

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การกระทำความผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดพิจิตร ระหว่าง พ.ศ.2550-2552 ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาทำการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. ความหมายของการเมืองการปกครอง
2. แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเรื่องการเลือกตั้ง
5. การเลือกตั้งของไทย
6. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ
7. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
8. การกระทำผิดเลือกตั้งกับกฎหมายเลือกตั้ง
9. ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์
10. ข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดพิจิตร และการกระทำผิด
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ความหมายของการเมืองการปกครอง

จากความหมายของคำว่า การเมือง (Politics) ได้มีนักรัฐศาสตร์ให้คำนิยามหรือความหมายไว้แตกต่างกันตามทรรศนะของแต่ละท่าน เพราะคำว่า “การเมือง” มีความหมายกว้างมาก แล นักรัฐศาสตร์ต่างก็มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขอยกตัวอย่างไว้เพียงที่ ดำรง สุนทรสารทูล (2525: 67) ได้รวบรวมและกล่าวอ้างถึงไว้ ดังต่อไปนี้

สำหรับนักปราชญ์ดังเช่นเพลโต (Plato) ให้ความหมายไว้ว่า การเมืองคือสิ่งที่นครรัฐ (Polis) ได้กระทำและอาจกระทำ (Jaffa, 1972: 65-67 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ 2538: 5) สิ่งที่นครรัฐได้กระทำจะมีความหมายครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดที่นครรัฐได้กระทำไปแล้ว ทั้งในการบัญญัติกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ของสังคม การบังคับใช้ซึ่งกฎหมายและระเบียบ การจัดสรรภาระหน้าที่แก่สมาชิกในสังคม ตลอดจนการดำเนินงานบำรุงสังคมให้สงบสุข ส่วนที่กล่าวว่า

การเมืองคือสิ่งที่นครรัฐอาจกระทำมีความหมายครอบคลุมไปถึงนโยบายและแผนการทั้งหมดที่นครรัฐกำหนดจะกระทำในอนาคต อาจเป็นในอนาคตอันใกล้หรือไกลก็ได้

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างถึงใน วิชาพรรณ สารภักดิ์ 2552: 42) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันนี้ ได้ให้คำนิยามว่า “การเมือง” หมายถึงการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระหว่างส่วนย่อย ๆ ภายในรัฐ

ฮาร์โรลด์ ลาสเวล (Harold Lasswell อ้างถึงใน วิชาพรรณ สารภักดิ์ 2552: 42) ได้ให้นิยามไว้ว่า การเมือง คือ การศึกษาว่าใครทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร เข้าเน้นถึงประโยชน์ที่บุคคลจะได้รับตลอดถึงเวลาและวิธีการที่ได้มาซึ่งประโยชน์นั้น โดยเหตุผลที่ว่า ทรัพยากรมีอยู่จำกัด มักจะไม่สามารถสนองความต้องการของมนุษย์ได้ทุกคน ทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงพร้อม ๆ กัน การกำหนดวิธีการที่จะให้บุคคลได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ อันจำกัดนั้นจึงเป็นเรื่องของการเมือง และ Robert A. Dahl ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การเมือง” คือ ความสัมพันธ์ของมนุษย์เกี่ยวกับอำนาจปกครอง” เขาเน้นที่อำนาจและการปกครอง โดยมีได้คำนึงถึงว่าสิ่งเหล่านี้จะอยู่ในสภาพเช่นไร ถ้ามีองค์กรมีอำนาจบังคับบัญชา มีกฎระเบียบในการดำเนินงานอย่างมีระบบ ก็จะเป็นระบการเมืองทั้งนั้น เขานับเอาองค์การทางศาสนา สหภาพแรงงาน และกิจการของเอกชน เป็นการเมืองด้วย

เดวิด อีสตัน (David Easton อ้างถึงใน วิชาพรรณ สารภักดิ์ 2552: 42) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การเมือง เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่มีคุณค่าสำหรับสังคมซึ่งอยู่ในแนวเดียวกันกับกระบวนการวางแผนนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายนั้น” และ S.S. Wolin ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้ว่า การเมืองมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การเมือง เป็นกิจกรรมที่แสวงหาผลประโยชน์ด้วยการแข่งขันกันระดับบุคคลต่อบุคคล กลุ่มบุคคลต่อกกลุ่มบุคคล และสังคมต่อสังคม
2. การเมือง เป็นกิจกรรมซึ่งเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงและเกิดขึ้นในสภาพที่ค่อนข้างขาดแคลน
3. การเมือง เป็นกิจกรรมซึ่งเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์อันมีผลสะท้อนต่อคนหมู่มาก

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2546: 139) การเมือง เป็นสาขาวิชาที่มีรากฐานมาจากวิชาปรัชญาหรือความคิดทางการเมือง ซึ่งกว่าจะแยกตัวออกมาจากปรัชญาทางสังคมได้ก็ใช้เวลานาน โดยปกตินักปรัชญาส่วนมากจะมุ่งเสนอมาตรฐานทางศีลธรรม สำหรับการวิเคราะห์ปัญหา และสำหรับการสร้างภาพพจน์ของสังคมที่ดี นักปราชญ์ทางการเมืองจึงพยายามคิดสร้างเป้าหมาย และการจัดระเบียบทางสังคมเสียใหม่ รวมทั้งหาทางเสนอแนะแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ และแนวทางในการกำหนดนโยบายให้แก่สังคม แต่ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบในขณะที่วิชารัฐศาสตร์เริ่มก้าวไปสู่

การเป็นศาสตร์สาขาหนึ่งนั้น วิชาปรัชญาได้หันมาสนใจศึกษาประวัติความคิดต่างๆ ของนักปราชญ์ทางการเมืองที่สำคัญๆ เช่น เรื่องเสรีภาพ ความเสมอภาค การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ และประชาธิปไตย โดยมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล และหาทางอธิบายถึงสาเหตุแห่งการเกิดของความคิดเหล่านั้น รวมทั้งมีการศึกษากันในเรื่องปรัชญาแห่งความรู้ในวิชารัฐศาสตร์ด้วย แต่ก็มีอยู่บ้างที่ปรัชญาการเมืองในอดีตได้พยายามอธิบายถึงสาเหตุ และวิธีการของการประพฤติปฏิบัติที่ระบบการเมืองต่างๆ ดำเนินอยู่และสิ่งนี้ได้พัฒนาไปสู่การเป็นทฤษฎีการเมืองที่อาศัยการสังเกตการณ์ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการเมืองเป็นทั้งสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ และเป็นสิ่งที่อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในสาขาวิชาอื่นๆ ของรัฐศาสตร์

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2536: 16) ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

การเมืองเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้อำนาจในการแบ่งปันประโยชน์ให้แก่ประชาชนในรัฐ ซึ่งกระทำโดยฝ่ายการเมืองหรือเรียกว่า นักการเมือง

จรรยา สุภาพ (2535: 6) กล่าวถึงระบบการเมืองการปกครองไว้ว่า เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ซึ่งก่อให้เกิดข้อตกลงใจที่มีอำนาจบังคับในสังคม เช่น ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่า ประชาชนทุกคนมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยเท่าเทียมกัน ในฐานะเป็นเจ้าของประเทศและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสมอกัน ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ข้อตกลงใจหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อใช้บังคับในประเทศที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม

สรุป ความหมายของการเมืองการปกครองได้ว่า การเมืองเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะทำการปกครองรัฐ มีการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานโดยฝ่ายการเมือง ส่วนการปกครองนั้นเป็นการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย

## 2. แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### 2.1 ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542: 656) ให้ความหมายไว้ว่าประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

อมร รักษาสัตย์ (2543: 12) ได้สรุปไว้ว่า ประชาธิปไตย คือ การที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน หรือประชาธิปไตย คือ สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ สมภาพและภราดรภาพ

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2538: 203) ได้กล่าวถึง ระบอบประชาธิปไตย สามารถสรุปได้ดังนี้ “ประชาธิปไตย” มาจากรากศัพท์ภาษากรีก คือ demo แปลว่า ประชาชน (People) และ Kratia แปลว่า การปกครอง (Rule) ดังนั้นโดยนัยทางภาษา ประชาธิปไตยจึงหมายถึง การปกครองโดยประชาชน ซึ่งหมายถึงการปกครองที่ต้องส่งเสริมคุณค่าพื้นฐานของประชาธิปไตยอันได้แก่ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม (Watson 1985: 3-4 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ 2538: 203) ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่จะมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานของการยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง ดังนั้นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่อยู่ภายใต้อิทธิพลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยนัยระบอบประชาธิปไตยมิได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ แต่ยังเกี่ยวข้องกับผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยว่ามีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ ทั้งนี้เพราะเป้าหมายของการตัดสินใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

บุญธรรม เลิศสุขีเกษม (2543: 22-23) กล่าวว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” และ “ธิปไตย” เมื่อรวมกันแล้วหมายถึง อำนาจของประชาชน คือประชาชนเป็นอำนาจของคนหมู่มาก ดังคำกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา अब्राहัม ลินคอล์น ที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นจึงเกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. หลักการของประชาธิปไตยถือว่าการปกครองเป็นของประชาชน จึงถือว่าประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบและผูกพันต่อระบอบการปกครองและมีหน้าที่ต้องรักษาประชาธิปไตยให้ยืนยาว
2. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง การปกครองตามหลักการที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน
3. ตามหลักเพื่อประชาชน จึงถือว่าเป้าหมายหรือนโยบายในการบริหารประเทศจะต้องมุ่งประโยชน์แก่คนส่วนมาก

4. เสี่ยงข้างมากของประชาชน คือ หลักในการตัดสินใจปัญหาและการปกครองประเทศ

5. ประชาชนมีความเท่าเทียมกัน และมีสิทธิเสรีภาพทุกอย่างตามกฎหมาย

6. รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนทั้งในทางตรง ได้แก่ การลงเสียงประชามติและทางอ้อมโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าประชาธิปไตยจะมีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันอย่างมากมาย แต่จากรากฐานของคำศัพท์ถือว่าเป็นการปกครองที่มีหลักการ วิธีการ และจุดมุ่งหมายที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นสำคัญ เป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง มีจุดมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในการดำรงชีวิต สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยยึดหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค เคารพกฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกา

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน (2526: 93-94) ให้ความหมายประชาธิปไตยแบบไทย สรุปได้ดังนี้

1. ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวไทย มีรัฐธรรมนูญที่มีใช้ลอกเลียนมาจากฝรั่ง แต่จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยและสามารถปฏิบัติได้

2. ประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง หรือมีรัฐธรรมนูญที่ถาวร

3. ประชาธิปไตยแบบไทยเป็นประชาธิปไตยทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

4. ประชาธิปไตยแบบไทยจะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งกระทำ ได้โดยให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีแผน

6. ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ และถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนได้ปกครองบ้านเมือง ประชาชนพลเมืองตามสมควร กล่าวคือเป็นประชาธิปไตยแบบที่มีพระมหากษัตริย์

