

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้าศึกษาวิทยานิพนธ์ เรื่อง การศึกษากระบวนการ สรรหาคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ชุดที่ 2 พ.ศ.2546-2550 ภายใต้ระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ซึ่งออกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อประโยชน์ในการ ปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหา ผู้เขียนจึงขอแนะนำแนวคิด และ ทฤษฎีที่สำคัญตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการสนับสนุนการวิจัย ดังนี้

- 2.1 แนวคิดการเลือกตั้ง
- 2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง
- 2.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งในประเทศที่ปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย
- 2.4 ระบบการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2.5 จุดอ่อนและจุดแข็งของการเลือกตั้ง ตามระบอบประชาธิปไตย
- 2.6 คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2.7 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- 2.8 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา
- 2.9 หลักความโปร่งใส
- 2.10 หลักการประชาสัมพันธ์
- 2.11 ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ
- 2.12 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

1. แนวคิดการเลือกตั้ง

ในสังคมสมัยใหม่ ประชาธิปไตยในฐานะระบอบการปกครองที่ยอมรับในอำนาจของ ประชาชนต่อระบบและกระบวนการทางการเมือง อาจจำแนกรูปแบบออกได้ของประชาธิปไตย

ออกได้เป็น 2 ประเภท ด้วยกัน คือ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นลักษณะของการปกครองที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศได้โดยตรง ในรูปของการรวมกลุ่มกันชุมนุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและตัดสินใจเรื่องการเมืองซึ่งพบเห็นได้บางรัฐเล็กๆ ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน หรือย้อนหลังลงไปถึงยุคนครรัฐกรีกโบราณ ที่ได้รับการกล่าวถึงถึงในฐานะต้นแบบแห่งประชาธิปไตยทางตรง แต่ด้วยข้อจำกัดของสังคมสมัยใหม่ ทั้งในเชิงโครงสร้างความซับซ้อนของสังคมและปริมาณคนในสังคมที่มากขึ้นประชาชนทุกคนจึงไม่อาจสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ทั้งหมด ทั้งยังเป็นการยากลำบากในทางปฏิบัติ ที่จะสร้างกลไกรองรับการแสดงส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนทั้งหมดในสังคมได้อย่างรัดกุม จึงได้เกิดรูปแบบของประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่งคือ ประชาธิปไตยโดยการใช้อำนาจทางอ้อมของประชาชนผ่านผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อใช้อำนาจทางการบริหารปกครองไม่ว่าจะผ่านระบบรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนนั้น เป็นที่ยอมรับว่าการเลือกตั้ง (election) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่เหมาะสมที่สุด ภายใต้รูปแบบอันหลากหลายของการให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชน การเลือกตั้งถือว่าเป็นกิจกรรมที่สะท้อนแสดงออกซึ่งเจตจำนง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการส่งบุคคลหรือคณะบุคคลเชิงกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์ และแนวนโยบายในการใช้อำนาจอันสอดคล้องกับความต้องการของคนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด รวมตลอดจนถึงการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นองค์รวมและสุดท้ายที่สุด คือ การสร้างความกินดีอยู่ดีให้แก่ตน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยการเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญ และเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของเขาเองพิจารณาในทางทฤษฎี การเลือกตั้งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง คณะบุคคลใดจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และประเทศจะเป็นไปในแนวทางใดก็ด้วยความเห็นชอบ หรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่จากกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่าพึงรอมรับหรือเป็นไปโดยอาศัยความรู้สึกบางประการ ผ่านนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดนั่นเอง (อภิชาติ นาคสุข 2536: 26)

1.1 ความหมายการเลือกตั้ง

มีนักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ ดังสาระสำคัญดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า “เลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทน หรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ”

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย (2513: 344) ได้ให้ความหมายคำว่า การเลือกตั้ง ว่า “การเลือกตั้งหมายความว่าความถึงกรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้รับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง จากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราก็เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎร” เพราะถือว่าเป็นคำมั่นสัญญาที่พรรคให้ไว้กับประชาชนและเมื่อประชาชนพอใจนโยบายพรรค จนพรรคชนะการเลือกตั้ง มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการรับใช้ประชาชน จึงควรบริหารงานตามนโยบายที่ให้คำสัญญากับประชาชนและประชาชนให้ความเห็นชอบโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

ศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2534: 201) ได้ให้ความหมายคำว่า การเลือกตั้ง ว่า “เป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (demand) หรือการสนับสนุน (support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง”

2. ความสำคัญของการเลือกตั้ง

ความสำคัญของการเลือกตั้ง คือ การเลือกตั้งที่ดีในสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นจะเกิดผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนผู้เลือกตั้งอย่างสมบูรณ์ หมายความว่า การเลือกตั้งที่ดีย่อมส่งผลที่ดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ ของผู้คนเมืองที่อยู่ภายใต้การบริหารกิจการของรัฐบาลและองค์กรทางการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพราะการเลือกตั้งที่ดีประกอบด้วยการมีกฎเกณฑ์ การเลือกตั้งที่เหมาะสมป้องกันการกระทำที่ทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างครบถ้วนรัดกุม การที่คณะกรรมการองค์กรอิสระกำกับดูแลการเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม อีกทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้วิจารณญาณที่ดี ประกอบกับใช้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร พรรคการเมืองที่สังกัดอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เช่นนี้ย่อมเกิดผลดีแก่การเลือกตั้งแน่นอน การสร้างให้ประชาชนให้ประชาชนผู้เลือกตั้งมีวิสัยทัศน์ หรือข้อมูลที่ดีเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นจะต้องทำให้ประชาชนผู้เลือกตั้งตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งเป็นเบื้องต้นประชาชนโดยทั่วไปมักเข้าใจว่า การเลือกตั้งเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้บุคคลกรทางการเมืองจำนวนหนึ่งตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งที่ความ

เป็นจริงแล้วการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนก่อให้เกิดผล และมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากมายหลายประการที่สำคัญและสมควรนำพิจารณา ได้แก่ (ประหยัด หงส์ทองคำ 2547: 243-244)

