

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “องค์กรกลางกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาวิจัย คือ เพื่อศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลางและบทบาทของคณะกรรมการ อนุกรรมการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางในการเลือกตั้ง และผลที่ได้รับจากการจัดตั้งองค์กรกลางว่าสามารถส่งเสริมให้ประชาชนและผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง เข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในรูปแบบที่ถูกต้องได้หรือไม่ และสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งได้หรือไม่ รวมถึงวิเคราะห์หารูปแบบขององค์กรกลาง ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย วิธีการ มาตรการการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้ง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งด้วยความสำนึกทางการเมืองอย่างแท้จริง ได้ตั้งสมมติฐานว่า “องค์กรกลางมีส่วนทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น” ซึ่งอาศัยวิธีการจากการศึกษาวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถาม สรุปได้ดังนี้

สรุป

1. คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งฯ เป็นที่รู้จักต่อสาธารณชนในชื่อ องค์กรกลางการเลือกตั้ง โดยมีบทบาททั้งในด้านการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 13 กันยายน 2535 นายกรัฐมนตรีจึงมีดำริที่จะตั้งองค์กรกลางการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ โดยจะเน้นบทบาทการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนยิ่งกว่าเดิม คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง (Pollwatch) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2535 โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่

139/2535 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และยุติธรรมยิ่งขึ้น

2. องค์กรกลาง มีส่วนสำคัญในการช่วยป้องปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง ทั้งในแง่ของการสังเกตสืบเสาะหาข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การรับแจ้งเหตุการณ์ทุจริตที่เกิดขึ้น ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนการรับแจ้งเหตุการณ์กระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งระหว่างองค์กรกลาง 1 (6,303 ครั้ง) และ 2 (19,816 ครั้ง) พบว่า จำนวนการรับแจ้งเหตุเพิ่มขึ้นจากการรับแจ้งเหตุการณ์ทุจริตในองค์กรกลาง 1 กว่า 3 เท่า ซึ่งในจำนวนการรับแจ้งเหตุการณ์ทุจริตในองค์กรกลาง 2 นี้ พบว่า กลุ่มบุคคลที่มีผู้กล่าวหามากที่สุด คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (7,854 ครั้ง-39.63%) รองลงมาคือ หัวหน้าของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง (6,612 ครั้ง-33.37%) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นระดับตำบล (2,898 ครั้ง-14.62% เป็นกลุ่มผู้ใหญ่บ้านและกำนันจำนวน 1,355 ครั้ง และ 1,031 ครั้งตามลำดับ) ข้าราชการประจำ (1,317 ครั้ง-6.65%) ซึ่งจากงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าหน่วยงานที่ประชาชนแจ้งเมื่อพบเห็นการซื้อขายเสียงนั้น องค์กรกลางมีจำนวนมากที่สุด (51.0%) และเป็นหน่วยงานที่ประชาชนคิดว่าเป็นหน่วยงานรับแจ้งการซื้อขายเสียงดีที่ที่สุด (47.0%) แต่ทั้งนี้ การทำงานขององค์กรกลางเพื่อส่งเสริมความสุจริตยุติธรรมและป้องปรามการทุจริตการเลือกตั้งยังไม่สมบูรณ์นัก เนื่องจากการทำงานขององค์กรกลางในการสังเกตการณ์และการรับแจ้งเหตุการณ์กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นผลงานในเชิงการปรามในเบื้องต้น แต่การสานต่อผลงานปรามในรูปของการดำเนินคดีตามกฎหมายยังไม่ได้ผลจริงจัง จึงทำให้หลาย ๆ ฝ่ายมองว่าองค์กรกลางเป็นองค์กรเลือกกระดาษ เป็นองค์กรที่ไม่มีเขี้ยวเล็บ ดังผลการศึกษาวิจัยโดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดชลบุรี พบว่าโดยเฉลี่ยแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยว่า องค์กรกลางไม่สามารถระงับการซื้อขายเสียงได้ หรือแม้แต่อาจมองว่าเป็นองค์กรที่ใช้งบประมาณของประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดผลงานมากนัก ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นผลจากการที่การดำเนินการขององค์กรกลางต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นในการดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิด การขาดแคลนกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะในการติดตามเหตุการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การเกรงกลัวอิทธิพลในท้องถิ่นจนทำให้พยานบุคคลไม่กล้าให้การ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางเองก็ถูกอำนาจอิทธิพลข่มขู่ ทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ การรับแจ้งเหตุไม่มีข้อมูลชัดเจนเพียงพอ หรือเป็นเพียงเกมทางการเมือง