7. ประชาธิปไตยแบบไทยต้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนภายใต้สิทธิ เสรีภาพ ที่มีความเสมอภาคในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง ที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของคนส่วนมากโดย

ประชาชนมีสิทธิในการควบคุมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมีอิสระตามอำนาจที่พึงมี ซึ่งบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

## 2.2 หลักการประชาธิปไตย

เชาวรัตน์ คันสยะวิชัย (2525: 45-48) ประชาธิปไตยมีหลักสำคัญที่ยึดถือ 3 ประการ

1. หลักเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง การที่บุคคลจะทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ ทำได้ตามเสรีหรืองดเว้นทำอะไรก็ได้ไม่มีใครมาบังคับ แต่ในการใช้เสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนเสรีภาพหรือสิทธิของผู้อื่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายความว่า ประชาชนทุกคนของประเทศต้องมีสิทธิเท่ากัน ไม่แตกต่างกันในการมีสิทธิเสรีภาพของตน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศ ตำแหน่งฐานะร่ำรวยกว่าบุคคลอื่นสักเพียงใดก็ย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป ทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษาเล่าเรียนไม่ว่าจะเป็นเศรษฐีหรือชาวากก็มีสิทธิเท่ากัน

3. หลักการดรภาพ (Fraternity) คือ ประชาชนพลเมืองอยู่ในแบบแผนแห่งความเป็นพี่น้องกัน มีความรักใคร่กลมเกลียวกัน มีกฎหมายเป็นหลักในการอำนวยความสะดวกร่วมกัน บุคคลแต่ละคนต้องเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน ต้องไม่ทำอะไรๆ เป็นการรุกรานเสรีภาพของผู้อื่น ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามกฎหมาย บ้านเมืองก็เป็นสุข

ป๊วย อิงภากรณ์ (2529: 212) ได้กล่าวถึงหลักการและความหมายของประชาธิปไตยดังนี้

1. สิทธิเสรีภาพของเอกชนต้องได้รับความคุ้มครองพอสมควร และความคุ้มครองนี้ควรจะมีขึ้นต่ำอย่างที่สุดที่สหประชาชาติได้ประกาศออกมาว่าเป็นสิทธิของมนุษยชน

2. ประชาชนใช้สิทธิดังกล่าวนี้ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งในด้านนิติบัญญัติ และในด้านบริหารอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

3. ในการใช้สิทธิเสรีภาพและการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น บุคคลแต่ละคนจะต้องมีความเสมอภาคต่อกฎหมายด้วย

4. การใช้อำนาจในความยุติธรรมในทางศาล จะต้องเป็นอิสระจากการบริหารแผ่นดิน

5. การเสมอภาคนี้ต้องกินความเลยจากการเมืองออกไป ไปสู่เศรษฐกิจและระบบสังคม

6. การใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชนนั้น ต้องใช้โดยไม่ก้าวท้าวเป็นปรีกัษซึ่งกันและกัน



7. ต้องมีความร่วมมือร่วมใจเป็นสมานฉันท์ ต้องอาศัยความเมตตาซึ่งกันและกัน

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย

สมเกียรติ วันทะนะ (2544: 202) ได้เสนอแนวคิดพื้นฐานของอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่สำคัญ 7 ประการ ประกอบด้วย

1. อำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty)
2. สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล (Individuals Rights, Liberty and Equality)
3. นันทานุมัติ (Consent)
4. การเป็นตัวแทน (Representation)
5. การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Role)
6. รัฐบาลที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ (Open and Accountable Government)
7. สาธารณะประโยชน์ (public interest)

### 2.4 ประเภทของระบอบประชาธิปไตย

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ (2532: 59-63) แบ่งประเภทรูปแบบของประชาธิปไตยออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ประชาธิปไตยทางตรง เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเอง โดยการลงประชามติ หรือ Referendum
2. ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เป็นการมอบอำนาจของประชาชนให้กับตัวแทนด้วยการเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจล่วงหน้าแก่ผู้แทนให้ไปปฏิบัติหน้าที่แทนในนามของประชาชน
3. ประชาธิปไตยแบบกึ่งตรง เป็นการผสมผสานแนวคิดของทั้ง 2 แบบข้างต้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ให้สิทธิประชาชนเข้าแทรกแซงในขบวนการทางการเมืองได้ เช่น การปลดผู้แทนก่อนหมดวาระ (Recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเองได้ (Initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) ให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญได้ (Referendum)

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2542: 204-210) ได้กล่าวว่า ระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งการปกครองอยู่ในอำนาจของพลเมืองส่วนใหญ่โดยตรง แท้จริง หลักการบริหารและสถาบันการเมืองขึ้นอยู่กับการแสดงออกของพลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึก และความต้องการของตนเอง พลเมืองทุกคนมีความเสมอ

ภาค เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสหประชาชน รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมสภาพบริหารผ่านสภาประชาชน

2. ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองแทนตน ซึ่งอริสโตเติล กล่าวว่า เป็นระบอบการปกครองโดยคนส่วนน้อยภายใต้การควบคุมของคนส่วนใหญ่ ซึ่งสาระสำคัญของการนี้มิใช่การปกครองของคนส่วนน้อย แต่อยู่ที่การควบคุมของคนส่วนใหญ่ (Waston 1985: 8 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ 2538: 208) ซึ่งคนส่วนใหญ่จะต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง ประชาชนจะมีอำนาจในการควบคุมผู้นำของตนโดยผ่านการเลือกตั้ง (Elections) และหากผู้ปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะถอดถอนผู้ปกครองได้

จากทฤษฎีข้างต้น สรุปได้ว่า รูปแบบของระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)
2. ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representation Democracy)
3. ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi- Direct Democracy)

ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วยระบอบการปกครอง 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยโดยตัวแทน และประชาธิปไตยแบบกึ่งตรงที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนภายใต้สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ และสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยใช้กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางมิชอบในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำกับดูแลการเลือกตั้งมิให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น เพื่อให้ได้ผู้แทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง



### 3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นอย่างยิ่งกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ หรือกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานที่มาจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนั้น ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ ดังที่ปรากฏจากการให้คำนิยามหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการหลายราย เช่น

เดเนียล วิท (Deniel Wit 1967: 14-21 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 11) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson 1953: 574 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 10) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากเกินไปจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

จากคำนิยามต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปความหมายและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายในชุมชนตามขอบเขตอำนาจที่ได้รับจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง โดยจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมายในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมีงบประมาณที่มาจากการจัดเก็บภาษีและรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อใช้ในการดำเนินงาน สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีเจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

### 3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

#### 3.2.1 การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองการปกครองในระดับชาติดังนี้ (Smith 1985: 19-30 Wilson and Game 1998: 29-39 อ้างถึงใน บุญอิริ ยีหะมะ 2550: 14-16)

1) การให้การศึกษาและฝึกฝนทางการเมือง (Providing Political Education and Training) การปกครองท้องถิ่นนับเป็นหนึ่งในรูปแบบของการศึกษาเรียนรู้ทางการเมือง เนื่องจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นในแต่ละครั้งย่อมเป็นช่วงเวลาและบรรยากาศของการเรียนรู้ทางการเมืองเป็นอย่างดี เพราะข้อมูลข่าวสารทั้งของตัวผู้สมัครและนโยบายของผู้สมัครหรือทีมผู้สมัครทั้งในแง่ของการปราศรัยหาเสียง และการรายงานข่าวผ่านสื่อสารมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ ย่อมนำมาสู่ความสนใจเรียนรู้ การถกเถียงในหมู่ประชาชน ถือเป็นการศึกษาเรียนรู้ทางการเมือง นอกห้องเรียนและประชาชนในพื้นที่ย่อมสัมผัสได้โดยตรงและอย่างใกล้ชิด

2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นก็คือ การที่บางคนตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้ง นับเป็นเวทีแห่งการฝึกฝนทางการเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะนักการเมืองระดับชาติหลายรายผ่านประสบการณ์การเรียนรู้ทางการเมือง การทำงานรับใช้สังคม ด้วยการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อน

3) การส่งเสริมความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วม (Promoting Citizenship and participation) การปกครองท้องถิ่นนับเป็นการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่การเมืองระดับชาติ ประชาชนมีความรู้สึกห่างไกลจากตนเอง มีผลต่อการมีส่วนร่วม แต่การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิดแนบแน่นมากกว่า โอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมเป็นไปได้มากกว่า เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมือง ซึ่งมีความเข้มแข็งในทางการเมือง ตระหนักถึงสิทธิประโยชน์และความสำคัญของตนในทางการเมือง และในท้ายที่สุด ความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นจะช่วยยกระดับ และขยายไปสู่ความเข้มแข็งในทางการเมืองระดับชาติต่อไป

4) ความเท่าเทียมทางการเมือง (Political Equality) เมื่อเทียบกับการเมืองในระดับชาติแล้ว การปกครองท้องถิ่นสร้างความเท่าเทียมทางการเมืองมากกว่าเพราะประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึง และกว้างขวางกว่าการเมืองระดับชาติ

5) เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) การปกครองท้องถิ่นเปรียบเหมือนการให้การศึกษาทางการเมืองด้วยการให้ประชาชนมีประสบการณ์ในการเลือกผู้นำที่ตน

ไว้วางใจ ซึ่งความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาลนับเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ

6) ความรับผิดชอบ (Accountability) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบ สร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) การสนองตอบ (Responsiveness) การปกครองท้องถิ่นคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่งว่ามีความแตกต่างกัน การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาจึงต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การสนองตอบของระบบการเมืองต่อข้อเรียกร้อง ความต้องการของท้องถิ่นจึงสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ระบบการเมืองคำนึงถึงปัจจัยนำเข้า (Input) หรือข้อมูลนำเข้าที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองและแปรรูปเป็นปัจจัยนำออก (Output) ที่ตรงกับข้อเรียกร้อง ความต้องการของท้องถิ่น

### 3.2.2 การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการพัฒนาท้องถิ่น (David Wilson and Chris Game 1998: 29-30; Muttalib and Khan 1982: 30-32 อ้างถึงใน บุญอริ ยีหมะ 2550: 16-18)

1) การสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนและความผูกพันของคนชุมชน (Building and Articulating Community Identity) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยสร้างอัตลักษณ์หรือลักษณะร่วมกันในด้านต่าง ๆ ของความเป็นชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งย่อมสะท้อนออกมาให้เห็นในชุมชนได้ เห็นและช่วยกระตุ้นความรู้สึกผูกพันต่อพื้นที่และชุมชนของประชาชน

2) การให้ความสำคัญหรือเน้นย้ำถึงความหลากหลาย (Emphasizing Diversity) การปกครองท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบเดียวกันหรือไม่แตกต่างกันตามที่กฎหมายได้กำหนดมาให้ก็ตาม ลักษณะเช่นนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงความแตกต่าง หลากหลายของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาที่ต้องการแก้ไขและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน

3) ส่งเสริมนวัตกรรมและการเรียนรู้ (Fostering Innovation and Learning) การให้ความสำคัญต่อความแตกต่าง หลากหลาย ทำให้การปกครองท้องถิ่นช่วยก่อให้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งอาจเหมือนหรือแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ และนำมาสู่การคิดค้นนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเอง หรือสามารถปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอื่นๆ หรือแม้กระทั่งรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางด้วย

4) การแพร่กระจายความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่คนในท้องถิ่นและแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น จัดหมายข่าววารสาร หรือรายงานประจำปี

5) การสนองตอบต่อปัญหาอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและร่วมมือ (Responding Swiftly, Appropriately, Corporately) การปกครองท้องถิ่นจะตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างรวดเร็ว มีวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและได้รับความมือจาก ในท้องถิ่นมากกว่าหน่วยงานภาครัฐจากส่วนกลาง อีกทั้งอาจจะประหยัดหรือคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจมากกว่าอีกด้วย

6) การกระจายอำนาจ (Dispersing Power) การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดสังคมที่มีลักษณะพหุสังคม (Plural Society) หมายถึง สังคมที่ประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมตามความเชื่อของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมที่จะมีลักษณะเช่นนี้ได้ อำนาจจะต้องกระจายตัวไปทั่วทั้งสังคมอย่างกว้างขวางไม่กระจุกตัวอยู่ที่ใดที่หนึ่งหรือบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใด กลุ่มบุคคลหนึ่งเท่านั้น

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) การปกครองท้องถิ่นเป็นช่องทางมีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา โดยเฉพาะในแง่มุมมองที่ว่า การให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นมีความหมายมากที่สุดต่อพลเมือง

8) การกระตุ้นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Spurring of Economic Development) การเพิ่มบทบาทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตมากขึ้น แทนที่จะให้บทบาทนี้เป็นหน้าที่ของส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียว บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนี้ เช่น การสร้างถนนและสิ่งสาธารณูปโภคภายในท้องถิ่น การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ หรือการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารท้องถิ่น เป็นต้น ในหลายประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในหลายอุตสาหกรรม ซึ่งก่อนหน้านี้เคยเป็นบทบาทของภาคเอกชนมาก่อน

9) การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Transformation) นอกเหนือจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนอย่างสำคัญต่อกิจกรรมต่าง ๆ ในเชิงสวัสดิการสังคมแล้ว ยังมีโครงการต่าง ๆ ในการขจัดความยากจนและการไม่รู้หนังสือ ซึ่งย่อมเป็นพลังขับเคลื่อนหนึ่งที่สำคัญไม่ต่างจากองค์กรอื่น ๆ ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

10) การกระจายผลผลิตของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม (Equitable Distribution of Fruits of Development) เมื่อพิจารณาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ

แล้ว การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นรูปธรรม มีความใกล้ชิดในการติดต่อพบปะกับประชาชน และมีความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น ดังนั้น การตัดสินใจดำเนินงานด้านต่าง ๆ ย่อมทำให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ทำให้ผลของการพัฒนากระจายทั่วทั้งสังคมอย่างเป็นธรรม (บุญอริ ยีหมะ 2550: 12-18)

## 4. แนวคิดเรื่องการเลือกตั้ง

### 4.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) หมายถึง การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่ง หลาย ๆ คนหรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่งแทนตน

ราชบัณฑิตยสถาน (2542: ไม่มีเลขหน้า) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ

วิสุทธิ โปธิแท่น (2548: 11) ให้ความหมาย การเลือกตั้งว่า การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2532: 21) ให้ความหมาย การเลือกตั้งว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (Demands) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2541: 54) ให้ความหมาย การเลือกตั้ง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยโดยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะดำเนินการบริหารและปกครอง

กล่าวโดยภาพรวม การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งหมายถึงกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออก ซึ่ง



เจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้อง และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทน หรือกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยนั้นจะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และบริหารรัฐกิจ ในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดในกลุ่มอุดมการณ์หรือพรรคการเมืองหนึ่งนั้นเท่ากับว่าประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ผู้แทนเลือก และให้ความชอบธรรมแก่ผู้แทนเลือกในอันที่จะใช้อำนาจการปกครองในช่วงเวลาที่กำหนดไว้

#### 4.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ในระบบการปกครองที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน ซึ่งคิดค้นขึ้นแทนระบบปกครองที่ถือคติอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลใดเป็นพิเศษ เป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมในอำนาจปกครองของตน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่เลือกสรรรัฐบาลที่จะทำการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปโดยสันติ การเลือกตั้งในประเทศที่มีพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคหรือหนึ่งกลุ่มมีบทบาทสำคัญในการยุติข้อขัดแย้งในระบบการเมืองโดยเคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกา และกติกาดังกล่าวจะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง โดยฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครองในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ดังนั้นกระบวนการการเลือกตั้งภายในเงื่อนไขที่กล่าวมานี้จึงแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในประเทศที่มีพรรคการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดเพียงพรรคเดียว หรือกลุ่มคณะบุคคลเพียงคณะเดียวซึ่งใช้ในการเลือกตั้งเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมในอำนาจการปกครองเท่านั้น มิใช่เป็นกลไกเพื่อขจัดความขัดแย้งหรือเพื่อตัดสินใจการสืบต่ออำนาจแต่อย่างใด

การเลือกตั้งเป็นสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งการต้องการของประชาชนที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง การเลือกตั้งจึงถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ



หลักการสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การที่รัฐให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปกครองจำเป็นต้องปกครองประเทศให้เป็นไปตามผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนผู้ให้อำนาจ และให้ความยินยอมในการที่รัฐบาลจะใช้อำนาจทางการเมืองกับผู้ได้ปกครอง วิธีการที่ใช้อาจจะแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด แต่ที่สำคัญคือ การให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้ง มีสิทธิในการรวมกลุ่มทางการเมือง และสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง และตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีคนสำคัญของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้คือ “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” นั้น ให้ความหมายอย่างกว้างขวางต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงนับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถทำให้ระดมความคิดเห็น และสร้างความชอบธรรมในการปกครองให้เกิดขึ้นได้อย่างดีเยี่ยม

ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) โดยการเลือกสรรตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ทางการเมืองแทนตน รวมทั้งเป็นการระดมความคิดเห็นและสร้างความชอบธรรมให้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตนเอง ให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วยความชอบธรรม เพื่อลดภาวะความตึงเครียดขจัดความขัดแย้ง หรือการสืบทอดอำนาจและเป็นกลไกที่จะควบคุมให้ ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งตระหนักอยู่เสมอว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะว่าประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตน ด้วยการเลือกหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยประชาชนจะสำนึกถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองซึ่งต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทน เลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบและวิธีดำเนินการปกครอง เลือกนโยบายสาธารณะ เลือกระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะเอื้อต่อการดำรงไว้และบูรณาการทางการเมืองที่พึงปรารถนา และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนและบรรลุลวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ จึงต้องพัฒนาปรับปรุงหรือปฏิรูประบบและกระบวนการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบัน

### 4.3 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญๆ ที่ยอมรับเป็นสากล ดังนี้

**4.3.1 หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election)** กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการบังคับหรือการกระทำใดๆ ที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

**4.3.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election)** โดยจะต้องมีการกำหนดเวลาการเลือกตั้งที่แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น

**4.3.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine election)** กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามตัวบทกฎหมาย และจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ หากการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

**4.3.4 หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage)** เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เว้นแต่ที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลที่มีจิตบกพร่อง เป็นต้น

**4.3.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage)** หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน

## 5. การเลือกตั้งของไทย

### 5.1 ความเป็นมา

การริเริ่มที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยเริ่มมีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารการปกครองท้องที่ สืบเนื่องจากการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารราชการภูมิภาคโดยใช้ระบบมณฑลเทศาภิบาล คือการรวมหัวเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าเป็นมณฑล แต่ละหัวเมืองแบ่งเป็นอำเภอ จากอำเภอแบ่งเป็นตำบล และจากตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน เพราะในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้ ทรงโปรดให้ประชาชนได้เลือกตั้งผู้ปกครองกันเอง โดยให้เจ้าบ้านในแต่ละหมู่บ้านเลือกบุคคลในหมู่บ้านเดียวกันเป็นหัวหน้า เรียกว่าผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในตำบลเดียวกันเลือกตั้งผู้ใหญ่คนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน นับว่าเป็นการเลือกตั้งระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นใน

ประเทศไทยเป็นครั้งแรก แม้ว่าขณะนั้นการปกครองประเทศจะเป็นไปในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม และที่น่าประหลาดใจยิ่งก็คือให้สิทธิแก่สตรีในการเลือกตั้งนั้นด้วย นับว่าก้าวหน้ากว่าประเทศประชาธิปไตยในยุโรปขณะนั้นอีกหลายประเทศ (พิมลจรรย์ นามวัฒน์ 2541: 731)

สำหรับประเทศไทยมีการเลือกตั้งมา 20 กว่าครั้ง ลองพิเคราะห์ดูมาหลายแบบ ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อ 15 พ.ย. 2476 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกของประเทศไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย เป็นการเลือกตั้งที่เรียกว่าเลือกตั้งโดยวิธีอ้อม ซึ่งเป็นครั้งแรกของประเทศไทย นอกนั้นเป็นการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด มีทั้งแบ่งเขต รวมเขต แบบผสมรวมเขตกับแบ่งเขต

สุจิต บุญบงการ (2547: 217) การเลือกตั้งของไทยที่ผ่านมาในอดีตไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองในการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล จนกระทั่งทำให้การเมืองไทยประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองโดยตลอด เมื่อการเลือกตั้งไม่สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองจะหวังให้การเลือกตั้งนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมืองได้ลำบาก ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมืองจะต้องดูหรือประเมินจากการทำงานของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด แต่ถ้ารัฐบาลยังคงต้องพะวงกับเสียงในสภาผู้แทนราษฎรและยังต้องเป็นรัฐบาลผสม และในขณะเดียวกันพรรคการเมืองยังคงมีความขัดแย้งภายใน โอกาสที่รัฐบาลจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลคงเป็นไปได้ลำบาก นอกจากนี้ความอ่อนแอของพรรคการเมืองทำให้รัฐบาลอยู่ได้ไม่ครบวาระต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการเลือกตั้งไม่ได้ผลิตผู้นำที่มีความซื่อสัตย์ เสียสละตั้งใจที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และเป็นผู้ที่มีความสามารถเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้ระบบการเมืองและตัวรัฐบาลมีประสิทธิภาพในการทำงาน การเลือกตั้งในประเทศไทยยังมีการใช้เงินซื้อเสียงกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งกำลังกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม ประชาชนมีแนวโน้มจะเลือกผู้สมัครที่จ่ายเงินมากกว่าที่จะดูจากความรู้ความสามารถ แม้ว่าจะมีประสบการณ์ในการทำงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่เมื่อกระบวนการเลือกตั้งยังต้องแข่งขันกันโดยใช้เงินและการซื้อเสียงย่อมทำให้ผู้สมัครเป็นคนที่ขาดหลักการ หรือมีความซื่อสัตย์ จึงปรากฏเหตุการณ์ที่แสดงว่าเมื่อผู้สมัครเหล่านั้นได้รับเลือกตั้งจะต้องพยายามแสวงหาโอกาสดักดวงผลประโยชน์เข้าตัวเองให้มากที่สุด หรือที่เรียกกันว่าเข้ามา “ถอนทุน” การวิ่งเต้นเป็นรัฐมนตรีกระทรวงที่มีผลประโยชน์สูงสุดจึงมีอยู่อย่างเข้มข้นตลอดเวลา การจัดคนเข้าเป็นรัฐมนตรีกระทรวงดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามความถนัดหรือความสามารถแต่เป็นตามการวิ่งเต้นและกำลังเงิน