1. การเลือกตั้งทำให้ได้บุคลากรทางการเมืองที่มีคุณภาพ เป็นความเข้าใจเบื้องต้นของผู้เลือกตั้งทั้งหลายว่าผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะทำให้บุคลากรทางการเมืองในตำแหน่งต่างๆ เกิดขึ้น เช่น ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา สังคมก็จะได้บุคลากรทางการเมืองในตำแหน่งนั้นๆ ส่วนบุคลากรทางการเมืองที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา จะมีคุณภาพดีเลวอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับผู้เลือกตั้งเป็นสำคัญ บุคลากรทางการเมืองตำแหน่งต่างๆ ที่ประชาชนเลือกตั้งมานั้น มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างผลงานในอำนาจหน้าที่ ถ้าส่วนใหญ่เป็นคนดีมีอุดมการณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ผู้เอาประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ผลงานย่อมดีมีคุณภาพและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน แต่ถ้าตรงกันข้าม ประชาชนจะเป็นผู้รับผลของการกระทำนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2. การเลือกตั้งจะสร้างมิติใหม่ทางการเมืองเกิดขึ้น นั่นคือถ้าเป็นการเลือกตั้งระดับชาติจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าประชาชนเป็นผู้เลือกรัฐบาล ถ้าเป็นการเลือกตั้งการเมืองระดับท้องถิ่น ประชาชนผู้เลือกตั้งจะเป็นผู้เลือกผู้บริหารท้องถิ่น มาปฏิบัติหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3. การเลือกตั้งจะส่งผลให้เห็นว่าประชาชนเป็นผู้เลือกนโยบายให้รัฐบาล ใช้เป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ พรรคการเมืองและประชาชนผู้เลือกตั้งจะต้องร่วมกันปฏิบัติการทางการเมืองให้สอดคล้องกัน กล่าวคือ พรรคการเมืองส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งจะต้องยึดหลักการสำคัญในการหาเสียงโดยการเสนอนโยบายหลักหรือนโยบายสำคัญของพรรคว่าพรรคจะปฏิบัติการทางการเมืองหรือบริหารราชการแผ่นดินด้วยนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างไร เพื่อประชาชนได้ใช้เป็นหลักการสำคัญในการตัดสินใจเลือกตั้ง ประชาชนผู้เลือกตั้งก็ต้องตัดสินใจเลือกตั้งโดยยึดนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนพึงพอใจเป็นหลัก มิใช่เลือกตั้งเพราะพอใจคำมั่นสัญญาหรือพอใจในคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร เพราะปัจจัยดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเป็นสิ่งที่เลื่อนลอยเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ยังทำให้ผลการเลือกตั้งกระจายตกกระเจาไม่เป็นกลุ่มก้อน ส่งผลให้เกิดรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยหลายพรรค รัฐบาลผสมจะเป็นรัฐบาลที่ขาดความชัดเจนในเรื่องนโยบายบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงกับประชาชน เพราะถือเป็นคำมั่นสัญญาที่พรรคให้ไว้กับประชาชน และเมื่อประชาชนพอใจนโยบายของพรรค จนพรรคชนะการเลือกตั้ง มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการรับใช้ประชาชน จึงควรบริหารงานตาม

นโยบายที่ให้คำมั่นสัญญากับประชาชน และประชาชนให้ความเห็นชอบโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

4. การเลือกตั้งจะยืนยันหลักการสำคัญของการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่ว่า “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจนี้ เลือกเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้” ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกรัฐบาลได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 3 ส่วนการที่ประชาชนเห็นชอบและเลือกมาบริหารราชการแผ่นดิน แล้วไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง หรือบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีผลงาน หรือไม่สามารที่จะแก้ปัญหาให้กับประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาตัวเอง แต่ถ้ารัฐบาลยังคงที่จะดำรงสถานการณ์เป็นรัฐบาลต่อไปจนครบวาระ เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะไม่เลือกพรรคฝ่ายค้านเป็นฝ่ายข้างมาก เพื่อลงโทษพรรครัฐบาลที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การใช้สิทธิของประชาชนดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่าการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในระบบการเมืองการปกครอง มิใช่เนักการเมืองหรือพรรคการเมืองแต่ประการใด

ความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งของประชาชนดังพรรณนามานานี้ จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ถ้าสามารถให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จะทำให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างยั้ง ถ้าสามารถทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จะทำให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างระมัดระวัง รับผิดชอบใคร่ครวญอย่างรอบคอบ แทนการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยขาดการพิจารณา หรือใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเกรงกลัวต่ออำนาจอิทธิพลของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือเลือกตั้งโดยความโลภเห็นแก่อำมิสสินจ้างในรูปแบบต่างๆ ดังที่เป็นมาในอดีต ผลการเลือกตั้งย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การเมืองเป็นการเมืองที่ดี รับผิดชอบต่อสาธารณะประโยชน์และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งมวล (ประยัด หงส์ทองคำ 2547: 243-244)

3. หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ ดังนี้

3.1 หลักการเลือกตั้งโดยตรงและการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

การเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง วิธีการเลือกตั้งที่มีผู้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง โดยไม่ต้องมีคนกลางไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการเลือกตั้งทางอ้อม หมายถึง การเลือกตั้งที่มีบุคคลหรือคณะบุคคลมาคั่นกลาง

ระหว่างผู้เลือกตั้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลชั้นหนึ่งก่อน และบุคคลหรือคณะบุคคลที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นมาจึงไปทำหน้าที่ลงคะแนนเสียงเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง การเลือกตั้งดังนั้นก็จะเป็นผลสำเร็จโดยสมบูรณ์ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2546 เป็นต้น

ข้อดีและข้อด้อยของการเลือกตั้งทั้งสองวิธี คือ ข้อดีของการเลือกตั้งทางตรง คือ เป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่พลเมืองอย่างทั่วหน้าและเสมอภาค เป็นการป้องกันการซื้อเสียงและใช้อิทธิพลข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีมากเกินไปจนความสามารถที่จะใช้อำนาจเงิน และอิทธิพลของผู้มีอำนาจบิดเบือนให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ส่วนข้อด้อยได้แก่ การที่พลเมืองของสังคมนั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเข้าใจในความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันน้อย อย่างที่เรียกกันว่า “นอนหลับทับสิทธิ” หรือไปใช้สิทธิโดยขาดความรับผิดชอบ ไม่พิจารณาผู้สมัครที่ดี มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่การเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญแทนประชาชนอย่างรับผิดชอบ หรือใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเห็นแก่อารมณ์สินจ้าง หรือเกรงกลัวอิทธิพลหรือใช้สิทธิผิดพลาด ทำให้เกิดบัตรเสียจำนวนมาก ซึ่งไม่มีผลต่อการนับคะแนนเลือกตั้ง การเลือกตั้งตามเหตุผลและสภาพดังกล่าวล้วนแต่ไม่เกิดผลดีแก่การเลือกตั้งทั้งสิ้น

ส่วนการเลือกตั้งทางอ้อมเป็นผลดีสำหรับสังคม ที่พึงจะเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้สิทธิทางการเมืองทั้งเรื่องกระบวนการ วิธีการ รวมทั้งความสำคัญของสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะสิทธิเลือกตั้งทำให้ต้องใช้วิธีเลือกตั้งทางอ้อม การเลือกตั้งทางอ้อมจำทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองดีพอที่จะไปใช้สิทธิแทนประชาชนโดยทั่วไป ทำให้การเลือกตั้งทางอ้อมไม่มีหลักประกันว่าคณะผู้เลือกตั้งหรือสภาที่จะไปทำหน้าที่แทนประชาชนนั้น จะเลือกโดยแสดงเจตนารมณ์สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และข้อบกพร่องของการเลือกตั้งทางอ้อมอีกประการหนึ่งคือจำนวนผู้เลือกตั้งมีน้อย ทำให้ง่ายต่อการบิดเบือนผลการเลือกตั้งโดยวิธีการที่มิชอบหรือวิธีการทุจริตต่างๆ