3. หน้าที่สำคัญอีกประการขององค์กรกลาง คือ การรณรงค์เผยแพร่ความรู้ ข่าวสารประชาธิปไตยให้กับประชาชน ให้ประชาชนเกิดความรัก และหวงแหนในสิทธิเสรีภาพ และตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมือง ให้ความสำคัญต่อการพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตย และมี

ส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง จากผลการศึกษาโดยอาศัยวิธีการวิจัยแบบสำรวจ พบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นประชาชนในจังหวัดชลบุรี เห็นด้วยว่า องค์กรกลางมีส่วนสำคัญในการทำให้ประชาชนออกมามีส่วนร่วมทางการเมือง (เห็นด้วย 44% เห็นด้วยอย่างยิ่ง 9.8%) รวมทั้งเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวน 61.59% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในขณะที่มีการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านๆ มา มีผู้ใช้สิทธิไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งการที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นนั้นนอกจากปัจจัยประกอบทางด้านการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬแล้ว ผลจากการทำงานขององค์กรกลางก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนเกื้อหนุนให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิในครั้งนี้ด้วย แต่ในขณะเดียวกัน การจัดกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่เพื่อสร้างเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน อาทิ กิจกรรมเวทีประชาธิปไตยซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้พบปะแลกเปลี่ยนพูดคุยกับผู้สมัคร ส.ส. และสอบถามข้อข้องใจในเชิงนโยบายของพรรคการเมือง แนวทางการปฏิบัติงาน และปัญหาอื่น ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อประกอบการตัดสินใจเลือก ส.ส. ท่านใดท่านหนึ่ง กิจกรรมการรณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ตลอดจนกิจกรรมการประชาสัมพันธ์เชิญชวนบุคคลในบ้าน เพื่อนบ้าน ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การชักชวนชาวบ้านไม่ให้ขายเสียงตามคำแนะนำขององค์กรกลาง เป็นต้น ซึ่งจากผลการสัมมนาขององค์กรกลางพบว่าโดยส่วนใหญ่ประชาชนจะเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรกลางในระดับน้อยถึงปานกลาง อันอาจเป็นผลจากการที่การรณรงค์ฯ ต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการค่อนข้างนานจึงจะได้ผล แต่ระยะเวลาอันสั้นและไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการขององค์กรกลาง รวมถึงงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่มีค่อนข้างจำกัด ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในการรณรงค์หรือสร้างความสนใจของประชาชนต่อการร่วมกิจกรรมการรณรงค์นี้

4. องค์กรกลาง ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของเครือข่ายประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามาเป็นอาสาสมัครมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งในแง่ของการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความสุจริต การร่วมรณรงค์เผยแพร่ประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรกลางประกอบด้วยบุคลากรที่ร่วมงานในองค์กรตั้งแต่เป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ปอส. และ อสก. จำนวนเป็นหมื่น ๆ คน จึงถือได้ว่าเป็นกลุ่มเครือข่ายประชาธิปไตยเบื้องต้นจำนวนมาก และกระจายไปในหลายสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นแพทย์ พยาบาล นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน นักศึกษา เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

5. ในภาพรวม พบว่า การทำงานขององค์กรกลางในช่วงการเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น จากการทำงานขององค์กรกลางใน

การเลือกตั้งเมื่อ 22 มีนาคม 2535 ดังจะเห็นได้ว่า จำนวนการรับแจ้งเหตุการกระทำผิดฯ สูงขึ้นกว่าเดิมถึงร้อยละ 215 ทั้งนี้อาจเป็นผลจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรที่เดิมแบ่งเป็น 4 ฝ่ายหลัก คือ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายแจ้งเหตุ ฝ่ายสังเกตการณ์ และฝ่ายประชาสัมพันธ์ โดยเมื่อเป็นองค์กรกลาง 2 ได้ยุบรวมเหลือเพียง 2 ฝ่ายหลัก คือ ฝ่ายสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง (ฝ่ายสังเกตการณ์ ฝ่ายรับแจ้งเหตุ และบางส่วนจากฝ่ายวิชาการ) และฝ่ายรณรงค์และเผยแพร่ (ขยายขอบเขตงานของฝ่ายประชาสัมพันธ์) ทำให้การประสานงานระหว่างส่วนที่เกี่ยวข้องในองค์กรเป็นไปอย่างเหมาะสมกับการเลือกตั้ง เพื่อสนับสนุนการทำงานของฝ่ายงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และการขยายองค์กรกลางภาคเป็น 11 ภาค เพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างเหมาะสม นอกจากนั้นแล้วยังอาจเป็นเพราะการมีประสบการณ์ที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรกลางเอง รวมถึงจำนวนบุคลากรและงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น

6. ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการทำงานขององค์กรกลางมีหลายประเด็น กล่าวคือ จากการที่องค์กรกลางมีลักษณะเป็นองค์กรชั่วคราวที่มีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างจำกัด ทำให้ขาดความต่อเนื่องและการสานต่อการทำงานจากองค์กรกลาง 1 รวมถึงการที่องค์กรกลางมีอำนาจและบทบาทที่จำกัด ทำให้การทำงานขององค์กรกลางไม่ประสบผลสำเร็จจนถูกเปรียบว่าเป็นเสือกระดาษ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นผลจาก

- การมีระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างจำกัด ทำให้ต้องเร่งดำเนินงานทั้งในงานสำนักงาน งานเตรียมบุคลากร อาสาสมัคร ซึ่งบางครั้งอาจทำให้ได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ หรือฝึกไปกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ขององค์กรกลาง นอกจากนั้น จากระยะเวลาการดำเนินงานที่ค่อนข้างจำกัด และกว่าที่การดำเนินการทุกอย่างจะเป็นระบบที่สามารถเริ่มกิจกรรมได้ก็ใกล้วันเลือกตั้ง ทำให้การปฏิบัติตามภารกิจมีเวลาน้อยหรือเข้าเกินไปที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

- การขาดระบบการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอระหว่างภายในองค์กรกลางเอง และระหว่างหน่วยงานองค์กรภายนอกในการจัดกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่และการสอดส่องสังเกตการณ์การกระทำผิดพระราชบัญญัติเลือกตั้ง

- งบประมาณการดำเนินการค่อนข้างจำกัด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพของกิจกรรมการดำเนินงานรณรงค์และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งในแง่ของการจัดหาบุคลากร การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

- อำนาจและบทบาทที่ค่อนข้างจำกัดขององค์กรกลาง ซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้การทำงานขององค์กรกลางไม่ประสบผลสำเร็จนัก เนื่องจากองค์กรกลางเกิดขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายอื่นรองรับ ซึ่งส่งผลให้องค์กรกลางดำเนินการได้เพียงการรับแจ้งเหตุเท่านั้น ไม่สามารถที่จะจับผู้ทุจริตได้ รวมถึงไม่มีอำนาจ

ในการสอบสวนข้อกล่าวหา หรือฟ้องร้องลงโทษผู้กระทำผิดต่อศาลได้ โดยองค์กรกลางมีอำนาจเพียงการรับแจ้งเหตุ บันทึกข้อมูลแล้วนำส่งเรื่องทุจริตดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการดำเนินการต่อเท่านั้น

7. ในส่วนของการดำเนินงานขององค์กรกลางจังหวัดชลบุรีปรากฏผล ดังนี้

- ปัญหาและอุปสรรค : เวลาในการสรรหาคณะกรรมาธิการก่อนข้างจำกัด ไม่มีเวลากรองว่ามีความเป็นกลางหรือไม่เพียงพอ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนในพื้นที่เกรงกลัวอิทธิพล ทำให้ไม่สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การรณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของกลุ่มนิสิต นักศึกษาจากสภานท. กลุ่มนักศึกษารามคำแหง นักศึกษาเกริก ขาดการควบคุมที่ดีทำงานอิสระ ทำให้เป็นผลลบต่อการทำงานขององค์กรกลางจังหวัด เพราะถูกโจมตีจากนักการเมือง นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในเรื่องความล่าช้าของการดำเนินงาน และขาดการประสานงานที่ดี

- บทบาทและผลกระทบของการดำเนินการ : องค์กรกลางเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อผลการเลือกตั้งในจังหวัดชลบุรี แต่ทั้งนี้ ผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่สามารถที่จะกล่าวได้ว่าเป็นผลจากการทำงานขององค์กรกลางเพียงอย่างเดียว เพราะเหตุที่ว่า การเลือกตั้งเมื่อ 13 กันยายน 2535 นั้น มีปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เกิดกระแสพรรคเทพ พรรคมาร ซึ่งกลุ่มของนายอุทัย พิมพ์ใจชนนั้นถูกจัดให้อยู่ในพรรคเทพ ในขณะที่กลุ่มของกำนันเป๊าะนั้นถูกวางให้อยู่ในกลุ่มพรรคมาร ซึ่งประเด็นนี้นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อผลการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ หากปราศจากการดำเนินงานขององค์กรกลางก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่า จะเป็นผลจากกระแสทางการเมืองอย่างเดียว ซึ่งก็คือ องค์กรกลางเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการทำให้เกิดลักษณะการเลือกตั้งดังที่ปรากฏ

8. โดยสรุป พบว่า องค์กรกลางมีส่วนทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น นอกจากนี้องค์กรกลางยังทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น แม้จะไม่สามารถปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งได้ทั้งหมด แต่องค์กรกลางก็มีความสำคัญในฐานะของการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งในการป้องปรามผู้ที่คิดจะกระทำทุจริตในการเลือกตั้ง จึงกล่าวได้ว่า ผลการทำงานขององค์กรกลางนั้นนับว่าประสบผลสำเร็จในแง่ของการป้องปราม แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือกำจัดการทุจริตในการเลือกตั้งได้ทั้งหมด

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรกลางไม่สามารถบรรลุภารกิจ การดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษา วิจัยโดยวิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสำรวจความคิดเห็นโดยสุ่ม ตัวอย่างจากประชาชนในเขตจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุง สมรรถนะขององค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ เพื่อการบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

1. รูปแบบและการดำเนินการขององค์กรกลาง รูปแบบการจัดองค์กรสำหรับดูแล การเลือกตั้งควรมีการจัดเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นกับหน่วยราชการ และรัฐบาล โดยจะต้องมี กฎหมายรับรองฐานะการปฏิบัติภารกิจที่เป็นกลางในกระบวนการเลือกตั้ง และต้องเป็นองค์กร ในลักษณะถาวรรวมถึงมีงบประมาณที่เพียงพอ เพื่อผลของความต่อเนื่องในการปฏิบัติภารกิจ โดยเฉพาะการรณรงค์เผยแพร่ความรู้ในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องให้กับทุกส่วนในสังคม รวมทั้งการมีเวลาในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การกลั่นกรองอาสาสมัครที่เป็นกลางได้อย่าง มีประสิทธิภาพ บุคลากรขององค์กรกลางมีทั้งประจำและอาสาสมัครตามภารกิจ เพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนเกิดการกล่อมเกลารวมทั้งการเมืองในวิถีระบอบประชาธิปไตยต่ออาสาสมัครและประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างเครือข่ายประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ผู้สนใจได้เข้ามาทำงานเพื่อสังคม โดยมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างความเข้าใจในสังคมว่า การดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น เป็นหน้าที่ของ ประชาชนทุกคนและทุกส่วนในสังคม ไม่ใช่เรื่องของราชการ หรือองค์กรเอกชนหนึ่งใดเท่านั้น

2. อำนาจหน้าที่และความคุ้มครอง

2.1 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ สอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด

2.2 ความคุ้มครอง องค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้ง ต้องมีขีดความสามารถในการป้องกันภัยคุกคามจากอิทธิพล อำนาจเถื่อนต่อการทำงานของอาสาสมัคร ประชาชน ผู้มาแจ้งเหตุ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นใจในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง รวมทั้งจะเป็นการสร้างความร่วมมือและการช่วยเหลือจากทุกส่วนสังคมได้มากขึ้น โดยที่การปฏิบัติ ภารกิจขององค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้ง จะต้องได้รับความคุ้มครองตามสมควร โดยหากถูก ฟ้องร้องกล่าวหาในคดีอาญา หรือคดีแพ่ง ซึ่งเหตุเพราะการปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้โดย

สุจริต ให้สำนักอัยการสูงสุดซึ่งเป็นทนายของแผ่นดินเป็นผู้แก้ต่างให้ ตลอดจนในเรื่องเสรีภาพกรณีต้องถูกควบคุมให้กำหนดวิธีการในการประกันตัวไว้ทุกชั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยมีให้ผู้ปฏิบัติประสบปัญหาความเดือดร้อน

3. คณะกรรมการบริหาร เพื่อผลของการปฏิบัติภารกิจขององค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงต้องมีการปรับโครงสร้างและการดำเนินการโดยมีคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นที่ยอมรับของสังคมจำนวนหนึ่ง มีวิธีการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเหมาะสมกับการปฏิบัติงานซึ่งต้องมีความเป็นกลาง และมีจำนวนที่พอเหมาะ และมีวาระการดำรงตำแหน่งและการถอดถอนอย่างรัดกุม โดยทำหน้าที่วางนโยบาย และกำกับดูแลองค์กรเครือข่ายที่ร่วมปฏิบัติงานให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้งในทุกระดับในประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากระบวนการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งนี้ให้มีสำนักงานคณะกรรมการองค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้งโดยมีหน้าที่ในเรื่องสำนักงานทุกอย่างขององค์กร และมีหน้าที่หลักในการประสานการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการเลือกตั้ง

4. โครงสร้างและหน้าที่ขององค์กร ประเด็นสำคัญของการปรับปรุงองค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้ง คือ การแบ่งแยกองค์กรรับผิดชอบส่วนหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการเลือกตั้ง โดยรูปแบบขององค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรถาวรที่ทำหน้าที่ด้วยความอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยการปฏิบัติตามภารกิจประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ ในรูปคณะกรรมการ คือ

1) ส่วนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการเลือกตั้ง มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งโดยประกอบไปด้วยบุคลากรจากส่วนราชการภาครัฐ เนื่องจากหน้าที่นี้มีส่วนสำคัญในกระบวนการเลือกตั้ง รวมทั้งมีการใช้บุคลากรเป็นจำนวนมากจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการในการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ช่วยในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้โครงสร้างขององค์กร จะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการระดับชาติ

2) ส่วนที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับ สอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยลักษณะการปฏิบัติภารกิจของส่วนงานนี้ จะยังคงเป็นงานอาสาสมัครที่ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในภารกิจได้ โดยขอเสนอเพิ่มเติมในส่วนหนึ่งว่า นอกจากอาสาสมัครที่เป็นคนขององค์กรเองแล้ว พรรคการเมืองสมควรส่งผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับพรรคของตน อันจะเป็นการตรวจสอบกันเองของพรรคการเมือง

3) ส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตยของทุกส่วนสังคม เป็นส่วนสำคัญที่สุดในการวางรากฐานความคิดเพื่อผลของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยต่อไป โดยการดำเนินงานจะต้องมีความต่อเนื่อง และได้รับความร่วมมือจากทุกส่วนของสังคม

5. การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้งแล้ว สิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำควบคู่กันไป คือ การปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งให้ทันสมัย สามารถรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเป็นปัญหาได้ เช่น การแก้ปัญหาการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง ที่มีส่วนทำให้การชื้อขายเสียงยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากผู้ซื้อสามารถที่จะตรวจสอบการชื้อเสียงของตนได้ โดยอาจดำเนินการนับคะแนนในระดับที่ใหญ่กว่าหน่วยเลือกตั้ง หรือการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้ระบบส่วนอื่นที่สามารถยืนยันบุคคลได้ เช่น เลขหมายประจำตัวประชาชน เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ นับว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่องค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้งต้องทำการศึกษาวิจัยกระบวนการเลือกตั้งในทุกส่วน เพื่อพัฒนากระบวนการเลือกตั้งให้สามารถตอบสนองต่อวิถีทางระบอบประชาธิปไตย

6. ภาระหน้าที่สำคัญขององค์กรกลาง ประเด็นสำคัญที่องค์กรดูแลการเลือกตั้งควรถือเป็นภารกิจหลักในการปฏิบัติ คือ การสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองในวิถีทางระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนทุกคน รวมถึงทุกส่วนสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มีความเป็นสถาบัน มีสาขาพรรคในการทำหน้าที่ให้ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยกับประชาชน ซึ่งเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเข้าใจในสิทธิและบทบาทของตนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยแล้ว องค์กรสอดส่องดูแลการเลือกตั้งก็อาจไม่มีความจำเป็น เพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยในเรื่อง “องค์กรกลางกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” พบว่า องค์กรกลางมีส่วนทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และองค์กรกลางยังทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น แม้จะไม่สามารถปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งได้ทั้งหมด โดยการปฏิบัติงานขององค์กรกลางตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535 ในการเลือกตั้งเมื่อ 13 กันยายน 2535 นั้น กล่าวได้ว่า ประสบความสำเร็จในเบื้องต้นในแง่ของการป้องปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จนักในแง่ของการติดตามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามที่ได้รับแจ้ง ซึ่งเกิดจากประเด็นปัญหา และข้อจำกัดต่างๆ โดยมีประเด็นสำคัญ คือ การขาดอำนาจรองรับในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ดังนั้น หากจะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง จำเป็นจะต้องสร้างอำนาจรองรับตามกฎหมายให้กับองค์กรกลางในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสอบสวนดำเนินคดีผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งจะส่งผลให้ องค์กรกลางคลายความเป็น “เสือกระดาษ” ได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนั้น การดำเนินการขององค์กรกลางในภาพรวมนั้นก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการที่องค์กรกลางมีลักษณะการทำงานเป็นเครือข่ายประชาธิปไตยในรูปแบบอาสาสมัคร โดยในส่วนของกรมเผยแพร่ข่าวสารการณรงค์เพื่อปลุกจิตสำนึกประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนได้รู้ข่าวสารการเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทำให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรกลางก็มีข้อจำกัดและปัญหาที่ทำให้การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งไม่สามารถบรรลุภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ปัญหาจากตัวบุคลากรขององค์กรกลางเองที่อาจมีบางส่วนที่วางตัวไม่เป็นกลาง บางส่วนที่ขาดประสบการณ์ และบางส่วนที่เกรงกลัวอิทธิพล การที่องค์กรกลางมีลักษณะการจัดองค์กรแบบชั่วคราวทำให้เกิดปัญหาความไม่ต่อเนื่องของภาระงานจากองค์กรกลาง 1 ซึ่งต้องเสียเวลาเริ่มต้นใหม่ ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรสำหรับดูแลการเลือกตั้ง จึงต้องสร้างความต่อเนื่อง ความอิสระ อำนาจฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งแนวทางต่างๆ นี้จักต้องกระทำควบคู่กับการปฏิรูปส่วนอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งควบคู่กันไป โดยเฉพาะการสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยให้กับประชาชน

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นเพียงความคิดเห็นส่วนหนึ่งที่
ได้จากการศึกษาวิจัยของผู้วิจัย โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงรูปแบบการจัดการ
เลือกตั้ง การสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และการรณรงค์ให้เกิดจิตสำนึกในระบอบประชาธิปไตย
ของทุกส่วนสังคมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยหากได้มีผู้ศึกษาในรายละเอียด
ของประเด็นปัญหาแต่ละด้านที่องค์กรกลางประสบ ก็อาจจะได้ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการ
ปรับปรุงองค์กรกลางมากยิ่งขึ้น