เป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าในการเลือกตั้งนั้นต้องมีการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุน และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ที่ประสงค์จะมีตัวแทนในการเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องมีวิธีการในการหาเสียง มีกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อประสงค์ที่จะชนะในการเลือกตั้ง เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารประเทศ เพื่อเข้าไปเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในทางการเมือง แต่ในหลายต่อหลายครั้งจะพบว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นปัญหาที่มีมาควบคู่กับการเลือกตั้ง และก็ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญลำดับต้น ๆ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย

ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งปัญหานี้ได้เกิดขึ้นมานานแล้ว และก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ภายใต้เงื่อนไขและรูปแบบที่แตกต่างออกไป จนทำให้การเมืองไทยยุคนี้เป็นการเมืองยุคธนธิปไตย นั่นก็คือเงินจะมีบทบาทสำคัญทางการเมือง เงินจะเป็นตัวชี้ขาดในหลายๆ เรื่อง และเงินจะเป็นใบเบิกทางไปสู่ตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมืองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงกลายเป็นเรื่องของเงินสู่เงิน การซื้อสิทธิขายเสียงจึงยังคงมีอยู่ต่อไป (ชรินทร์ สันประเสริฐ 2550: 90)

ความคาดหวังว่าการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เช่น การจัดการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งและกระบวนการการเมืองแบบน้ำเน่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริต การป้องกันการละเมิดกฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยทั้งหมดนี้คือความคาดหวังที่จะให้สังคมไทยกลับไปสู่ความเป็นปกติมากกว่าเดิม กล่าวคือ มีการเลือกตั้งที่ปลอดจากเงินซื้อเสียง ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ มีคณะมนตรีที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถระบบราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลตามหลักธรรมาภิบาล เศรษฐกิจดำเนินไปด้วยดี มีการลงทุนจากต่างชาติ และที่สำคัญที่สุดบ้านเมืองสงบเรียบร้อย ปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนใต้บรรเทาลง และมีทีท่าที่จะเจรจาโดยสันติ ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาเบื้องต้นคือการคาดหวังและต้องการของประชาชน คือการมีระบบการเมืองที่มีการปฏิรูป บ้านเมืองกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด แต่คำถามใหญ่ก็คือ สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ (ลิขิต ชีรเวทิน 2550: 250)

การเลือกตั้งจะมีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใดและจะส่งผลต่อความชอบธรรมทางการเมืองหรือความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งในกรณีของไทยเรามีปัญหามาก แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดที่ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย (สุจิต บุญบงการ 2547: 214)

การเลือกตั้งในประวัติศาสตร์ไทยมีมาทั้งหมด 25 ครั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย พ.ศ.2550 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และครั้งแรกภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ทั้งในและ

ต่างประเทศต่างให้ความสำคัญและจับตามองการเลือกตั้งครั้งนี้อย่างใกล้ชิด ด้วยความหวังว่าการเลือกตั้งครั้งนี้จะไม่มีปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง แต่ทว่าเมื่อยังปรากฏปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงให้ประจักษ์ ประเด็นในเรื่องการจัดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงยังคงเป็นที่ถกเถียง และมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงกระบวนการในการจัดการซื้อสิทธิขายเสียงอยู่จนถึงทุกวันนี้

## 5.2 การเลือกตั้งท้องถิ่น

การเลือกตั้งท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการเมืองการปกครอง เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งในระดับเล็กที่สุด เป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในหลายต่อหลายครั้งจะพบว่า แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การเลือกตั้งนั้นจะบริสุทธิ์ ยุติธรรม ในทุกการเลือกตั้ง เห็นได้จากข่าวการทุจริตในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น หรือในระดับชาติ และการกระทำความผิดในการเลือกตั้งปัจจุบันพบว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อีกทั้งมีรูปแบบและวิธีการในการทุจริตเลือกตั้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นในหลายพื้นที่ มูลเหตุจูงใจสำคัญที่ทำให้เกิดการเมืองในระดับต่าง ๆ ทุจริตในการเลือกตั้ง นั้นเพราะหลังจากที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ก็จะใช้ตำแหน่ง รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง รวมถึงพรรคพวก เพื่อนพ้อง

หากจะพูดถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย จะพบว่า การทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงมีอยู่ การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการเลือกตั้ง รวมถึงความไม่เป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การละเมิดหลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตทางการเมืองที่ยังพบเห็นในทุกการเลือกตั้ง แม้การเลือกตั้งจะมีความสำคัญมากในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย หากแต่การทุจริตทางการเมืองนั้นฝังรากลึกจนเป็นแบบอย่างที่ทำกันทั่วไปอยู่ในกิจกรรมทางสังคมที่ซับซ้อน ในหลายกรณีก็ยากเกินกว่าจะปรับเปลี่ยน โดยที่กฎหมายที่ใช้ควบคุมกระบวนการเลือกตั้งมักจะเป็นเรื่องที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ไม่ยากในระบบการเมืองของประเทศ ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่ารูปแบบบางอย่างทางกฎหมาย มีส่วนทำให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งน้อยลง ก็จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในรูปแบบการเลือกตั้ง เพราะเป็นการวางรากฐานของกระบวนการประชาธิปไตย และเป็นการสรรหาผู้มีบทบาทสำคัญเข้าสู่ระบบการเมืองการปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อีกทั้งบัญญัติให้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการหาเสียงสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหาร



ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้น โดยคาดหวังว่ามาตรการต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะช่วยให้การเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส เป็นไปตามครรลองของระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกประกาศเพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ใด พ.ศ.2546 สรุปสาระสำคัญ คือ

1. ห้ามจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด รวมทั้งการให้เงินหรือสิ่งของในวาระต่าง ๆ เช่น งานวันเกิด งานบวช งานแต่งงาน งานขึ้นบ้านใหม่ งานบุญ งานเทศกาล งานศพ เป็นต้น
2. ห้ามให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ เช่น การบริจาคเงิน การประมูลทรัพย์สิน หรือสิ่งของในงานกุศลต่างๆ
3. ห้ามทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงและการละเล่นอื่นๆ
4. ห้ามเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด รวมถึงการจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง การประชุม อบรมสัมมนา ทัศนศึกษา ดูงาน เป็นต้น
5. ห้ามหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด
6. ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง
7. ห้ามอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง
8. ห้ามโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการทา พ่น หรือระบายสีซึ่งข้อความ ภาพหรือรูปรอยใดๆ หรือโดยวิธีการปิดประกาศ ณ ที่รั้ว กำแพง ผนัง อาคาร สะพาน เสาไฟฟ้า หรือต้นไม้ บรรดาซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการหรือ ณ บริเวณที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน

มิได้อนุญาต เว้นแต่เป็นการปิดประกาศโฆษณาในสถานที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนด

9. ห้ามเล่นหรือจัดให้มีการเล่นพนันขั้นต่อใด ๆ เกี่ยวกับผลของการเลือกตั้ง

10. ห้ามรวบรวมบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นที่ใช้แสดงตนในการไปใช้สิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่สองคนขึ้นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้งถึงวันถัดจากวันเลือกตั้ง

11. การโฆษณาหาเสียงโดยการกล่าวถึงนโยบายในการที่จะเข้าไปบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้กระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นงานที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามกฎหมาย และการดำเนินงานตามนโยบายนั้นจะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นไปได้จริง โดยพิจารณาถึงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ (รวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศและคำสั่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 2550: 265-266)

จากวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดขึ้น หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริต หรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปีและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การกระทำนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง

## 6. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization)

### 6.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) หมายถึง การให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ใช้อำนาจการปกครองบางอย่างได้ หรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการบางอย่างเพื่อประโยชน์สุขของตนเองได้ตามที่ปรารถนา หรือกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจปกครองตนเองนั่นเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจที่จะทำกิจการต่าง ๆ ได้เอง

การกระจายอำนาจ (Decentralization) มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับการแบ่งอำนาจ หรือการมอบอำนาจ (Deconcentration) โดยทั่วไปการแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจ หมายถึง การปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งส่วนกลางได้มอบหมายอำนาจบางส่วนให้มีหน้าที่ดูแลท้องที่แทน องค์การปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ไม่ว่าส่วนกลางจะมอบหมายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น เท่าใด ก็มิใช่การกระจายอำนาจ ยังคงเป็นการรวมศูนย์อำนาจดั้งเดิม เพราะการแบ่งอำนาจหรือการ มอบอำนาจจากส่วนกลาง แท้จริงแล้วอำนาจทั้งหมดยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางจะเรียกคืน เมื่อใดก็ได้ เนื่องจากส่วนกลางมีอำนาจในการให้ทุนให้โทษแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น เป้าหมายของการบริหารงานส่วนภูมิภาคจึงขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้บริหารในส่วนกลางเป็น สำคัญ ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารงานส่วนภูมิภาคจึงเกรงกลัวอิทธิพลของผู้บริหารส่วนกลาง ทำให้การ ทำงานมุ่งเน้นที่จะเอาใจส่วนกลางมากกว่าการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นทั้งนี้ เพราะประชาชน ในท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะให้ทุนให้โทษแก่ผู้บริหารส่วนภูมิภาคได้