3.2 หลักการเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงข้างมาก และการเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงตามสัดส่วน

การเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงข้างมากที่หลักการสำคัญ คือ เขตเลือกตั้งเล็กและโดยหลักที่สากลนิยมใช้กันก็คือเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวหรือไม่ควรจะ

เกิน 3 คน ผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด (ในกรณีที่เขตเลือกตั้งนั้นมีผู้แทนราษฎรคนเดียว) และผู้ได้คะแนนสูงสุดรองลงมาเท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรที่พึงมีในเขตเลือกตั้ง นั้น

ส่วนการเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงตามสัดส่วน หรือตามอัตราส่วน (Proportional representative) มีหลักการสำคัญ คือ เป็นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่มีผู้แทนได้หลายคน โดยทั่วไปจะถือเขตการปกครองระดับจังหวัด หรือ city เป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง โดยเขตเลือกตั้งนั้นจะมีผู้แทนได้กี่คนก็ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นสำคัญ การตัดสินผลการเลือกตั้งว่าผู้ใดจะชนะการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามวิธีการคำนวณคะแนนเลือกตั้งในระบบสัดส่วนซึ่งมีหลายวิธี วิธีที่นิยมกันมาก เรียกว่า (D'hondt) ซึ่งเป็นชาวเบลเยียม โดยมีรายละเอียด คือ การกำหนดเขตเลือกตั้งกับระบบการคิดคะแนนเพื่อกำหนดสัดส่วนผู้ได้รับการเลือกตั้ง มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง จำนวนผู้แทนของเขตเลือกตั้ง วิธีลงคะแนน และวิธีการคำนวณผลคะแนนของผู้ชนะการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน มีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หมายถึง การเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญกับจำนวนผู้แทนที่จะได้รับการเลือกตั้งกับเขตพื้นที่ที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการนำคะแนนที่ประชาชนได้ลงคะแนนในเขตนั้นมารวมกัน เพื่อกำหนดว่าใครจะเป็นผู้แทนของเขตนั้น

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. การแบ่งเขตเลือกตั้งประเภทเขตละหนึ่งคน หนึ่งเสียง หมายถึง การแบ่งเขตเลือกตั้งที่เขตการเลือกตั้งหนึ่ง จะมีตัวแทนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับการเลือกตั้งเพียงคนเดียว ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว และทั้งประเทศจะมีตัวแทนของประชากรในแต่ละเขตการเลือกตั้ง เขตการเลือกตั้งละหนึ่งคนเท่านั้น ซึ่งการแบ่งเขตการเลือกตั้งประเภทเขตละหนึ่งคน จะให้ความสำคัญกับสัดส่วนของประชาชนในหนึ่งเขตการเลือกตั้ง ที่จะต้องมีจำนวนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน เพื่อให้ได้ตัวแทนที่มาจากจำนวนประชาชนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

2. การแบ่งเขตการเลือกตั้งประเภทเขตละหลายคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนได้หนึ่งเสียงเท่านั้น เป็นระบบเลือกตั้งที่เขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้มากกว่า 1 คน แต่มีผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนได้เพียง 1 เสียง เท่านั้น ผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมาเท่าจำนวนผู้แทนที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมี เช่น ในเขตที่มีผู้แทนได้ 5 คน ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดอันดับหนึ่งถึงห้า จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ตัวอย่างการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีลักษณะเช่นนี้ ซึ่งกล่าวได้ว่า ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ จะเป็นหลักประกันให้คนกลุ่มน้อยสามารถเข้ามาเป็นตัวแทนในเขตนั้นๆ ได้ เพราะคะแนนเสียงประมาณ 1 ใน 5 ก็อาจทำให้ผู้สมัครชนะการเลือกตั้งได้

3. การแบ่งเขตการเลือกตั้งประเภทเขตละหลายคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนได้เท่าจำนวนตัวแทนที่พึงมี หมายถึง การแบ่งเขตการเลือกตั้ง ที่เขตการเลือกตั้งหนึ่ง จะมีตัวแทนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนหลายคน หรือกล่าวได้ว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนตัวแทนที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมี อาจเป็นจำนวน 1-3 คน หรือมากกว่านั้น ซึ่งการแบ่งเขตประเภทหลายคนจะยึดถือเขตการปกครองขนาดใหญ่เป็นหลัก ได้แก่ รัฐ มลรัฐ จังหวัดและแขวง เป็นต้น ทั้งนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนี้จะเลือกตัวแทนในจำนวนไม่เกินจำนวนตัวแทนที่เขตนั้นพึงมี

4. การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบจำกัดจำนวนลงคะแนนเสียง หรือ Limited Vote (LV) เป็นระบบการเลือกตั้งที่เขตการเลือกตั้งมีผู้แทนได้มากกว่า 1 คน โดยผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถลงคะแนนได้เกิน 1 เสียง แต่น้อยกว่าจำนวนผู้แทนที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมี เช่น ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ 4 คน อาจกำหนดให้ผู้มีสิทธิมี 2 เสียง ซึ่งผู้ชนะการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจำนวนเท่ากับที่ผู้แทนในเขตนั้นจะมีได้ไล่ตามลำดับลงมา เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ออกเสียงจะมีอิสระมากขึ้น แต่ข้อเสีย คือ เอื้อต่อการแข่งขันกันเองของผู้สมัครในพรรคการเมืองเดียวกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2551: วิกิมิเดีย)

การเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงข้างมากเป็นวิธีการง่าย สะดวก สามารถใช้กับการเลือกตั้งทุกสภาพของสังคม เพราะง่ายต่อการบริหารการเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง การตรวจสอบ แต่อาจถูกดำเนินได้ว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีคะแนนเสียงเสียเปล่าจำนวนมาก และอาจถูกวิจารณ์ได้ว่าผิดหลักการระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่า “ฝ่ายข้างมากมีอำนาจปกครอง (Majority rule)”

ส่วนการเลือกตั้งโดยการนับคะแนนเสียงตามสัดส่วน หรืออัตราส่วนอาจมีข้อดีในเรื่องความเป็นธรรม เพราะผู้ได้รับการเลือกตั้งจะเป็นฝ่ายเสียงข้างมากและได้ผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนเลือกตั้ง คะแนนเสียงเลือกตั้งศูนย์เปล่ามีน้อย แต่จะมีข้อด้อยตรงที่ว่ามีความยุ่งยากในการคำนวณผลการนับคะแนนเสียงในการจัดสรรที่นั่งให้แก่พรรคการเมืองที่ชนะเลือกตั้ง และการคำนวณบางวิธีก็อาจจัดสรรผลการเลือกตั้งได้ครบจำนวนต้องใช้วิธีการช้อยกเว้นมาช่วยจึงครบถ้วน ทำให้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการจัดสรรที่นั่งให้ผู้ชนะเลือกตั้งไม่โปร่งใส ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้เสียผลประโยชน์ขณะเดียวกันวิธีการนับคะแนนก็ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนไม่เหมาะสมที่จะใช้กับประเทศที่ระดับการพัฒนาทางการเมืองที่ยังไม่พอคิ

4. ระบบเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพตามระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุด เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเหมาะสม อันจะเป็นหนทางให้การพัฒนาทางการเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และสิทธิทางการเมืองการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนและประเภทของสมาชิกวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

4.1 สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานคร เป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตหนึ่ง จังหวัดใดจะมีวุฒิสภาก็ขึ้นอยู่กับการคำนวณจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นเป็นเกณฑ์ ราษฎรมีสิทธิเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน แต่ละจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้เกิน 1 คน เช่น กรุงเทพฯ ประชาชนก็มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เพียง 1 คน 1 เสียง เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคที่ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเลือกตั้งได้ คนละ 1 คะแนน เท่าเทียมกัน (one man one vote) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้สิทธิแก่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเนื่องจากเหตุที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณา เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

4.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน 500 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อหนึ่งแต่เพียงบัญชีเดียว และให้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งในการนับคะแนนเพื่อจัดสรรว่าพรรคการเมืองใดที่สมาชิกที่สมัครรับเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ จะได้รับการเลือกตั้งจำนวนเท่าใดจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเพื่อจัดสรรว่าพรรคการเมืองใดที่สมาชิกที่รับเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ จะได้รับการเลือกตั้งจำนวนเท่าใดจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ อันถือว่าบุคคลซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นได้รับการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่คำนวณได้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีจำนวน 400 คน นั้นให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครได้เพียงเขตละหนึ่งคน ซึ่งเป็นไปตามหลักการเลือกตั้ง อย่างเสมอภาค (equal election)

5. จุดอ่อนและจุดแข็งของการเลือกตั้ง ตามระบอบประชาธิปไตย

จุดแข็งของการเลือกตั้ง คือ การเลือกตั้งที่มีคุณภาพ เป็นการเลือกตั้งที่เกิดผลตามที่นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ได้ให้นิยามไว้ คือ “เป็นการเลือกตั้งที่เจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งได้แสดงออกอย่างชัดเจน” หมายความว่า การเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง คือ อำนาจอธิปไตย ได้ใช้สิทธิเพื่อแสดงความต้องการของตนว่า ต้องการใครมาเป็นผู้ปกครองและปกครองด้วยนโยบายสำคัญๆ อย่างไร ถ้าการเลือกตั้งนั้นส่งผลให้เจตนารมณ์ของประชาชนได้รับการยอมรับก็แสดงว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง และผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นที่ยอมรับ จุดแข็งของการเลือกตั้งเกิดจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (ประหยัด หงส์ทองคำ 2547: 260-261)

5.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดจุดแข็ง ในการเลือกตั้งหรือทำให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่มีคุณภาพ เพราะผลของการเลือกตั้งจะดีเลวอย่างไร น้ำหนักส่วนใหญ่จะอยู่ที่การตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชน กล่าวคือ ถ้าประชาชนไปใช้สิทธิจำนวนมากจะป้องกันการโกงโดยการให้สิทธิเลือกตั้งแทนคนที่ไม่ไปใช้สิทธิ ประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต้องไปเลือกโดยการพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบว่าผู้สมัครรายใดมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ที่มีเกียรติและมีความสำคัญชาติบ้านเมือง แทนที่จะตัดสินใจเลือกเพราะเห็นแก่อามิสสินจ้าง หรือสิ่งล่อใจ สิ่งตอบแทนใดๆ ยิ่งไปกว่านั้น หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำหน้าที่ที่เป็นประโยชน์ในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจะทำให้การเลือกตั้งนั้นมีจุดแข็งเพิ่มขึ้น

5.2 นักการเมืองและพรรคการเมือง เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการเลือกตั้งที่ก่อผลเชิงบวกหรือเชิงลบทุกขั้นตอนนับตั้งแต่เริ่มคัดเลือกนักการเมืองที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ช่วยในกิจกรรมการหาเสียงทุกรูปแบบ ถ้าตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ทั้งพฤติกรรมและนิตินัย ย่อมส่งผลให้เกิดจุดแข็งในการเลือกตั้ง

5.3 กฎหมายและข้อระเบียบบังคับ กิจกรรมการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อชาติบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง เพราะการบริหารกิจการบ้านเมืองจะเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ และมีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมจึงต้องมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับใช้

ดำเนินการในการเลือกตั้งทุกขั้นตอน เพื่อให้การเลือกตั้งมีความถูกต้องสมบูรณ์และเป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคนในชาตินั้นๆ กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

5.4 องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ จะต้องจัดให้มีองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบจัดการเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครรับการเลือกตั้งอยู่ในความรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ เพื่อความเชื่อถือของสังคมและผลของการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์เที่ยงธรรม เพราะศาลยุติธรรมซึ่งเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยสาขาหนึ่ง คืออำนาจตุลาการที่มีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงต่อภาระหน้าที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

5.4.1 ศาลยุติธรรมเป็นสถาบันหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกันกับรัฐบาล ที่ใช้อำนาจบริหารและรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้ศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง

5.4.2 บุคลากรของศาลยุติธรรมอันได้แก่ผู้พิพากษาศาลการ ได้ถือว่าเป็นผู้รอบรู้และเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาว่ากระบวนการใดในการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ การจัดการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับนับถือถึงความถูกต้อง ความเป็นกลางอย่างแท้จริง

แต่รัฐสมัยใหม่เห็นพ้องต้องกันว่าควรจะมีองค์กรอิสระ เข้ามารับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง โดยองค์กรอิสระดังกล่าวอาจเป็นองค์กรที่เกิดจากอาสาสมัครอย่างเสียสละ ของภาคประชาชน เพื่อเข้ามารับผิดชอบจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ เพื่อให้การเลือกตั้งอยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนที่มีความเป็นกลางและปรารถนาจะได้รับการเลือกตั้งที่มีความเป็นธรรมอย่างแท้จริง เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งสนองประโยชน์ของประชาชนส่วนร่วมรวมเป็นเป้าหมายสำคัญ

สำหรับประเทศไทย ด้วยการเห็นถึงประโยชน์ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาองค์กรหนึ่งคือ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งทั้งระบบแทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาล และการปฏิบัติงานที่ผ่านมา

ได้รับความพึงพอใจในระดับหนึ่ง และยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะยังมีข้อบกพร่องบางประการซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

6. คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

6.1 ประวัติและความเป็นมา

นับจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ซึ่งนับจากการเลือกตั้งครั้งนั้น จนกระทั่งก่อนการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระทรวงมหาดไทยเป็นฝัรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งมาโดยตลอด และได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป จำนวน 9 ครั้ง และการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลงอีกหลายครั้ง โดยได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งขึ้น และได้รับการตอบสนองจากสังคมไทย อันเป็นผลมาจากการพัฒนาการศึกษา และเศรษฐกิจ รวมทั้งกระแสต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง ตลอดจนการใช้อิทธิพลเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง

ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีองค์กรตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยรัฐบาลได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” มีศาสตราจารย์ กำธร พันธ์ลูกบก เป็นประธาน มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2549 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและสุจริตในขณะที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยก็ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการสังเกตการณ์เลือกตั้ง” เพื่อสังเกตความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง มีอาสาสมัครในครั้งนั้น จำนวน 5,000 คน จากนั้นได้ปรากฏองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2529 โดยได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มอาสาประชามติ” มีพลเอกสายหยุด เกิดผล เป็นประธาน จัดอาสาสมัครเข้ามาสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปีนั้น และในการเลือกตั้งต่อมาอีกหลายครั้ง และเป็นที่มาของการจัดตั้ง “องค์กรกลาง” ในเวลาต่อมา

ต่อมาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “องค์กรกลาง” ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาลและ

เอกชน มีนายเกษม สุวรรณกุล เป็นประธาน ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง และได้มีการดำเนินการในการเลือกตั้งครั้งต่อมา

สถานการณ์ทางกฎหมายขององค์กรจัดการเลือกตั้งและตรวจสอบการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น ได้มีการนำมาสู่การจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปโดยสุจริต ยุติธรรม เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 มาตรา 115 วรรคสอง จากนั้นได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ ในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปะอาชา ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี แต่ภายหลังได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติในคราวนั้นเป็นอันตกไป ต่อมาเมื่อการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นลง ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้ามาอีกครั้ง จนในที่สุดได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2540 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ทันไร ก็ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เสียก่อน พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับดังกล่าวจึงยังไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 4 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามแนวทางปฏิรูปการเมือง ที่ได้มีการศึกษาไว้โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธาน) และคณะกรรมการพัฒนาการเมือง (นายชุมพล ศิลปะอาชา เป็นประธาน) ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบแนวคิดและหลักการที่ประมวลมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งช่วงก่อนปี 2540 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2540 ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และดูแลบังคับบัญชาพนักงานในสังกัด (สำนักงานการเลือกตั้งจังหวัดปราจีนบุรี 2554)

คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| 1. นายธีรศักดิ์ วรรณสุต | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายโคทม อาริยา | เป็นกรรมการ |

3. นายสวัสดิ์ โชติพานิช เป็นกรรมการ
4. นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น เป็นกรรมการ
5. นายยุวรัตน์ กมลเวช เป็นกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรอิสระคณะกรรมการ จำนวน 5 คน ทรงกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง โดยการสรรหาของวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน ที่เหลือกรรมการ ดำรงตำแหน่ง 7 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมรอำนาจหน้าที่ควบคุม การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2548)

6.2 องค์ประกอบ กระบวนการสรรหา และคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีอำนาจ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดย อาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งไม่ สามารถใช้อำนาจกระทำใดโดยลำพังเลย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณหรือ ให้โทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ (สมชาติ ธรรมศิริ, 2542: 6) และเพื่อให้เกิดความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหา ยิ่งถ้า ผู้ที่เป็นกรรมการที่มีมาหรือภูมิหลังที่แตกต่างกัน ก็ยังมีประสิทธิภาพมาก เพราะจะได้มีการนำเอา ความคิดเห็นต่างๆ มาพิจารณาอย่างรอบด้าน (วิชญ์ วรรณัญญ 2538: 40) นอกจากนี้แล้วการที่ กำหนดให้ วาระการดำรงตำแหน่งไว้ยาวนานพอสมควร คือ 7 ปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระ เดียว และตราใบที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจะไม่มีการถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่มี ผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ในหน้าที่ (Conflict of interest) นั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้อง หวั่นไหวเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์ของผู้นั่งผู้ใด ที่จะบันดาลให้ตนสามารถกลับมาดำรง ตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก (สมชาติ ธรรมศิริ 2542: 7)

6.3 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่มาก ซึ่งน่าจะเป็นผลดีในการแก้ไขความไม่ถูกต้อง ไม่ควรในเรื่องการเลือกตั้งได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองในการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2548: 218-220)

(1) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ยังบัญญัติให้ภายในระยะเวลาสองปีนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บังคับใช้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอให้หน่วยงานราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสนับสนุนข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เป็นการชั่วคราว โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมแต่อยู่ในการบังคับบัญชาของประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งและการมาปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างดังกล่าวให้ถือเป็นการปฏิบัติราชการ

(4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(6) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(9) ดำเนินการหรือประสานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(10) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(11) ดำเนินการอื่น ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จทั้ง 3 ฝ่าย ดังกล่าว ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระประเภทนี้ ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระมากเกินไป และไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนแต่อย่างใด (วิชญ์ วรบุญญ 2538: 20 ; ชาญชัย ไหวพริบ 2542: 50-8)

ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารดังกล่าวนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระแล้วก็ต้องหามาตรการตรวจสอบ วิธีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างหนึ่ง คือ การตรวจสอบโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบธรรมตามหลักการตรวจสอบและคานอำนาจสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งประธานกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ

ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง (มาตรา 28) และมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน ให้ออกจากตำแหน่ง และลงโทษทางวินัยพนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 30) นอกจากนี้ เลขานุการเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก (มาตรา 31) มีรองเลขานุการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองสัปดาห์ติดต่อกัน เพื่อป้องกันมิให้เลขานุการใช้อำนาจอิทธิพลครอบงำองค์กร (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ 2548: 64)

6.4 กระบวนการได้มาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การดูแลและควบคุมการเลือกตั้ง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยและศาลยุติธรรมมาโดยตลอด แม้จะมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการองค์กรกลางทางการเลือกตั้ง” ขึ้นในยุคหลังแต่คณะกรรมการองค์กรกลางดังกล่าวก็มิได้มีบทบาทสำคัญเพียงพอ ในการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม แม้จะมีข้อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยดูแลการเลือกตั้งต่อไป แต่ก็อาจทำให้สาธารณชนมีความกังวลใจเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการของเจ้าพนักงาน ซึ่งบางครั้งถึงกับมีข้อครหา ว่ามีความเอนเอียงไปตามผู้มีอำนาจทางการเมืองที่บริหารกระทรวงมหาดไทยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมี องค์กรอิสระที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในส่วนที่ 4 หมวดที่ 6 ของรัฐธรรมนูญ โดยได้ต้นแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของหลายประเทศ เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ ฯลฯ

6.4.1 การได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่าให้มีการสรรหาและเลือกตั้งประธานกรรมการและกรรมการ การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2548: 212)

(1) ให้คณะกรรมการการสรรหา กรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(3) การเสนอชื่อตาม (1) และ (2) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่กรรมการสรรหาตาม (1) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนในเวลาที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ครบการกำหนดต้องเสนอชื่อตาม(1)

(4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งจะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ที่มิได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมา ให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งในครั้งนี้อีก ถ้าผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(5) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (4) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

6.4.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งนับเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ในวาระเริ่มแรกกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี 6 เดือน แต่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง โดยกรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

6.4.3 การพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐธรรมนูญ กำหนดให้

- 1) ตาย

2) ลาออก

3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือมาตรา 139

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่าด้วยการกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

(1) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเมื่อพบว่าผู้ใดมีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลือยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

6.5 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดกิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนพระราชบัญญัติประกอบร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

7. คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 กำหนดที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยให้มีการอนุกรรมการสรรหาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ สรรหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประกอบด้วย

1. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดสำหรับข้าราชการพลเรือน ที่สำนักงานอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
2. หัวหน้าหน่วยงานของตำรวจ และทหารที่มีชั้นยศตั้งแต่พลตำรวจตรี หรือพลตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
3. ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
4. อธิบดีศาลปกครองในภูมิภาค ซึ่งมีที่ตั้งในจังหวัดนั้น
5. อัยการจังหวัดที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
6. อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และผู้อำนวยการสถาบันอาชีวศึกษา ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
7. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
8. หัวหน้าพนักงานท้องถิ่น ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
9. ผู้แทนสภาพทนายความประจำจังหวัด ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
10. หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
11. ประธานอนุกรรมการสาขาหรือประธานสาขา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ และประธานสหภาพแรงงาน ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
12. ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จำกัด และประธานสภาการเหมืองแร่จังหวัด ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
13. ผู้แทนขององค์กรเอกชนที่กรรมการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรองที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
14. ผู้แทนสมาคมสื่อสารมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
15. ประธานกรรมการคณะกรรมการการกลางกลุ่มเกษตรระดับจังหวัด ประธานคณะกรรมการแม่บ้านเกษตรกรระดับจังหวัด และประธานกรรมการชุมชนสหกรณ์การเกษตรจังหวัด ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

7.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อ 13 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
2. เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้ง ที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
5. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย หรือมีคำสั่งในกรณีที่ไม่มีความคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเสียหาย หรือความไม่สุจริต และเที่ยงธรรมได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

7.2 จำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจังหวัดละ 5 คน

7.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

8. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา

8.1 ประวัติความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2541 โดยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา ให้ใช้พื้นที่ศาลากลางจังหวัดพังงา เป็นที่ตั้งสำนักงานชั่วคราว และประมาณเดือนกรกฎาคม 2542 ได้รับความอนุเคราะห์จากศึกษาธิการจังหวัดพังงา (ขณะนั้น) ให้ใช้สถานที่ส่วนหนึ่งของอาคารศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จังหวัดพังงา เป็นที่ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา และเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2551 ได้เช่าอาคารพาณิชย์ 2 ชั้น 2 คูหา เพื่อใช้เป็นอาคารสำนักงานฯ เลขที่ 17/49-

50 ถนนศิริราษฎร์ ตำบลท้ายช้าง อำเภอเมือง จังหวัดพังงา (เว็บไซต์สำนักงานการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา 2554)

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงาชุดแรกประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| 1. นายอนุ สงวนนาม | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายประเสริฐ ดันสกุล | เป็นกรรมการ |
| 3. นายประภาส สนั่นศิลป์ | เป็นกรรมการ |
| 4. พ.ต.ท. ระหงส์ ใจแสน | เป็นกรรมการ |
| 5. นางสมศรี ทับบำรุง | เป็นกรรมการ |

9. หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส หมายถึง ระบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ การกำหนดคกคิก้า หลักเกณฑ์ และกระบวนการทำงานที่ต้องจัดให้มีการเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ด้วยวิธีการต่างๆ ส่วนนิยามเชิงปฏิบัติการของ “การตรวจสอบได้” หมายถึง ความสามารถและความพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบใน 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบได้ตามกลไกการบริหารภายในหน่วยงาน เช่นระเบียบปฏิบัติและระบบสายการบังคับบัญชา
2. ด้านกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบได้โดยกลไกด้านกฎหมายตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ซึ่งรวมไปถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย
3. ด้านวิชาชีพ กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบได้ในฐานะที่เป็นการปฏิบัติการทางวิชาชีพที่ต้องการความชำนาญเฉพาะด้านและจรรยาบรรณด้านวิชาชีพ
4. ด้านการเมือง กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบได้ในระบบประชาธิปไตยที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
5. ด้านจริยธรรม คุณธรรม กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบได้ที่ทำให้มีความสำคัญกับคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงาน

ความโปร่งใส นับเป็นด้านประการสำคัญในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ช่วยให้การบริหารงานในองค์กรมีคุณธรรม คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ผู้รับผิดชอบมีความมั่นใจและภูมิใจในองค์กร ผลงานของหน่วยงานเป็นการตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็น

ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากหน่วยงานยังได้รับความเชื่อถือจากทุกภาคส่วน ส่งผลให้การบริหารของรัฐบาลได้รับการยอมรับและได้รับความเชื่อถือจากประชาคมโลก (รายงานวิจัยโครงการประเมินและสร้างเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549)

10. หลักการประชาสัมพันธ์

หลักการประชาสัมพันธ์ มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษ คือ “Public Relations” “Public” หมายถึง หมู่คน ประชาชน หรือสาธารณชน “Relations” หมายถึง การสัมพันธ์

ดังนั้น ถ้าแปลความหมายแล้ว การประชาสัมพันธ์ (Public Relations) หมายถึง การสัมพันธ์กับคนหมู่มาก

เอ็ดเวิร์ด แอล.เบอร์เนตส์(Edward L. Bernays) ให้ความหมาย “การประชาสัมพันธ์” ไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. เป็นการเผยแพร่ ชี้แจงให้ประชาชนทราบ
2. เป็นการชักจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของสถาบัน หน่วยงาน
3. เป็นการผสมผสานความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ากับจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินงานของสถาบัน

พรทิพย์ วรกิจโกคาทร ให้ความหมาย “ การประชาสัมพันธ์ ” คือ การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ตามแผนการของการสื่อสารที่ได้กำหนดไว้ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันถูกต้องตรงกันในอันที่จะสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา และความร่วมมือระหว่างสถาบันกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยเป็นการปฏิบัติกิจกรรมที่ต่อเนื่องและหวังผลระยะยาว

เสรี วงษ์มณฑา ได้กล่าวว่า “การประชาสัมพันธ์” คือ การกระทำทั้งสิ้น ทั้งหลาย ทั้งปวง ที่เกิดจากการวางแผนล่วงหน้า ในการที่จะสร้างความเข้าใจกับ สาธารณชนที่เกี่ยวข้องเพื่อก่อให้เกิดทัศนคติที่ดี ภาพพจน์ที่ดี อันจะนำไปสู่สัมพันธภาพที่ดีระหว่างหน่วยงานและสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการสนับสนุนและความร่วมมือกันเป็นอย่างดี จากความหมาย “ การประชาสัมพันธ์ ” ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “การประชาสัมพันธ์” หมายถึง “การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กรและกลุ่มประชาชนเป้าหมาย เพื่อสร้างความเข้าใจอันถูกต้องในอันที่จะสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา และความร่วมมือตลอดจนความสัมพันธ์ที่ดี ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ บรรลุเป้าหมาย” (กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี)

11. ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ

ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ เพื่อให้การปฏิบัติตนของข้าราชการให้อยู่ในกรอบระเบียบและวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นที่น่าเชื่อถือและศรัทธาของประชาชน ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดหลักการปฏิบัติตัวของข้าราชการในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางการเมืองไว้ใน มาตรา ๘๒ (๘) **“ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นเกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของประชาชนด้วย”** ซึ่งแยกเป็น ๒ กรณี คือ

1. **ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นเกี่ยวข้องกับประชาชน** คือ ข้าราชการจะนิยมหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใดๆ ตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปประชุมอันเป็นการประชุมของพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่วนตัวก็ได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าที่ราชการจะต้องกระทำตัวเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง การวางตัวเป็นกลางนั้น มิได้หมายความว่า ข้าราชการจะเพิกเฉยไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือลงประชามติ แต่หมายถึงการไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้สมัครคนใดหรือพรรคการเมืองใด ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และจะต้องไม่กีดกัน กลั่นแกล้งหรือใส่ร้ายป้ายสี ดำหนดิเดียน ทับถม หรือให้ร้ายผู้สมัครหรือพรรคการเมืองให้ได้รับความเสียหาย

2. **ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของประชาชน** ตามระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2499 ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใดๆ เว้นแต่ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒ หรือข้าราชการการเมือง
- (2) ไม่ใช้สถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง
- (3) ไม่วิพากษ์วิจารณ์ การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน
- (4) ไม่แต่งเครื่องแบบราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมือง หรือไปร่วมประชุมในที่สาธารณะสถานใดๆ อันเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง
- (5) ไม่ประดับเครื่องหมายของพรรคการเมืองในเวลาสวมเครื่องแบบราชการ หรือในเวลาราชการ หรือในสถานที่ราชการ

- (6) ไม่แต่งเครื่องแบบของพรรคการเมืองเข้าไปในสถานที่ราชการ
- (7) ไม่บังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือประชาชนเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด และไม่กระทำการในทางให้ผู้อื่นให้โทษ เพราะเหตุที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนนิยม หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใดที่สร้างขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (8) ไม่ทำการขอร้องให้บุคคลใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง
- (9) ไม่โฆษณาหาเสียง เพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใดๆ ให้เป็นการเปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมือง และในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน หรือเขียนจดหมายหรือบทความไปลงในหนังสือพิมพ์ หรือพิมพ์หนังสือหรือใบปลิว ซึ่งจะจำหน่ายแจกจ่ายไปยังประชาชนอันมีข้อความที่เป็นลักษณะของการเมือง
- (10) ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงในทางเมืองหรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือ เพื่อกระทำการกิจการต่างๆ อาทิเช่น วังเดินติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง เพื่อนำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติเสนอสภาฯ หรือตั้งกระทู้ถามรัฐบาล
- (11) ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ต่ำหนีดเบียน ทับถม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง (กรมวิชาการเกษตร กองการเจ้าหน้าที่ กลุ่มวินัยและคุ้มครองจริยธรรม)

12. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

- (1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ

วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

(2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

(3) การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

(4) ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

(5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ทำให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น ในภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไข และเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ การทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่างๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตร

ของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง (ข้อมูลที่เปิดเผยตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ปี พ.ศ. 2540 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม 6 มี.ค.2555)

13. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. พรพล พุทธระกูล (2548: บทคัดย่อ) วิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น : ศึกษากรณีการบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่า (1) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการจัดการการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการจัดการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยมีปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดพอสมควร

2. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2543) ศึกษาวิจัยเรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของการฝ่าฝืนและการกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งเป็นเพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ในแต่ละพื้นที่มีความผูกพัน รู้จักมักคุ้นกันอย่างดี หรือเคยมีบุญคุณต่อกันจึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดความเกรงใจ ไม่เกรงกลัวหรืออาศัยความผูกพันส่วนตัวปกปิดพฤติกรรมของตนในส่วนของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบก็เกิดความเกรงกลัวต่ออิทธิพลหรืออาจใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองช่วยเหลือและเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับเลือกตั้งที่ตนรู้จักละเลยต่อการกระทำผิดไม่กล้าที่จะแจ้งเหตุ เพราะเกรงกลัวอำนาจและอิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีพฤติกรรมดังกล่าวและไม่มั่นใจว่าเมื่อตนเองแจ้งเหตุแล้วผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบจะดำเนินการหรือไม่ หรือนำข้อมูลต่างๆ ไปแจ้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกร้องเรียน เพราะมีความผูกพันกับตนเอง และช่วยปกปิด บิดเบือนความจริงส่งผลให้ผู้แจ้งเกิดความกลัวและรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในชีวิตตนเอง และครอบครัว เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นจึงควรมีแนวทางหรือมาตรการต่างๆ ดังนี้

2.1 ควรมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ หมุนเวียนจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งที่ใกล้เคียงหรือมีความเหมาะสมในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง

2.2 ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งให้มีความชัดเจนสามารถเอาผิด และดำเนินคดีทางแพ่งหรืออาญากับผู้กลั่นแกล้ง ไล่ร้าย ให้การหรือเป็นพยานเท็จได้

2.3 เพิ่มกำลังบุคลากรให้เพียงพอครอบคลุมกับพื้นที่ ซึ่งนอกจากกำลังพลของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว กกต. ควรขอความร่วมมือกับ กระทรวงกลาโหมเพื่อขอรับการสนับสนุนกำลังพลจากทหารประจำการทหารเกณฑ์ และนักศึกษา วิชาทหาร (รด.) ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องปราบทุจริต

2.4 รัฐควรมอบหมายหน้าที่ให้กับข้าราชการ ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุกคนให้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือป้องปราบการทุจริตในเขตหมู่บ้านหรือชุมชนที่ตนพักอาศัยหรือ ปฏิบัติงานอยู่ถ้าพบการกระทำความผิดให้รายงานตรงต่อผู้ว่า ผู้กำกับตำรวจ กกต. จังหวัดหรือ กกต. จังหวัด หรือ กกต. โดยตรง

3.บัณฑิต ไชโย (2546 บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีศึกษาเขตเลือกตั้งที่ 5 จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เห็นว่าเป็นปัญหามากที่สุด คือ อัตราค่าตอบแทนของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เห็นว่าเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ได้แก่ ความสนใจในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย หากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นขั้นตอนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อหน่วย ระยะทางจากหน่วยเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนน การติดต่อประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและความสนใจในการปฏิบัติหน้าที่หากมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ความคิดเห็นในภาพรวมเป็นไปในเชิงบวก สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และวิธีการปฏิบัติงานพบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งมีความรู้ความเข้าใจในระดับปานกลาง

4. ปฐมทัศน์ บรรณลือ (2546 :บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2544 โดยพบว่าในการเลือกตั้งที่ผ่านมามีปัญหามากที่สุดอยู่ 3 ประเด็น คือ

4.1 ขั้นตอนในการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุ่งยาก ซับซ้อน และยากต่อการลงคะแนน

4.2 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนการลงคะแนน

4.3 การอำนวยความสะดวกและการแก้ไขปัญหาของกรรมการการประจำหน่วย
แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วและเหมาะสม

5. พรพิมล รัตนกมลรัตน์ (2545 :บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 คือ การขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของผู้ปฏิบัติ การขาดแคลนบุคลากรและปัญหาเรื่องงบประมาณแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งจะเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนต้องมีการแสวงหาความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งเพิ่มเติมอยู่เสมอ และในการกำหนดแผนงานต้องให้สามารถปฏิบัติได้จริงและครอบคลุมทุกด้านอันจะส่งผลให้การสั่งการ การประสานงาน การจัดเตรียมงบประมาณ และการรายงานผลการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ก่อเกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ส่งผลถึงความเข้าใจในการบริหารจัดการเลือกตั้ง

6. ภาวัด เทียมกลิ่น (2546 :บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ทักษะคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า บุคคลที่เกี่ยวข้อง มีความคิดเห็นที่แตกต่างโดยส่วนมีความเห็นว่า การคัดสรรที่ได้เคยกระทำมาไม่เป็นผล ยังไม่มีความโปร่งใสชัดเจนและยังมีบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมืองแฝงอยู่ในกลุ่มคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงได้เสนอแนะแนวทางให้เปิดกว้างในการรับสมัครและพิจารณาตามคุณสมบัติที่เหมาะสมที่สุดที่มีหลักฐานประกอบการสมัครเข้ามาแต่ยังมีบางส่วนซึ่งเชื่อมั่นในการคัดเลือกตัวบุคลากรจากทางคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและพร้อมถึงฐานะทางสังคมและหน้าที่ความรับผิดชอบ คงมีกระทำการใดๆอันผิดต่อระบอบการปกครองแต่มีประเด็นที่มีความเห็นพ้องต้องกัน คือ ประเด็น ข้อมูลกำหนดด้านระเบียบข้อบังคับในการคัดสรรคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้นไม่ชัดเจนในเนื้อหา ซึ่งยากแก่การทำความเข้าใจ ต้องมีการตีความอีกครั้ง จึงเสนอว่าควรปรับปรุงและจัดระเบียบเรื่องใหม่ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น

7. อินทรรัตน์ ยอดบางเตย (2546 :บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ และเที่ยงธรรม ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งทั่วไป ได้ผลการศึกษา ดังนี้

7.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่จำนวนมากที่สุด มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 143 (3) มีปัญหาในการบังคับใช้ รวมทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 40,46,63 และ 111 มีปัญหาในการบังคับใช้ ทั้งนี้ เพราะการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และถ้อยคำที่ว่า “มีเหตุอันเชื่อได้ว่า” ก็เป็นถ้อยคำที่ยากแก่การพิสูจน์ เพราะไม่มีความชัดเจนในความหมายของขอบเขตและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ผู้จะให้ความสนใจมากนักแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งดำเนินการก็ไม่ได้มีการติดตามควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและคณะกรรมการการเลือกตั้งเองก็ไม่มีกำลังคนมากพอที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่เที่ยงธรรม

7.2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดเชียงใหม่จำนวนมากที่มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 28 มาตรา 29 มีปัญหาในการบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องอาศัยฝ่ายทะเบียนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการซึ่งก็มีความล่าช้าและมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่คนไทยซึ่งมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จึงทำให้ปัญหาในเรื่องความถูกต้องและมีเวลาในการตรวจสอบน้อย ประกอบกับเป็นครั้งแรกที่มีผู้สมัครและพรรคการเมืองดำเนินการย้ายคนเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้คาดคิดกันมาก่อน ยังผลให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่เที่ยงธรรม

7.3 องค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงใหม่จำนวนมากที่สุด ที่มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 147 (2) มีปัญหาในการบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะถ้อยคำที่ว่า “มีเหตุอันเชื่อได้ว่า” ก็เป็นถ้อยคำที่ยากแก่การพิสูจน์ เพราะไม่มีความชัดเจนในความหมายของขอบเขตและแนวทางปฏิบัติ ยังผลให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่เที่ยงธรรม

8. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง, ยุทธพร อิศรชัย (2548: บทคัดย่อ) โครงการวิจัย เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลวิจัยพบว่า (1) ด้านการบริหารจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งยังขาดหลักปรัชญา ซึ่งเป็น

ฐานในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆที่เป็นธรรม แม้ว่าระบบการบริหารจัดการเลือกตั้งจะเป็นที่น่าพอใจของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่รายละเอียดหลายประการในการบริหารจัดการเลือกตั้งควรมีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนเป็นหลัก ตลอดจนการประชาสัมพันธ์วิธีการใช้สิทธิแก่ประชาชนควรมีการเพิ่มมากขึ้น และยังไม่มีการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้การใช้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจากประชาชนทั่วไป ก่อให้เกิดปัญหาเมื่อต้องดำเนินคดีกับกรรมการที่กระทำความผิด เพราะไม่สามารถลงโทษทางวินัย หรือหาตัวกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ทุจริตมาลงโทษได้หลังจากเสร็จสิ้นการเลือกตั้งแล้ว (2) ในด้านการสืบสวน สอบสวน วินิจฉัยและดำเนินคดียังขาดกำหนดกรอบระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวน วินิจฉัยให้เกิดความรวดเร็ว รวดเร็ว นอกจากนี้ยังขาดการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบที่มีมาตรฐานชัดเจน โปร่งใสเป็นธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน วินิจฉัยและดำเนินคดีเลือกตั้งทุกกระบวนการต่อสาธารณะ และระบบการบริหารงานบุคคลยังคงเป็นปัญหา ทำให้การบังคับใช้กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่แจ้งเหตุการทุจริตเลือกตั้ง หรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง (3) ด้านการพัฒนาพรรคการเมือง ยังขาดการให้ความสำคัญกับงานด้านการควบคุมดูแลกิจการพรรคการเมืองและส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองขนาดเล็ก (4) ด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบอำนาจรัฐ ยังขาดการประสานความร่วมมือและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง