มีตัวอย่างแนวทางในการปฏิบัติงาน การทำงานจึงเป็นไปแบบคิดไปทำไป โดยในองค์กรกลางครั้งที่ 1 องค์กรกลางทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศได้มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารโดยมีการแบ่งแยกงานออกเป็น 4 ฝ่ายอิสระออกจากกันแต่ฝ่ายสังเกตการณ์ ฝ่ายรับแจ้งเหตุ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ ทำให้แต่ละฝ่ายถูกแบ่งแยกออกจากกัน ทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด ทั้ง ๆ ที่ 3 ฝ่ายแรกควรจะอยู่ในคนทำงานชุดเดียวกัน ทำให้มีผลเสียตามมาคือ ฝ่ายอาสาสมัครสังเกตการณ์แยกจากฝ่ายรับแจ้งเหตุ แต่ละฝ่ายขึ้นตรงต่อสายงานของฝ่ายตน ต่างคนต่างทำงานตาม

²⁹ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานเบื้องต้นฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางเลือกตั้ง 31 ตุลาคม พ.ศ. 2535 (กรุงเทพมหานคร: บ้านมนังคศิลา), หน้า 36.

³⁰ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535, หน้า 176-178

เป้าหมายของฝ่ายไม่มีการประสานงาน เช่น ฝ่ายรับแจ้งเหตุกับฝ่ายสังเกตการณ์แยกกันทำงาน โดยที่ไม่มีการร่วมกันหาหลักฐานข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิด และในบางกรณีก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันเองเกิดขึ้นด้วย ถึงแม้ต่อมาในองค์กรกลาง จะได้มีการปรับเปลี่ยนนำ 3 ฝ่าย แรกมารวมเข้าเป็นฝ่ายเดียวกัน เรียกว่าฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันก็มีการเพิ่มจำนวนผู้ปฏิบัติงานการรวมงานดังกล่าวและการเพิ่มจำนวนผู้ปฏิบัติงานทำให้ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งกลายเป็นฝ่ายใหญ่ที่ครอบคลุมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีความเสี่ยงในเรื่องความใหญ่โตของขนาดกิจกรรมที่ส่วนกลางไม่สามารถจัดระบบงาน และบุคลากรที่รองรับได้อย่างดีพอ ทำให้เกิดปัญหาความไม่ทันการณ์ในการตัดสินใจ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายเรื่อง³¹ ทำให้ห้องค้กรกลางยังมีโครงสร้างการบริหารงานที่ยังไม่เหมาะสม ส่วนโครงสร้างทางการบริหารขององค์กร 3 และ 4 ไม่ค่อยมีปัญหาหนักเพราะเนื่องจากการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่เล็ก ๆ เท่านั้น

4.2 การบริหารงานแบบรวมศูนย์

เนื่องจากองค์กรกลางเกิดจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรี การบริหารงานทั้งทางด้านนโยบายและการปฏิบัติจึงทำให้เป็นการบริหารงานแบบรวมศูนย์ คือการรับคำสั่งการปฏิบัติงานต่างๆ จากคณะกรรมการองค์กรกลางที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยในการดำเนินงานในแต่ละครั้งจะต้องมีการเสนอหรือสั่งการมาตามลำดับชั้น โดยอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ผู้บริหารส่วนกลาง ผู้ปฏิบัติการอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง เป็นแต่เพียงผู้คอยรับคำสั่งและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย การดำเนินงานแบบศูนย์รวมจึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เพราะเนื่องจากการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรจะขึ้นอยู่กับผู้บริหาร คือคณะกรรมการดำเนินงานซึ่งมีฐานปฏิบัติอยู่ในส่วนกลาง จะเป็นผู้กำหนดแผนงาน งบประมาณ มีคำสั่งชี้แจงต่าง ๆ ไปยังศูนย์ภาคซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับศูนย์จังหวัดโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ในแต่ละภาคในแต่ละพื้นที่ของจังหวัดมีความแตกต่างกันของสภาพปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การทำให้ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในบางครั้งจึงไม่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละจังหวัดนั้น ๆ เช่น

³¹ กรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานเบื้องต้นฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้งองค์กรกลางเลือกตั้ง 31 ตุลาคม 2535, หน้า 36.

ส่วนกลางเป็นผู้เลือกเขตเลือกตั้งที่จะมีการสอดส่องดูแลเป็นพิเศษ ทั้ง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นมีข้อมูลที่จะใช้ตัดสินใจได้ดีกว่า³² และนอกจากการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะต้องรอหาคำสั่งหรือคำตอบจากส่วนกลาง ผู้ปฏิบัติกรเองไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทำให้ในบางกรณีที่ต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ การบริหารงานจึงล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์

4.3 ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้าง

เนื่องจากองค์กรกลางตั้งขึ้นมาโดยคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีกฎหมายประเภทใดรองรับ จึงทำให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อการบริหารปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งคือ ทำให้ระบบภายในโครงสร้างไม่มีสภาพบังคับหรือไม่มีระเบียบแบบแผนที่ทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน การทำงานไม่มีระบบบังคับบัญชามาเกี่ยวข้อง ทำให้คณะกรรมการทุกตนต่างถือว่าตนเองมีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกแยกในแนวความคิดของผู้บริหารกันเอง นอกจากนี้การที่ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้างยังก่อให้เกิดปัญหาทำให้องค์กรกลางไม่มีสภาพบังคับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่นด้วย สภาพบังคับภายนอกคือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์ ที่ได้วางไว้ โดยต้องยอมรับและปฏิบัติตาม เมื่อองค์กรกลางไม่มีสภาพบังคับภายนอก จึงทำให้การดำเนินงานไม่อาจนำเอาผลการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ไปบังคับต่อบุคคล หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการเข้าไปติดต่อหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐมักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือและในทางตรงข้ามการที่บุคคลภายนอกเข้ามาติดต่อ เช่น มาแจ้งเหตุกับองค์กรกลาง ถ้าเจ้าหน้าที่องค์กรกลางไม่ดำเนินการให้แต่อย่างใดก็ไม่มีความผิด เพราะองค์กรกลางไม่ได้มีกฎหมายที่บังคับให้ต้องทำการดำเนินงานและบุคคลภายนอกก็ไม่อาจจะเรียกร้องให้ดำเนินการใด ๆ ได้

จากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้องค์กรกลางในการเลือกตั้งซึ่ง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

³² คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535, 177

ดำเนินการเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ดำเนินการไม่บรรลุลักษณะที่ควร ทั้งนี้
 เนื่องจากองค์กรกลางยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข
 ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านโครงสร้างปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่
 ไม่แน่นอน แต่หน้าที่ที่เป็นหลักคือ การรับแจ้งเหตุจากบุคคลทั่วไป พรรคการเมือง หรือจากผู้
 สมัครรับเลือกตั้งเอง และนำมาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีมูลเหตุเพียงพอหรือไม่หากมี
 ข้อเท็จจริงเพียงพอจึงทำหนังสือส่งเรื่องไปยังผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคดีต่อไป นอกจากนี้ยังมี
 หน้าที่แต่งตั้งอาสาสมัครเข้าไปสังเกตการณ์หน่วยเลือกตั้ง เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตของ
 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง ฉะนั้น หน้าที่ขององค์กรกลางจึงเป็นการเน้นการป้องปราม
 การทุจริตในการซื้อเสียงในการเลือกตั้งและการปฏิบัติไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้งเท่า
 นั้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย (ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 2)
 องค์กรกลางจึงไม่สามารถที่จะเข้ามาแก้ปัญหาในเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้ง ปัญหาการจัดทำ
 บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาข้าราชการการเมืองมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำและปัญหา
 การควบคุมตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เพราะองค์กรกลางไม่ได้กำหนดหน้าที่ในด้านนี้
 เอาไว้

แต่อย่างไรก็ตามการจัดทำให้องค์กรกลางในการควบคุมสอดส่องดูแลและการ
 เลือกตั้งเป็นสิ่งที่ดีทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตื่นตัวในการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนเข้าใจ
 ในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นและที่สำคัญช่วยทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์
 ยุติธรรมยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะมีองค์กรลักษณะเช่นนี้ต่อไป ดังนั้นเพื่อทำให้องค์กรกลางเป็นองค์กร
 ที่เหมาะสม และพร้อมที่จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานอันยิ่งใหญ่ และสำคัญนั้นคืองาน
 การเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์กรกลางให้มีรูปแบบและฐานะขององค์กรที่
 เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อให้้องค์กรกลางสามารถดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์