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งระหว่าง การแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจ กับ การกระจายอำนาจคือ การแบ่งอำนาจไม่ว่าส่วนกลางจะแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจให้แก่ส่วน ภูมิภาคมากน้อยเพียงใด อำนาจที่แท้จริงทั้งหมดยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลาง การที่ส่วนกลางแบ่ง อำนาจให้ส่วนภูมิภาคมากขึ้นก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ เพราะการแบ่งอำนาจ ประชาชนไม่มีโอกาสในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ การควบคุม กำกับและ ตรวจสอบการใช้อำนาจของระบบบริหารส่วนภูมิภาคเป็นของส่วนกลางทั้งสิ้น ตรงกันข้ามกับการ กระจายอำนาจซึ่งเป็นเรื่องที่ส่วนกลางยินยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครอง ตนเอง กล่าวคือ ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดผู้บริหารของท้องถิ่นโดยตรง โดยผ่าน กระบวนการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการนำเสนอปัญหาและความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาก่อนส่งเพื่อเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ภายใต้กระบวนการนี้ประชาชนจะเป็นผู้ที่มี อำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีโอกาสได้ ทำหน้าที่บริหารต่อไปหรือไม่ ขึ้นอยู่กับอำนาจของประชาชน กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารมีผลงานเป็นที่ พอใจของประชาชนสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนอาจเลือกให้ ทำหน้าที่บริหารต่อไป แต่ถ้าหากประชาชนไม่พอใจผลงานของผู้บริหาร ประชาชนก็มีสิทธิที่จะ เลือกผู้อื่นมาทำหน้าที่แทนได้ ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีโอกาสที่จะได้รับบริการจากผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารแบบ ส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จะถูกตรวจสอบจากประชาชนอยู่ ตลอดเวลา

ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเป็นการฝึกประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอย่างดีที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวประชาชน สามารถสัมผัสได้โดยตรง และเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะอนาคตของผู้บริหารขึ้นอยู่กับความพอใจของประชาชนโดยตรง มิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจของส่วนกลาง ดังนั้น ผู้บริหารที่ต้องการจะรักษาศรัทธาจากประชาชนไว้อย่างมั่นคง จะต้องมุ่งมั่นในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารเพื่อให้ผลงานเป็นที่พอใจของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสดังกล่าวได้รับเลือกจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ภายใต้ตรรกะดังกล่าว การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจึงส่งเสริมให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2538: 301-303)

## 6.2 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

ข้อดี มีดังนี้

- 1) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถจัดกิจกรรมสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตามที่ปรารถนาอย่างรวดเร็ว
- 2) ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้ปกครองตนเอง อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีประสบการณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถปฏิบัติการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้ง่าย
- 3) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีโอกาสช่วยกันสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน และคิดพึ่งตนเองมากกว่าที่จะพึ่งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง
- 4) ทำให้รัฐบาลในส่วนกลางมีภาระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประชาชน ในท้องถิ่นต่าง ๆ น้อยลง และมีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ อาทิ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย หน้าที่ในการรักษาเอกราชของชาติ เป็นต้น

ข้อเสีย มีดังนี้

- 1) เสียค่าใช้จ่ายมาก องค์การปกครองท้องถิ่นที่สร้างขึ้น จะต้องใช้เงิน ซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ และจ้างเจ้าหน้าที่สำหรับบริหารกิจการของท้องถิ่นต่าง ๆ เอง ด้วยเหตุนี้ หลักการกระจายอำนาจจึงมักจะใช้แพร่หลายในประเทศที่ร่ำรวย และใช้เฉพาะกับท้องถิ่น ที่ประชาชนมีรายได้สูง และมีความสามารถที่จะปกครองตนเองได้เท่านั้น ส่วนประเทศที่ยากจนมักจะใช้หลักการกระจายอำนาจในขอบเขตที่จำกัด
- 2) อาจทำให้การบริหารกิจการต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเอกภาพ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นต่าง ๆ อาจสร้างระเบียบการปกครองของตนเองแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

3) อาจทำให้รัฐบาลในส่วนกลางไม่สามารถวางแผนในการใช้ทรัพยากร หรือแผนในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน หรือแผนในการป้องกันประเทศได้ตามต้องการ ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ อาจไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในส่วนกลางอย่างเต็มที่ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยนอกท้องถิ่นของตน รวมทั้งอาจต้องการใช้ทรัพยากรหรือภาษีอากรที่เก็บในท้องถิ่นของตน เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเท่านั้น

### 6.3 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) หมายถึง การส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) ให้มีอำนาจในการปกครองตนเองโดยทั่วไปเรียกว่าการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยคือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง

สัญลักษณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง คือ การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจะส่งเสริมการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร ตรงกันข้ามกับระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมที่มุ่งการรวมศูนย์อำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร (Centralization)

## 7. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### 7.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยอย่างสำคัญ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้แสดงเจตนารมณ์ที่สำคัญว่า ประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนเท่านั้น แต่ประชาชนต้องมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในระบอบการปกครองได้ด้วย อันเป็นความหมายของการที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริง

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีอยู่หลายมาตรา นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมด้านวิธีการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิ โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกหลายประการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่เคยระบุไว้ สรุปได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วม 5 ประการที่สำคัญตามระดับความเข้มข้นดังนี้



1. ร่วมในการรับรู้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมากขึ้น
2. ร่วมคิด ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดกับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น
3. ร่วมในการตัดสินใจ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับองค์กรของรัฐในบางเรื่อง
4. ร่วมในการลงมือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น
5. ร่วมในการตรวจสอบ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542: 61)

มาตรา 144 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา 145 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (3) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
- (5) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
- (6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามที่มอบหมาย

## 7.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

มาตรา 10 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(2) ออกประกาศกำหนดทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ

(5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(6) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควร

เชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(9) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(10) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(11) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

7.3 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2549: 11-12) ได้แถลงว่า ปวงชนชาวไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเป็นครั้งแรก หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีตัวแทนของประชาชนหลาย ๆ ฝ่าย จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น มีเนื้อหาที่ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดอย่างไม่เคยมีมาก่อน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง 3 ประการ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองโดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารองรับการกิจในการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระ โดยมีคณะกรรมการจำนวน 5 คน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง โดยการเลือกสรรของวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้ง 4 คน จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ผู้ควบคุมดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม

7.4 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2547) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ อำนาจการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งการออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ในการแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดและขององค์กรปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จังหวัดละไม่เกิน 11 คน (ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้จังหวัดละ 5 คน) ประกอบด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง โดยใช้วิธีสรรหาจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ของรัฐธรรมนูญ โดยให้สรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก รวมทั้งเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ โครงสร้างและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีก 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

สรุป บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนาในการปฏิรูปการเมือง โดยยึดหลัก 3 ประการ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง จึงตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารองรับภารกิจในการปฏิรูปการเมือง ได้บัญญัติให้ กกต. เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ที่สำคัญต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ตลอดจนออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมี กกต.ประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจาก กกต. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จำนวน 5 คน ซึ่ง กกต.ประจำจังหวัดมาโดยใช้วิธีสรรหาจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น เป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้กรอบอำนาจหน้าที่ศึกษาการกระทำความผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่น ตามหัวข้อการวิจัย

## 8. การกระทำผิดเลือกตั้งกับกฎหมายเลือกตั้ง

### 8.1 การกระทำผิดเลือกตั้ง หรือการทุจริตเลือกตั้ง

การกระทำผิดเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อสิทธิและขายเสียง ตลอดจนการทุจริตในรูปอื่น ๆ ดูเหมือนว่าจะกลายเป็นปัญหาอมตะนิรันดร์กาลไปแล้ว เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง จากทศวรรษหนึ่งสู่อีกทศวรรษหนึ่ง จนเข้าสู่ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการเมือง ปัญหานี้ก็ยังมิอยู่และอาจจะยิ่งพัฒนาจนกลายพันธุ์ไปแทบจะจำของเดิมไม่ได้ จนหลาย ๆ คนเข้าใจว่าขณะนี้การซื้อสิทธิขายเสียงไม่ค่อยมีแล้ว คืบหน้าหอนหมากก็ไม่หอนเสียแล้ว ผู้สังเกตการณ์บอกว่าจากการซื้อตามบ้านหรือเป็นรายบุคคลมาเป็นการซื้อยกหน่วยกันเลยทีเดียวได้ เป็นกอบเป็นกำมากกว่า อย่างไรก็ตามการซื้อเสียงแบบดั้งเดิมก็ยังมิอยู่ไม่ได้หายไปไหน เพียงแต่ต้องชิงไหวชิงพริบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือ กกต.เท่านั้น (ชรินทร์ สันประเสริฐ 2547: 41)

พฤติกรรมทุจริตเลือกตั้ง เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนที่ผิดทั้งกฎหมายและศีลมารยาททางการเมือง แม้จะทำการทุจริตแล้วจับผิดไม่ได้ หรือแม้จะจับผิดได้แต่ก็ต้องละเมิดไม่ได้ เพราะขาดพยานหลักฐานก็ตาม แต่ผู้กระทำการทุจริตทุกคนต่างก็รู้อยู่แก่ใจว่าตนเป็นคนทำไม่ถูก เป็นเพียงแต่จะพูดหรือไม่พูดออกมาเท่านั้น

การทุจริตเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องของความผิดปกติที่เกิดขึ้นเพราะมีเหตุ หรือเงื่อนไขให้ต้องเกิดหรือต้องกระทำเช่นนั้น มิฉะนั้นแล้วจะต้องกลายเป็นบุคคลผู้แพ้ในเชิงยุทธจักรของการแข่งขัน ซึ่งการตกเป็นผู้แพ้จึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหลายจำเป็นต้องกระทำการทุจริตเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุผลแห่งชัยชนะในการเลือกตั้ง

### 8.2 รูปแบบในการทุจริตเลือกตั้ง

รูปแบบในการทุจริตนั้นเป็นรูปแบบที่แยกย่อย มีขั้นตอนซับซ้อน องค์กรกลางจึงได้มีแนวทางการสังเกตการณ์พฤติกรรมทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ การทุจริตหาเสียง การทุจริตซื้อ-ขายเสียง และการทุจริตลงคะแนน

#### 8.2.1 พฤติกรรมทุจริตหาเสียง

พฤติกรรมทุจริตหาเสียง เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่กระทำเพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นที่รู้จักและนิยมชมชอบต่อประชาชน การเบี่ยงเบนนี้เกิดจากการกำหนดกฎหมายเลือกตั้งที่สร้างเป็นมาตรฐานให้กับผู้สมัคร ส.ส.ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามในวิถีชีวิตทางสังคมการเมืองที่เป็นจริง มาตรฐานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกละเมิดมากที่สุด แต่เป็นการละเมิดที่แทบจะไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับใครหรือแม้กระทั่งสังคมในระยะสั้น แต่ตรงกันข้ามในทางสังคมการเมือง พฤติกรรมเหล่านี้กลับเป็นเรื่องที่ดูจะมีความชอบธรรมระหว่างตัวผู้สมัครและตัวผู้



ได้รับผลประโยชน์ จึงทำให้พฤติกรรมทุจริตหาเสียงยังคงดำรงอยู่คู่กับการเลือกตั้ง จนกลายเป็นค่านิยมทางการเมือง

### 8.2.2 พฤติกรรมทุจริตซื้อ-ขายเสียง

การทุจริตซื้อ-ขายเสียง เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยตรงระหว่างผู้สมัคร ส.ส. กับผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งลักษณะเป็นผู้ซื้อกับผู้ขาย โดยมีสิ่งแลกเปลี่ยนหลายรูปแบบด้วยกัน อาจอยู่ในรูปของพันธบัตรหรือสิ่งอุปโภคหรือสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับ “คะแนนเสียง”

