

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบหมายความไว้วางใจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทน¹ โดยตั้งอยู่บนรากฐานของความสมัครใจและเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง สิ่งเหล่านี้ถือเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยได้ยอมรับกันมาช้านานแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งที่จะมีความหมายสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ย่อมขึ้นอยู่กับหลักการและวิธีการหลายประการ มิใช่สักแต่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้นในการเลือกตั้งจึงควรที่จะคำนึงและให้ความสำคัญต่อหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันได้แก่ หลักเสรีภาพหรือความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หลักความเสมอภาค หลักความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง หลักความสม่ำเสมอตามกำหนดเวลา และหลักการออกเสียงทั่วไป หากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานนี้ได้ การเลือกตั้งก็จะเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและทำให้ได้ตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง รัฐในฐานะที่เป็นผู้จัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้ง จึงต้องมีหน้าที่จัดให้มีองค์กรเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพราะเป็นองค์กร

¹ ชมรมสื่อเพื่อการศึกษาและพัฒนาชีวิต, การเมืองไทยกับการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกหญ้า, 2525), หน้า 52.

ที่มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย องค์การจัดการและควบคุม การเลือกตั้งจึงเป็นจุดเริ่มต้นแห่งความบริสุทธิ์และยุติธรรมทั้งหลายในการเลือกตั้ง หากองค์การ จัดการและควบคุมการเลือกตั้งเป็นองค์การที่ไม่มีความเป็นกลางและไม่เป็นอิสระจากอำนาจของ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือองค์การไม่ทำให้การเอาใจใส่ในการเลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่วันที่จะ บริสุทธิ์ยุติธรรมได้ ฉะนั้นองค์การที่มีหน้าที่ในการจัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งจึงต้องมีลักษณะ ที่เป็นกลางและอิสระปราศจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายใด สามารถที่จะดำเนินการกระบวนการ ในการเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งองค์การจะต้องมีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและสามารถมีการ ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การได้ด้วย เพื่อมิให้องค์การควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจมาก จนเกินไป

สำหรับประเทศไทย องค์การที่มีหน้าที่จัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไป ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้แก่กระทรวงมหาดไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ที่มาจาก การเลือกตั้งและเป็นสมาชิกสังกัดพรรคการเมือง จะทำ ให้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการจัดการเลือกตั้ง หลายฝ่ายจึงมีความสงสัยและไม่เชื่อถือ ว่ากระทรวงมหาดไทยจะสามารถดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นกลางและอิสระจากการถูกแทรกแซง ของนักการเมืองได้ และนอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบใน เรื่องต่าง ๆ มากมาย งานการเลือกตั้งเป็นงานหนึ่งในหลายสิบงานของกระทรวงมหาดไทย จึง ทำให้ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการเลือกตั้งต่าง ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของการแบ่งเขตการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม การจัดทမ်းรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ตั้งไม่ตรงกับความเป็นจริง ปัญหาข้าราชการการเมืองมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำ ฯลฯ ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของ การเลือกตั้ง ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีแนวโน้มที่จะทวี ความรุนแรงยิ่งขึ้น

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหา ได้เคยมีการ เสนอให้มีองค์การที่จะเข้ามาควบคุมดูแลการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย แต่ก็ต้องตกไปเมื่อ เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้วคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดออกไป จนในที่สุดจึงได้หาทางออกด้วยการจัดตั้งองค์การพิเศษของฝ่ายเอกชนขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยใช้ ชื่อว่าคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (องค์การกลาง)

ภายใต้การนำของนาย อานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อติดตามและ
สอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตยุติธรรมและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย²
แต่เนื่องจากรูปแบบฐานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางดังกล่าวยังไม่เหมาะสมอยู่
หลายประการ จึงทำให้เกิดอุปสรรคต่าง ๆ ส่งผลให้การดำเนินงานในการควบคุมดูแลการเลือก
ตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในประเทศไทยยังเป็นองค์กร
ที่ไม่เหมาะสมสำหรับทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นที่จะต้องทำ
การศึกษาเพื่อหารูปแบบ ฐานะและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กร ในการที่นำไปแก้ไข
ปรับปรุง เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) เพื่อให้ทราบถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย
- (3) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และควบคุมดูแลการ
เลือกตั้งในประเทศไทย
- (4) เพื่อให้ทราบถึงองค์กรที่จัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใน
ต่างประเทศ
- (5) เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการ
เลือกตั้งในประเทศไทย

²คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอด
ส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 2(1)



สมมติฐาน

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางรายทำการทุจริตและซื้อเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้ง รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดเวลาที่ผ่านมามีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลายรูปแบบ และรูปแบบที่สำคัญรูปแบบหนึ่งก็คือ การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (องค์กรกลาง) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรม แต่เนื่องจากองค์กรดังกล่าวยังมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม จึงสมควรที่จะศึกษาหารูปแบบและฐานะขององค์กรที่เหมาะสม เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมุ่งศึกษาถึงหน่วยงานหรือองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย เพื่อที่จะนำทราบถึงปัญหาและความไม่เหมาะสมขององค์กรที่จัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม และนอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงรูปแบบอำนาจหน้าที่ และกลไกในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรมในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ อินเดีย และเกาหลีใต้ เพราะประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีองค์กรหรือมีกลไกที่สามารถทำการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ให้บริสุทธิ์ยุติธรรมได้ในระดับหนึ่ง จึงควรนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำหรับประเทศไทย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารโดยค้นคว้าจากตำรากฎหมายของไทย ต่างประเทศ บทความ วารสาร และเอกสารทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- (1) ทำให้ทราบถึงรูปแบบขององค์กรและอำนาจหน้าที่ในการจัดการและควบคุมดูแล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- (2) ทำให้ทราบถึงการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันว่ามีความไม่เหมาะสมหรือบกพร่องอย่างไร สมควรจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปในแนว ทางใด
- (3) ทำให้ทราบถึงองค์กร และกลไกในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ ว่ามีรูปแบบและอำนาจหน้าที่อย่างไร เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย
- (4) ทำให้ทราบถึงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะมาทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย
- (5) วิทยานิพนธ์เล่มนี้อาจมีบทบาทในการแก้ปัญหาและเป็นข้อเสนอในการควบคุม ดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรมยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย