

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างทั่วถึงโดยเริ่มจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนที่เข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ก็ตาม

การเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการทางของการเข้าสู่อำนาจของบุคคลตามกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้สามารถคัดสรรคนดี มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละ และจริงใจที่เข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐ การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนถ้าเป็นไปอย่างบริสุทธิ์พร้อมเพรียง บนพื้นฐานของความมีจิตสำนึกที่ดีงาม ย่อมทำให้การคัดสรรบุคคลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกัน ถ้าการเลือกตั้งเป็นไปอย่างไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม มีการทุจริตเลือกตั้ง ก็จะเป็นปัญหาต่อการคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้น้อย

การให้ความสำคัญที่มาของผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าเกิดจากความยินยอมหรือความเห็นชอบของประชาชนที่แสดงออกโดยผ่านการเลือกตั้งที่แท้จริง เป็นการยืนยันหลักปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดในการปกครอง หรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

ที่ผ่านมาการเลือกตั้งของประเทศไทย องค์การที่มีหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง คือ กระทรวงมหาดไทย โดยจะทำหน้าที่นับตั้งแต่กำหนดวันเลือกตั้งจนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการประกาศผลผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ควบคุมการกระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด การที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการทุกขั้นตอนดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาและคำถามตลอดมาว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง มักได้รับเรื่องร้องเรียนในเรื่องของความไม่เป็นกลางหรือปฏิบัติหน้าที่ ในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง คือ

ปัญหาสำคัญที่มีต่อกระบวนการเลือกตั้งของไทยตลอดมาทำให้ฝ่ายจัดการเลือกตั้งอย่างกระทรวงมหาดไทยไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียง ประชามติให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง และว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยได้ต้นแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในหลาย ประเทศ เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ในส่วนการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและ กรุงเทพมหานครถือว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย ตามพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2541 มาตรา 11 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้ โดยกำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ไม่เกิน 11 คน

สำหรับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยให้มีอนุกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ซึ่งเมื่อดูจากองค์ประกอบของ อนุกรรมการแล้ว ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด แล้วจำเป็นกลางทางการเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังเป็นประเด็นที่น่า สงสัย

นอกจากนั้นในการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีหลายจังหวัดยังมีลักษณะที่คณะกรรมการสรรหา ต่างมีคนของคณะกรรมการสรรหาอยู่ในสังกัด โดยที่ คณะกรรมการสรรหาใช้วิธีลอบบี้กันเอง เพื่อเลือกคนที่อยู่ในสังกัดของแต่ละคน ซึ่งจำนวนผู้ที่ ได้รับการคัดเลือกจำนวน 15 คน ส่วนใหญ่แล้วก็เป็นผู้ที่มีสังกัดของคณะกรรมการสรรหาอยู่แล้ว ดังนั้นไม่ว่าในบางจังหวัดจะมีผู้สมัครมากเพียงใด ก็เป็นไปได้แต่ไม่ประดับ เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการเปิดรับสมัคร และมีผู้สมัครมากมาย และแสดงให้เห็นว่าเป็นการเปิดกว้างและโปร่งใส ทั้งที่ความจริงเป็นเพียงพิธีกรรมที่เป็นเปลือกนอกเท่านั้น และบางจังหวัด คณะกรรมการสรรหา ก็สรรหา ผู้สมัครจากหน่วยงานเดียวกันหลายคน แล้วส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำการคัดเลือก

อีกครั้ง ซึ่งวิธีแบบนี้ ไม่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำการคัดเลือกร้อยได้คนของหน่วยงานเหล่านั้นเข้าไปเป็นตัวแทนของตน การกระทำดังกล่าวเป็นการปิดกั้นมิให้บุคคลอื่น ๆ มีโอกาสในการเข้าไปทำหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และจะเป็นโอกาสที่ตัวแทนของนักการเมือง หรือตัวแทนของพรรคการเมืองเข้าไปทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ไม่ว่าในระดับชาติหรือท้องถิ่น และถ้าการคัดสรรคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ยังคงยึดเอารูปแบบเพียงอย่างเดียว โดยไม่สนใจเนื้อหาของความเป็นจริง สุดท้ายแล้วการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยแก่เพียงไม่ถึง 1 นาที ในการใช้สิทธิการเลือกตั้ง ในแต่ละครั้งที่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นเท่านั้น (ไชยยงค์ มณีพิลิก, ให้สัมภาษณ์หนังสือเสียงใต้ 26 เมษายน 2554)

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดที่ 2 พ.ศ.2546-2550 ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. นายประเสริฐ กวดกิจการ | ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (อดีตข้าราชการ) |
| 2. พล.ต.ต.ทวีศักดิ์ สีวิไล | กรรมการการเลือกตั้ง (อดีตข้าราชการ) |
| 3. นายวิสัย เรือเรียบ | กรรมการการเลือกตั้ง (อดีตข้าราชการ) |
| 4. นายประชา วิธุนราช | กรรมการการเลือกตั้ง (ทนายความ) |
| 5. นายรุ่งโรจน์ บุนนาค | กรรมการการเลือกตั้ง (อดีตข้าราชการ) |

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการทั้งหมดจะเป็นอดีตข้าราชการหรือข้าราชการประจำทั้งหมดซึ่งเคยรับราชการและยังเป็นข้าราชการในจังหวัดพังงามีภาคประชาชนเพียงหนึ่งคนเท่านั้น ซึ่งมาจากการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการประจำเช่นเดียวกัน จึงทำให้ไม่มีความหลากหลายของอาชีพ และที่สำคัญไม่มีตัวแทนภาคประชาชนอยู่เลย ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น และอาจจะถูกครอบงำโดยนักการเมืองผู้มีอำนาจได้ ซึ่งเมื่อก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การทำหน้าที่จัดการควบคุมการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ซึ่งมีคณะกรรมการทั้งหมด 5 คน ประกอบด้วยอดีตข้าราชการและข้าราชการประจำ การทำหน้าที่ก็อาจถูกครอบงำจากกระทรวงมหาดไทย และอาจส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงาขาดความเป็นกลางทางการเมืองจนไม่สามารถทำหน้าที่สำคัญหลายๆ ด้าน รวมทั้งการกำกับควบคุม และตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

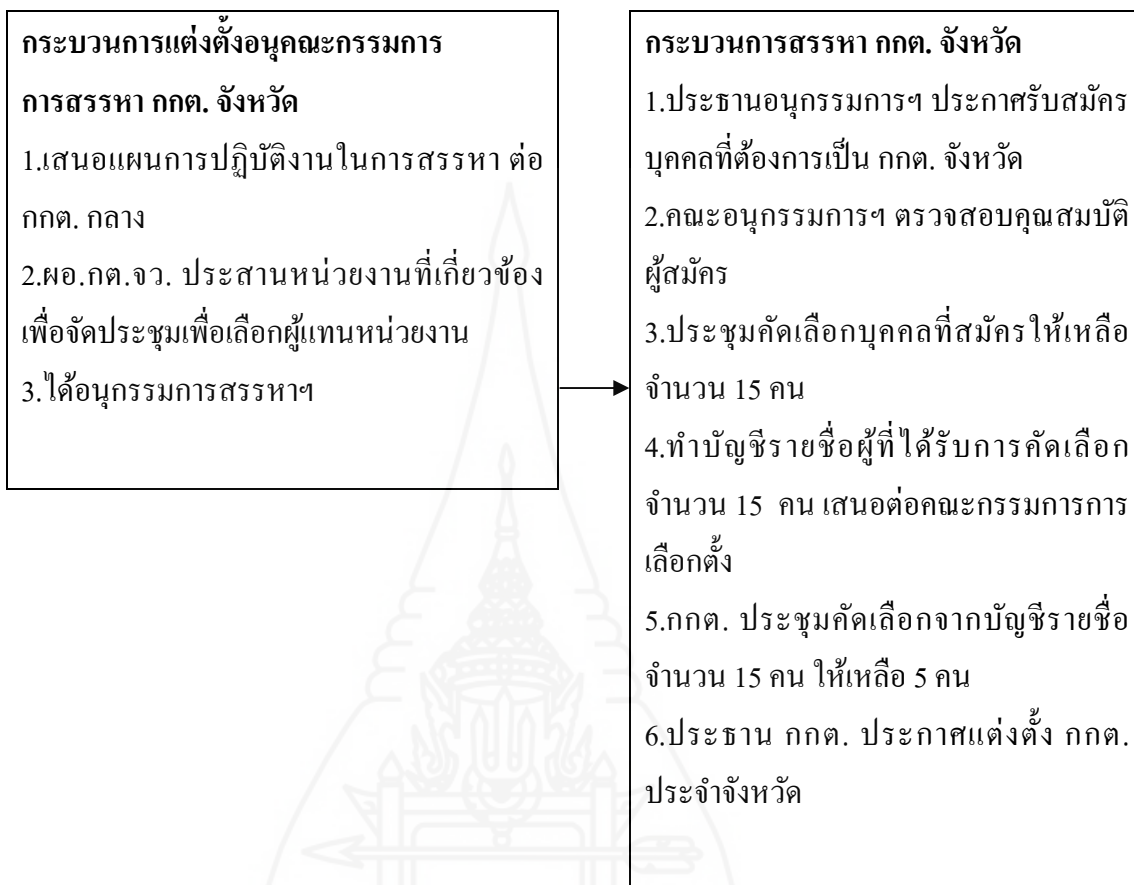
จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาเรื่องกระบวนการการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ชุดที่ 2 พ.ศ.2546-2550 โดยศึกษากระบวนการสรรหาตามขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับ โดยเริ่มจากการสรรหาคณะกรรมการการสรรหา การประกาศรับสมัครการสรรหา การประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา

2. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แนวความคิดต่อไปนี้ เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจเนื้อหาต่างๆ และดำเนินการของวิจันครั้งนี้ได้ชัดเจนเป็นระบบมากยิ่งขึ้น คือ

- 2.1 แนวคิดการเลือกตั้ง
- 2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง
- 2.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งในประเทศที่ปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย
- 2.4 ระบบการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2.5 จุดอ่อนและจุดแข็งของการเลือกตั้ง ตามระบบประชาธิปไตย
- 2.6 คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2.7 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- 2.8 หลักความโปร่งใส
- 2.9 หลักการประชาสัมพันธ์

โดยสรุปออกมาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 เพื่อศึกษากระบวนการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงาโดย
อนุกรรมการการสรรหา ตามขั้นตอนต่างๆ

3.2 เพื่อศึกษากระบวนการการสรรหาคณะอนุกรรมการการสรรหา คณะกรรมการการ
เลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย
คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ที่ออกตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านประเด็นการศึกษา การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะกระบวนการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ชุดที่ 2 พ.ศ.2546-2550 ตามระเบียบว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด พ.ศ.2541

4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษากระบวนการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา

4.3 ขอบเขตด้านช่วงเวลา การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษากระบวนการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ชุดที่ 2 พ.ศ.2546-2550

5. คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

5.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หมายความว่า รวมถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา

5.2 คณะอนุกรรมการการสรรหา หมายความว่า คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง และผู้อำนวยการ เลือกตั้งประจำจังหวัดปี พ.ศ.2541

5.3 การประกาศแต่งตั้ง คือ บุคคลที่ได้รับการสรรหาจากคณะอนุกรรมการการสรรหา

5.4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540

5.5 การเลือกตั้ง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หมายถึง “การ เลือกตั้ง”ว่า “เลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทน หรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ

5.6 รัฐธรรมนูญ ในที่นี้หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

5.7 จังหวัดพังงา หมายถึง จังหวัดหนึ่งในภาคใต้ฝั่งตะวันตกของประเทศไทย โดย ทางด้านทิศเหนือมีพื้นที่ติดกับจังหวัดระนอง ทางด้านทิศใต้มีพื้นที่ติดกับจังหวัดภูเก็ตและทะเลอัน ดามัน ทางด้านทิศตะวันออกมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ ส่วนทางด้าน ทิศตะวันตกจะมีพื้นที่ติดต่อกับมหาสมุทรอินเดีย

5.8 ระเบียบกฎหมาย ในที่นี้หมายถึง ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดปี พ.ศ.2541

5.9 ประชาธิปไตย หมายถึง รูปแบบการปกครองและวิถีการดำเนินชีวิต ซึ่งยึดหลักของความเสมอภาค เสรีภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และอำนาจอธิปไตยต้องมาจากปวงชน

5.10 กระบวนการสรรหา หมายถึง การที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

5.11 ข้าราชการ หมายถึง ผู้ที่ทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านการผลิตการบริการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดพังงา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษากระบวนการ การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดปี พ.ศ.2541 ซึ่งออกกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้วิจัยทำการหยิบยกปัญหาในเรื่องนี้มาทำการวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์ดังนี้

6.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการ การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ตามระเบียบว่า ด้วยการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541

6.2 เพื่อเป็นแนวทางที่จะแสวงหามาตรการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีความเป็นกลางทางการเมือง และสามารถทำหน้าที่ควบคุมและจัดการการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

6.3 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องและสนใจในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการ การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดปี พ.ศ.2541 ซึ่งออกกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ซึ่งตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