### 8.2.3 พฤติกรรมทุจริตลงคะแนนเสียง

พฤติกรรมทุจริตลงคะแนนเสียง เป็นแนวทางสุดท้ายของผู้สมัคร ส.ส. เพื่อจะได้มาซึ่งชัยชนะ ซึ่งในอดีตที่นิยมทำกันก็คือ กรรมวิธีที่อาศัยความลำสมัยของระบบทะเบียน กับกรรมวิธีที่อาศัยจุดอ่อนหรือความร่วมมือของเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง (สาคร บุญอาจ 2536: 50)

## 8.3 ประเภทของการกระทำผิดเลือกตั้ง

โทษทางอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สามารถจำแนกประเภทความผิดที่มีโทษทางอาญาได้ตามพฤติการณ์ที่พบว่ามีกรรณการกระทำความผิด ดังนี้

### 8.3.1 การกระทำความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือผู้สนับสนุน

มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อบังคับผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

(1) จัดทำ ให้เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด

(2) ให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง

(5) หลอกลวง บังคับ ช่มชู้ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรืออุบายให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

มาตรา 58 ห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับจากที่เลือกตั้ง หรือจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งหรือกลับจากที่เลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ

ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด

บทบัญญัติในวรรคสอง มิให้ใช้บังคับการที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### 8.3.2 การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา 60 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติ ระวัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำดังกล่าว ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้

การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ (ตามมาตรา 60) ยกตัวอย่างเช่น

1. ลงชื่อแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทุจริต แจ้งจำนวนผู้มาแสดงตนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งโดยผิดจากความเป็นจริง การกบฏเลือกตั้งที่เหลืออยู่โดยทุจริต ฯลฯ
2. การใช้บัตรเลือกตั้งปลอม การพิมพ์บัตรเลือกตั้งเกินกว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิ
3. การเปลี่ยนหีบบัตรในระหว่างการจัดส่งหีบบัตรมายังหน่วยนับคะแนน
4. การจงใจนับบัตรเลือกตั้ง อ่านบัตรเลือกตั้ง นับคะแนนเลือกตั้ง หรือรวมคะแนนเลือกตั้งผิดจากความจริง

### 8.3.3 การกระทำความผิดของบุคคลอื่นโดยทั่วไป

มาตรา 80 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไป ณ ที่เลือกตั้ง หรือเข้าไป ณ ที่ลงคะแนนเลือกตั้งหรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าวภายในกำหนดเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง

มาตรา 81 ห้ามมิให้ผู้ใดจ่าย แจก หรือให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจมิให้ไปลงคะแนนเลือกตั้งหรือกระทำการใด ๆ เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้ง

ผู้ใดมีบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่สองคนขึ้นไปไว้ในความครอบครองโดยไม่มีเหตุอันสมควรในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้งถึงวันถัดจากวันเลือกตั้ง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 82 ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง หรือควั่นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด (รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2550: 209-213)

## 9. ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

### 9.1 ความหมายของระบบอุปถัมภ์

ทฤษฎีนี้ อธิบายว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองของไทยเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ (patron-client relation) ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคน 2 สถานภาพ โดยฝ่ายที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า (patrons) จะใช้อำนาจและปัจจัยต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า (clients) ซึ่งฝ่ายหลังจะตอบแทนโดยการช่วยเหลือในเรื่องทั่ว ๆ ไป และอุทิศตัวรับใช้ผู้อุปถัมภ์ ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคกันในแง่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จึงเป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนสองกลุ่มดังกล่าว คือ ความสัมพันธ์จะเป็นการตอบแทนบุญคุณกัน โดยผู้อุปถัมภ์จะไม่มีวันเป็นหนี้บุญคุณของผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เลย ความสัมพันธ์เช่นนี้ถูกควบคุมด้วยกฎทางจริยธรรมเป็นส่วนใหญ่ เหมือนดังสุภาษิตไทยที่ว่า “นายว่าจี่ข้าพลอย” “เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด” “บุญทำกรรมแต่ง” “ความกตัญญูรู้คุณ” หรือ “สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง” ในอดีตเมื่อหลายสิบปีก่อน แต่ปัจจุบันนี้ ทั้งพระยาและพ่อค้าหาเสริญนับเป็นชนชั้นผู้อุปถัมภ์ด้วยเหมือนกัน

ผู้อุปถัมภ์มักจะอาศัยอิทธิพล และทรัพยากรที่มีอยู่ให้บริการ หรือปกป้องคุ้มครองในลักษณะต่าง ๆ ต่อผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง คือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จะต้องทำอะไรต่าง ๆ ตอบแทนความต้องการของผู้อุปถัมภ์ เป็นต้นว่า การช่วยเหลือในการต่อสู้ และการช่วยเหลือทางด้านการเมือง เช่น การลงคะแนนเสียงตามที่ผู้อุปถัมภ์ชี้แนะ หรือเป็นหัวคะแนนหาเสียงให้ หรือให้ความช่วยเหลือในกรณีอื่น ๆ อีกมากมาย

### 9.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

สังคมทุกสังคมมีโครงสร้างและโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ในส่วนต่างๆ ของสังคม (กนก วงษ์ตระหง่าน 2528: 335) โครงสร้างสังคมไทยถูกผูกเข้าด้วยกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังจะเห็นได้ในทุกระดับของสังคมไทยจะพบว่ามีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นตัวกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมอยู่มากจนอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมไทยถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ลักษณะสังคมไทยมีการรวมกลุ่มและเกิดกลุ่มโดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคลในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron – Clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นที่ตั้ง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีลักษณะเช่นเดียวกับการสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มาก ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2525: 41 – 42) กลุ่มอุปถัมภ์ หากมองในเชิงประจักษ์ คือ กลุ่มที่ผู้อุปถัมภ์ที่มี ยศ อำนาจ หรือฐานะทางเศรษฐกิจดีกับลูกน้องจำนวนมากที่ต้องพึ่งพาอาศัย

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ก็คือ ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทแตกต่างกันและอาจจะพิจารณาเป็นแบบหนึ่งของความสัมพันธ์แบบ Dyadic (ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน) ซึ่งเป็นความผูกพันของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอย ซึ่งคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่ให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า (ผู้ถูกอุปถัมภ์) ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ซึ่งทั้งหมดนี้รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์ (ธีรยุทธ บุญมี 2533: 199)

นอกจากนั้น ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (1975: 93) ได้ให้คำนิยามระบบอุปถัมภ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์คู่ (Dyadic Relationship) ในลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์มีฐานะเหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ คุณลักษณะของความสัมพันธ์อยู่ที่ความเป็นมิตรที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันและการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องการ

### 9.3 ระดับของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

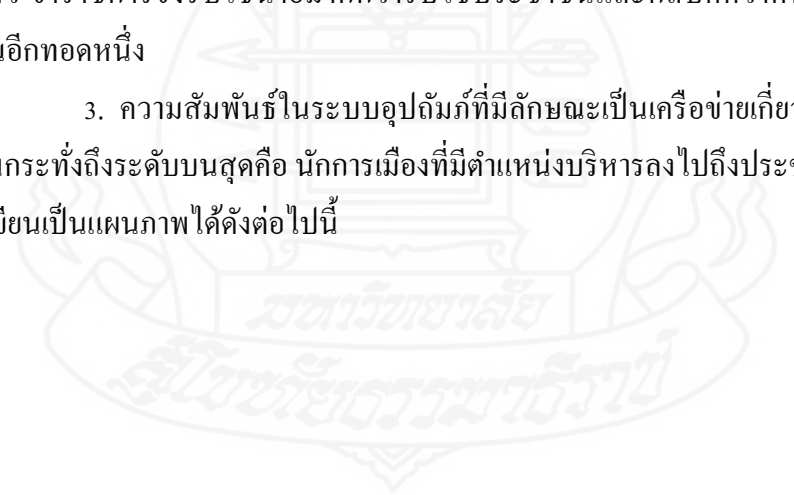
ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2550: 136-138) มีความเห็นว่า ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในสังคมไทยใน 3 ระดับ ด้วยกัน ได้แก่

1. ในระดับสามัญชน ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในชนบทหรือแม้กระทั่งในเมืองที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดหรืออาณาบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัยของความยากจน เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมูลนายที่เป็นขุนนางสิ้นสุดลงเมื่อมีการยกเลิกความเป็นไพร่ ราษฎรได้หันไปพึ่งพาข้าราชการที่เข้ามาแทนที่มูลนายที่เป็นขุนนางสมัยเก่า แต่เนื่องจากข้าราชการได้รับพระราชทาน

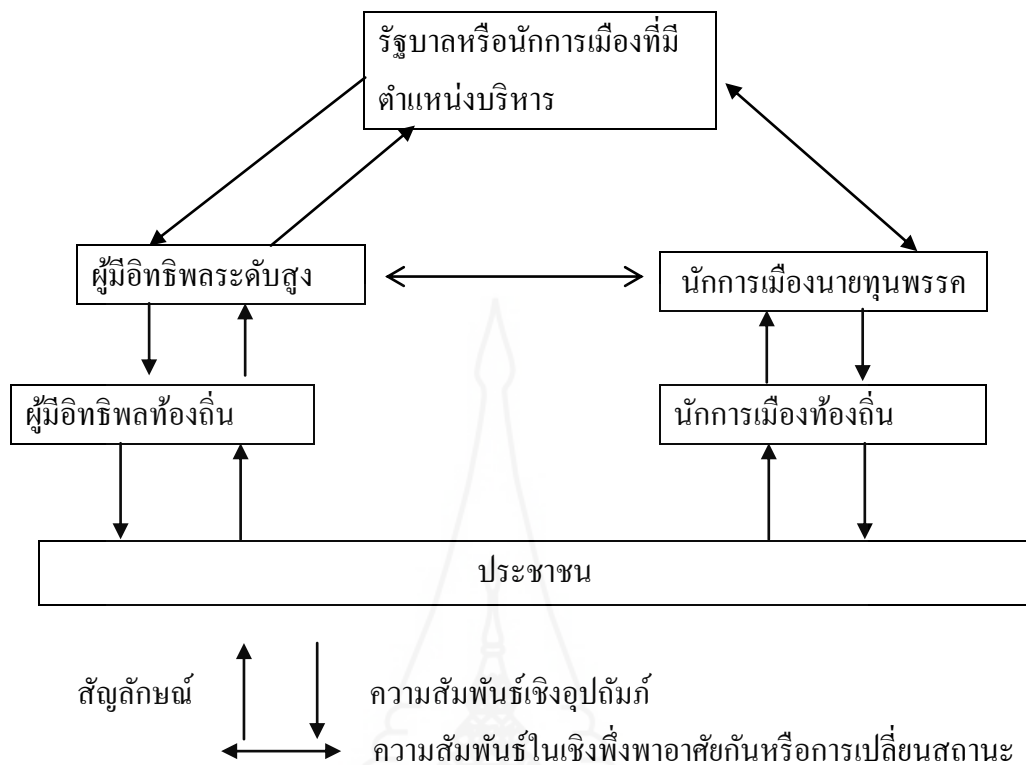
เงินเดือนจากกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้รับเงินเดือนจากรัฐเพียงพอเพื่อให้มีชีวิตที่พอมีอันจะกินเท่านั้น ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ดั่งนัก นอกจากนั้นในอดีต บางครั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรงยังรีดไถหรือเรียกเก็บเงิน จากประชาชนที่มาใช้บริการอีกด้วย ดังนั้น ต่อมาประชาชนจึงต้องหันไปพึ่งพ่อค้าที่สามารถส่งสมความมั่นคงไว้ที่ตนได้ดีกว่าข้าราชการ พ่อค้าส่วนหนึ่งได้ผันตนเองไปเป็นคหบดีผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เครือข่ายระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนระดับล่างที่ยากจนกับพ่อค้า คหบดีและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังจากทีระบบบอมายาธิปไตย (Bureaucratic Policy) หรือ รัฐข้าราชการ ค่อย ๆ เสื่อมลง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีการเลือกตั้งเริ่มมีเสถียรภาพขึ้น พ่อค้า คหบดี และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่ให้ความอุปถัมภ์ประชาชนอยู่ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ของตนเพื่อใช้เป็นฐานของการได้มาซึ่งคะแนนสำหรับการเลือกตั้ง

2. ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการและนำเอาระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาใช้ในระบบราชการ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อยเชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการก็มิได้หมดไป การเล่นพรรคเล่นพวก การส่งส่วยที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องตอบแทนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ให้การคุ้มครองและสนับสนุนตนยังคงมีอยู่ ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว ข้าราชการจึงรับใช้นายมากกว่ารับใช้ประชาชนและกลับคิดว่าตนเองเป็นนายของประชาชนอีกทอดหนึ่ง

3. ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเกี่ยวโยงกันจากระดับล่างสุดจนกระทั่งถึงระดับบนสุดคือ นักการเมืองที่มีตำแหน่งบริหารลงไปถึงประชาชนในระดับล่างสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้







ภาพที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย

ที่มา : ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2551: 125- 164) วารสารร่วมฤกษ์ พ.ศ.2551 อนาคตการเมืองไทย

จะเห็นได้ว่าจากแผนภาพดังกล่าว ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทหรือในเมืองที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดมักเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น หรือนักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นอาจเปลี่ยนสถานะไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น เช่นเป็นหัวหน้าเนนให้แก่ันการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลระดับสูงขึ้นไปเป็นทอด ๆ นักการเมืองท้องถิ่นก็เป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคฯ และผู้มีอิทธิพลระดับสูงอาจผันตัวเองไปเป็นนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคฯ หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคฯ หลังจากการเลือกตั้งนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคฯ ที่อาจมีชื่ออยู่ในบัญชีของ สส.ประเภทบัญชีรายชื่อ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) หรือ ส.ส.ประเภทสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้รับการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งบริหาร เช่น รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการตอบแทน เป็นต้น

ปริญญานาคฉัตรีย์ (2549: 28) ทฤษฎีนี้ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ได้เท่าเทียมกัน กล่าวคือผู้อุปถัมภ์จะอยู่

ในฐานะที่สูงกว่าในเชิงสัมพันธ์และผู้รับอุปถัมภ์จะอยู่ในฐานะต่ำกว่า ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่าย อาจจะเป็นไปได้ตั้งแต่เชิงเศรษฐกิจ การช่วยเหลือต่าง ๆ ตลอดจนถึงให้ความคุ้มครอง และที่สำคัญ คือความสัมพันธ์แบบนี้จะอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก ซึ่งแต่ละฝ่ายในสังคม จะมีอิสระที่จะเลือกผู้อุปถัมภ์และยังมีอิสระในการกำหนดบุคคลที่เขามีความสัมพันธ์ด้วย และความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้อาจสิ้นสุดลงเมื่อใดก็ได้ หากมีการตอบแทนที่แต่ละฝ่ายได้รับไม่คุ้มค่าที่เขาจะเป็นผู้อุปถัมภ์ หรือผู้รับอุปถัมภ์ ผู้ได้รับอุปถัมภ์อาจจะไปหาผู้อุปถัมภ์คนใหม่ และผู้อุปถัมภ์ก็เลือกให้ผลประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ตามความหมายในเชิงสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา หมายถึง ลักษณะ ของความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายมีบทบาท หน้าที่ และ ความคาดหวังต่อกันหลายประการ ซึ่งเป็นที่รับรู้หรือยอมรับกันตามประเพณี หรือวัฒนธรรมของ สังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้คือ ความสัมพันธ์ที่ Carl Lande เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับอุปถัมภ์” (Patron-Client Relation) ซึ่งมีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันอยู่มาก แม้ว่า ฝ่ายอุปถัมภ์จะเป็นผู้ให้มากกว่าก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการให้เปล่า ผลตอบแทนจากผู้อุปถัมภ์จะมี ให้แก่ผู้อุปถัมภ์เสมอ แม้ว่าอาจมิใช่ด้านวัตถุก็อาจเป็นด้านจิตใจ ความจงรักภักดี เป็นต้น ลักษณะ ของความสัมพันธ์แบบนี้มีองค์ประกอบของความเป็นมิตรอยู่ด้วย แต่เป็นมิตรภาพที่ขาดดุลยภาพ (Lopsided Friendship) ในแง่ที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการใช้ความสัมพันธ์กัน แสวงหาผลประโยชน์จากกัน หรือจากผู้ที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วย (Instrumental Friendship) (จิรวิทย์ ไทภูวไพบูลย์ 2545: 21)

## 10. ข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดพิจิตรและสถิติการกระทำผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่น

สถิติการกระทำผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่น ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร ตั้งแต่ปี 2551 – 2552 แสดงรายละเอียดดังตารางที่ 2.1 – 2.3

ตารางที่ 2.1 สถิติการกระทำผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่น แบ่งตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| ข้อ | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                     | ปี 2550 | ปี 2551 | ปี 2552 |
|-----|--------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| 1.  | การร้องคัดค้านการเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล | 22      | 17      | 14      |
| 2.  | การร้องคัดค้านการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาเทศบาลตำบล         | 13      | 6       | -       |
| 3.  | การร้องคัดค้านการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาเทศบาลเมือง        | 1       | 6       | 2       |
| 4.  | การร้องคัดค้านการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาเทศบาลตำบล         | -       | 15      | -       |
| รวม |                                                              | 36      | 44      | 16      |

ตารางที่ 2.2 สถิติมติคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด

| ข้อ | มติ                                   | ปี 2550 | ปี 2551 | ปี 2552 |
|-----|---------------------------------------|---------|---------|---------|
| 1.  | ไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน               | 4       | 1       | 2       |
| 2.  | อนุญาตให้ถอนคำร้อง                    | 1       | 3       | -       |
| 3.  | ยกคำร้อง                              | 20      | 10      | 4       |
| 4.  | ให้มีการเลือกตั้งใหม่และดำเนินคดีอาญา | 4       | 8       | 1       |
| 5.  | เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและดำเนินคดีอาญา | 5       | 2       | -       |
| 6.  | งดการสืบสวนสอบสวน                     | 2       | 7       | -       |
| 7.  | ไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน               | -       | 9       | -       |
| 8.  | ให้มีการนับคะแนนใหม่                  | -       | 1       | -       |
| 9.  | อยู่ระหว่างพิจารณาของ กกต.            | -       | 3       | 9       |
| รวม |                                       | 36      | 44      | 16      |

ตารางที่ 2.3 ฐานความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

| ข้อ | ฐานความผิด                                                                                                                                                                          | ปี 2550 | ปี 2551 | ปี 2552 |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| 1.  | ฐานให้สัญญาว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ ผู้ใดเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นความผิด ตาม มาตรา 57(1)         | 23      | 25      | 8       |
| 2.  | ฐานเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด ๆ อันเป็นความผิดตาม มาตรา 57(4)                                                                                                                    | 3       | 7       |         |
| 3.  | ฐานหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใสร้าย อันเป็นความผิดตามมาตรา 57 (5)                                                                                                      | 8       | 8       | 1       |
| 4.  | ฐานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ ผู้สมัคร อันเป็นความผิดตาม มาตรา 60                                                                     | 3       | 5       | 3       |
| 5.  | ร้องเรียนขอให้ทบทวนการเลือกตั้ง                                                                                                                                                     | 1       | -       |         |
| 6.  | ฐานทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มี มหรสพหรือการรื่นเริงใด ๆ                                                                                                               | -       | 2       |         |
| 7.  | ฐานขาย จำหน่าย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดใน เขตเลือกตั้งฯ อันเป็นความผิด ตามมาตรา 130                                                                                         | -       | 1       |         |
| 8.  | ฐานทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการใด ๆ อัน เป็นคุณหรือเป็น โทษแก่ ผู้สมัคร นับตั้งแต่วันที่ 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนถึงวันเลือกตั้ง อันเป็นความผิดตามมาตรา 61 | -       | 2       |         |
| 9.  | ฐานเป็นผู้สมัครจัดยานพาหนะขนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไป ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อันเป็นความผิดตามมาตรา 58                                                                                   | -       | 1       |         |
| 10. | ขอให้แนบคะแนนใหม่และวินิจฉัยบัตรเสีย                                                                                                                                                | -       | 3       |         |
| 11. | ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 88(1) แห่ง พ.ร.บ.การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545                                                    | -       | -       | 1       |

## ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

| ข้อ | ฐานความผิด                                                                                                                             | ปี 2550 | ปี 2551 | ปี 2552 |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| 12. | ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 91 แห่ง พ.ร.บ.การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545           | -       | -       | 1       |
| 13. | ฐานเป็นเจ้าหน้าที่กระทำการอันมิชอบ อันเป็นความผิดตามมาตรา 115 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 | -       | -       | 3       |
| 14. | จัดทำป้ายโฆษณาหาเสียงเกินขนาด ที่ กกต. กำหนด                                                                                           | -       | -       | 1       |
| 15. | ใส่ร้าย, ข่มขู่ จัดทำป้ายหาเสียงเกินขนาด                                                                                               | -       | -       | 1       |
| รวม |                                                                                                                                        | 36      | 44      | 16      |

ที่มา : สถิติการกระทำผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่น (คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพิจิตร: 2552)

## 11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาอ้างอิง สรุปได้ดังนี้  
 ปริญญานาคฉัตรีย์ (2547: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข พบว่า การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.ท้องถิ่น) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) และคณะกรรมการนับคะแนน (กนค.) เป็นไปอย่างกระชั้นชิด ทำให้การคัดเลือกบางแห่งเป็นไปอย่าง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บางคนวางตัวไม่เป็นกลาง ทำให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ผู้สมัครบางคนอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดการซื้อเสียง ปัญหาที่เกิดจากประชาชน คือประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น บางคนอาจเห็นการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องปกติ

ประกาศ ใจมิตรมดี (2548: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินคดีเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า ปัจจุบันเมื่อมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามารับภาระหน้าที่ตรวจสอบดูแลและดำเนินการเลือกตั้งแล้ว สภาพปัญหาในกระบวนการเลือกตั้งก็ได้เปลี่ยนแปลงไป สारตตะแห่งการ



สอดคล้องป้องกันการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งจึงขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งแล้ว เพราะความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งในปัจจุบันถือเป็นจุดเป็นจุดตายของกระบวนการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นจุดชี้วัดผลการเลือกตั้งว่า ผู้ใดจะได้รับการประกาศผลเลือกตั้งว่าเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างแท้จริงและเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นต่อไป เพราะการเลือกตั้งในปัจจุบันจะมีทั้งผู้สมัครที่ทุจริต และไม่ทุจริต ทุกฝ่ายที่พยายามเอาชนะการเลือกตั้งกัน หรือจากการที่แต่ละฝ่ายมีความต้องการที่จะได้รับการเลือกตั้ง จึงยังให้เกิดการร้องเรียนกล่าวหาเป็นคดีเลือกตั้งขึ้นมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งทุกระดับในขณะนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการร้องเรียนว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นข้อพิพาทขึ้น โดยจะต้องมีการสืบสวนสอบสวนตลอดจนไต่สวนและวินิจฉัยคดีที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละท้องที่ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนได้ตั้งข้อร้องเรียนกล่าวหาหรือร้องคัดค้านขึ้นมา ดังนั้นหลักประกันที่จะส่งผลให้เป็นที่น่าประจักษ์และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนเป็นการขานรับการปฏิรูปการเมืองก็คือ “ความยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง” ควรจะพัฒนาองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านกฎหมายและคดีให้มากขึ้น เพิ่มงบประมาณในการฝึกอบรม สัมมนา และเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตลอดจนทักษะความชำนาญในด้านกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน รวมทั้งอัตราค่าจ้างที่มีความเข้าใจในการดำเนินคดีเลือกตั้ง นอกเหนือจากนั้นยังต้องแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยจึงจะสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินคดีเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดดุลยภาพระหว่างรัฐและประชาชนและเกิดการคุ้มครองประโยชน์เอกชนต่อเอกชนอย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ณัชชา เพชรอินทร์ (2544: 268) ได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2543 พบว่า ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) มาแล้วถึง 19 ครั้ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย (Simple Majority Voting System) มาโดยตลอด วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขตและแบ่งเขต ที่แตกต่างกันในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง เพราะเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และรอง ๆ ลงมาตามจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจกระบวนการประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ ขาดการตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง อีกทั้งพฤติกรรมของประชาชนผู้ไปใช้สิทธิ

เลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งมิได้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญในการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากระบบการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม กลายเป็นการ “ซื้อสิทธิขายเสียง” หรือการทุจริตเลือกตั้ง เพื่อที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแล้วจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนต่อไป และในการเลือกตั้งครั้งที่ 20 ที่ผ่านมา อำนาจในทางกึ่งตุลาการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” แก่ผู้ทุจริตเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอที่จะขจัดผู้ทุจริตเลือกตั้งออกจากระบบเลือกตั้งได้มากนัก เห็นควรมีให้มีการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ โดยการแก้ไขระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากเดิมซึ่งให้ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้รับเลือกตั้ง เป็นแบบเผด็จเลือกหรือระบบการเลือกตั้งตามลำดับความพอใจ ซึ่งใช้อยู่ในประเทศออสเตรเลีย เพื่อแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งหลายครั้งที่ยืดเยื้อที่ต้องใช้เวลานาน และแก้ปัญหาการทุจริตเลือกตั้งได้ เมื่อนำระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ซึ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นมาใช้ให้สัมฤทธิ์ผลนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

อารียา ศรีคำภา (2548: 72) ได้ทำการศึกษาเรื่อง อุปสรรคในการแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การซื้อเสียงมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากอดีต มีความซับซ้อนมากขึ้น และกระทำการในทางลับ ไม่เปิดเผยเหมือนเช่นอดีต ในอดีตนั้นรูปแบบการซื้อเสียงจะกระทำโดยง่าย สามารถเห็นได้ชัดว่าเป็นการซื้อเสียง เช่น การแจกเงิน แจกสิ่งของ การจัดเลี้ยงสังสรรค์ต่าง ๆ เป็นอดีต แต่รูปแบบการซื้อเสียงในปัจจุบันนั้นบางครั้ง กกด.เองยังต้องมีการวินิจฉัยตีความว่าการกระทำความดังกล่าวถือเป็นการซื้อเสียงหรือไม่ แต่จากการทำงานของ กกด. ก็ทำให้การซื้อเสียงลดลงได้บ้างและกระทำได้ยากขึ้น ทำให้ผู้สมัครได้เห็นว่า กกด. ไม่ใช่เป็นแค่เพียง “เสือกระดาษ” เหมือนในอดีต การซื้อเสียงยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ เป็นไปไม่ได้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดการกับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเพียงลำพัง เนื่องจากปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก ทั้งนักการเมืองและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง นักการเมืองบางคนและผู้ช่วยเหลือในการหาเสียงเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล ยิ่งไปกว่านั้นคนทั่ว ๆ ไปไม่มีส่วนช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแก้ไขปัญหาเพราะว่าพวกเขาได้รับประโยชน์จากการซื้อสิทธิขายหรือเกรงความปลอดภัยของตนเอง

ว่าที่พันตำรวจโทสมเกียรติ เณลิมเกียรติ (2548: 169-172) ได้ศึกษาเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า

1. กระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งยังสะท้อนความไม่โปร่งใสของกระบวนการ เพราะมักปรากฏว่ามีการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมือง จากความไม่โปร่งใสในการสรรหาที่ย่อมส่งผลมาถึงปัญหาในการตรวจสอบ ความโปร่งใส และความยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง มักถูกตั้งข้อสังเกตว่าไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงหลักการดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงและไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน

2. ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กกต.อย่างกว้างขวาง นำมาสู่ปัญหาที่ว่า กกต.ได้มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียวกัน ซึ่งขัดกับหลักทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ ปราศจากระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กกต. ในการดำเนินการเลือกตั้ง กกต.ได้ใช้อำนาจเชิงนิติบัญญัติ ในการออกกฎ ระเบียบหรือคำสั่งใด ๆ อันเป็นการทั่วไป เพื่อเป็นเครื่องมือที่นำไปใช้ในการอำนวยความสะดวกที่ตนเป็นผู้ดำเนินการ และการที่ กกต.ได้ใช้อำนาจเชิงตุลาการ กกต.มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง การเพิกถอนสิทธิฯ การจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ การใช้อำนาจทั้ง 3 ของ กกต. เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จจริงหรือ การใช้อำนาจผ่านกระบวนการต่าง ๆ เป็นอำนาจโดยแท้ของ กกต.หรือไม่ หากพิจารณาจะเห็นว่า การใช้อำนาจดังกล่าวถูกใช้ไปในการบริหารจัดการเลือกตั้ง จึงฟังได้ว่าเป็นเพียงการใช้อำนาจเชิงบริหารของ กกต.เท่านั้น ในเมื่อ กกต.เป็นหน่วยงานของรัฐ และมีการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างไร ๆ ออกมา ย่อมเป็นเพียงการกระทำทางปกครอง จึงไม่มีเหตุผลใดที่เราไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของการใช้อำนาจของ กกต. ซึ่งจะทำให้เป็นข้อบ่งชี้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจ กกต. ที่มีอยู่นั้นยังไม่เหมาะสม

3. ปัญหาในการจัดการด้านงบประมาณ งบที่ใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูง เป็นข้อพิจารณาและถูกติดตามจากสังคม สะท้อนออกมาว่า กกต.ใช้งบประมาณไม่เหมาะสม ไม่คุ้มค่า งบประมาณสูงแต่ผลสัมฤทธิ์ในการเลือกตั้งมีน้อย ถ้าเปรียบเทียบกับงบที่กรมการปกครองเคยใช้ในการเลือกตั้งจะเห็นว่ามีความล้มเหลวในการบริหารงบประมาณ

4. ปัญหาการบริหารจัดการบุคลากร ในการจัดให้มีการเลือกตั้ง กกต.ได้ใช้บุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาลงไปกลับพบว่า บุคลากรดังกล่าวเป็นบุคลากรของ กกต. ในสัดส่วนที่น้อยมาก สะท้อนความสามารถในการจัดการเลือกตั้งของ กกต. ในเชิงองค์กร และอีกด้านคือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องที่มาจากภายนอกนั้นมีความรู้ ทักษะ และความพร้อมในการปฏิบัติงานที่มากน้อยเพียงใด ที่ผ่านมาผู้ที่เข้ามาช่วยปฏิบัติงานหรือคัดเลือกมานั้น ขาดความรู้ ทักษะ และความเข้าใจ เป็นผลให้การดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละครั้งมีปัญหาขัดข้องอยู่มาก สะท้อนประสิทธิภาพของบุคลากรว่ายังคงด้อยอยู่ และมองว่าเป็นการเพิ่มเติมจากงานประจำของ

บุคลากรที่คัดเลือกมาเป็นผลให้ทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะถือว่าเป็น “งานฝาก” จึงขาดการให้ความสนใจเฉพาะมิใช่หน้าที่โดยตรง ผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจของ กกต. ในด้านต่าง ๆ เห็นว่า ยังมีปัญหาอยู่มาก จึงเห็นควรให้ปรับปรุง แก้ไข พร้อมทั้งควรจัดองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นศาลพิเศษ หรือที่เรียกว่าศาลเลือกตั้ง ทั้งนี้ก็จะเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่า การจัดการเลือกตั้งจะเป็นการเลือกตั้งโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรภายนอก (ศาลเลือกตั้ง) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีนิติรัฐที่ได้ใช้ในประเทศไทย

อชิรญา ธิติพงศ์พิพัฒน์ (2550: 85) ได้ศึกษา การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าปัจจุบันการทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังต้องยืมบุคลากรจากหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยเหลือ กกต. พบปัญหาในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณสมบัติเข้ามาช่วยเหลือ กกต. ในการทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน และหาพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี รวมถึงระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีของ กกต. มีการกำหนดไว้เพียงแค่ 30 วัน ดังนั้นบ่อยครั้งที่ กกต. มีการพิจารณาว่าผู้ถูกคัดค้านในคดีการเลือกตั้งไม่มีความผิด เนื่องจาก กกต. ไม่สามารถหาพยานและหลักฐานที่เชื่อถือได้และเชื่อมโยงไปถึงผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งได้ จึงเป็นสาเหตุให้ กกต. ของประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนว่ายังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร