

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประชาธิปไตย เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยทั่วไปแล้วจะเรียก วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้กระบวนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของสังคมนั้นมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ในทางตรงข้ามหากคนในสังคมขาดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยของสังคมนั้นจะเป็นไปด้วยความยากลำบาก

การพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตย ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการด้วยกัน เช่น คุณภาพของนักการเมือง การแทรกแซงของสถาบันอื่น ฯลฯ และอุปสรรคที่สำคัญยิ่งได้แก่ ความรู้ความสนใจทางการเมืองของประชาชน ซึ่งสะท้อนปรากฏในวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ เช่น ความเชื่อ ค่านิยม ประเพณี วัฒนธรรมและทัศนคติของบุคคลในแต่ละสังคมที่ถูกปลูกฝังอบรมหล่อหลอมมา มาจากสถาบันครอบครัวและสังคมต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนกระทั่งเกิดการยอมรับ และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในชีวิตประจำวัน

ในส่วนของสังคมไทย ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ค่อนข้างจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงออกทางพฤติกรรมทางการเมืองต่างๆ ยังมีน้อย ประชาชนระดับล่างของสังคมยังคงเคยชินกับการเป็นผู้ “ถูกปกครอง” จากอิทธิพลของโครงสร้างของระบบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในอดีตพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยจึงมีลักษณะล้มลุกคลุกคลาน ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบของความถี่ของการปฏิวัติ รัฐประหาร และการแทรกตัวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของสถาบันทหาร ไม่แตกต่างกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีตแต่อย่างใด ปัจจัยนี้จึงส่งผลอย่างมากต่อลักษณะวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจของโลกในยุคข่าวสารข้อมูล และการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในทางการเมืองของประชาชนโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับปัจจุบัน เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีการทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและช่วยกันร่วมร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงประเทศชาติ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเมือง ซึ่งสะท้อนออกมาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตราที่สำคัญ เช่น มาตราที่ 68 ว่าด้วยบุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง มาตรา 71-89 มาตรา 98-120 มาตรา 121-135 มาตรา 282-290 มาตรา 303-307 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การจัดการศึกษาแก่ประชาชน การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ฯลฯ สถาปนาราษฎร วุฒิสภา การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง และได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญว่าด้วย¹

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 3)
3. พรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ซึ่งเป็นตัวบทกฎหมายที่กระตุ้นให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางกฎหมายและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองแบบใหม่ ที่ผู้มีสิทธิการเลือกตั้งต้องไปใช้สิทธิตามหน้าที่ การรับสั่งของทรัพย์สิน โดยไม่มีการเรียกร้องจากผู้สมัครจะไม่มีความคิดใดๆ ตามกฎหมายการนับคะแนนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่นับรวมกันที่เขตเลือกตั้งประชาชนมีส่วนช่วยดูแลการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง และสามารถร้องเรียนได้โดยตรงและทางอ้อมแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถร้องคัดค้านการนับคะแนนการเลือกตั้งตาม มาตรา 94 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนนักการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐได้ ฯลฯ การได้รับการกระตุ้นอบรมกล่อมเกล่าให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยที่ถูกต้องอย่างต่อเนื่องมั่นคง ในที่สุดจะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมได้ แต่การเลือกตั้ง ส.ส.

¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (กรุงเทพฯ : อุดมศึกษา 201, 2541), หน้า 23.

ยังมีความสำคัญยิ่งกว่าคำว่า “หน้าที่” กล่าวคือวันที่เราไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของเราเพื่อไปออกกฎหมายและควบคุมดูแลการบริหารประเทศนั้น เป็นวันที่เรากำหนดอาณาเขตบ้านเมืองในอีก 4 ปีข้างหน้าด้วยตัวของเราเอง หากคนที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต มุ่งทำงานโดยคำนึงถึงความสงบสุข การอยู่ดีกินดีของชาวไทยเป็นหลักแล้ว บ้านเมืองก็จะเจริญก้าวหน้า หากเราได้ “ส.ส.” ที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก หรือขาดความสามารถ ประเทศชาติก็จะประสบแต่วิกฤต ทางเศรษฐกิจและสังคม

รัฐธรรมนูญไทย ฉบับที่ 16 ฉบับปัจจุบัน คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด² รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้เปลี่ยนแปลงการเลือกตั้ง ส.ส. จากรูปแบบเดิมคือหนึ่งเขตเลือกตั้ง มีผู้แทนได้ 1 และ 3 คน มาเป็นระบบใหม่ ซึ่งเป็นระบบผสม มี 2 แบบ คือแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มี ส.ส. 400 คนจาก 400 เขต หรือ 1 เขตเลือกตั้งมีผู้แทน 1 คนและแบบบัญชีรายชื่อมี ส.ส. 100 คน ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง โดยอายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง รัฐบาลชุดที่ผ่านมามีอายุครบ ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 และมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 และกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่ กกต. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ภายในระยะเวลาดังกล่าว ในเขตเลือกตั้งใด กกต. อาจยื่นหรือขยายระยะเวลาเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือขณวินการดำเนินการบางอย่างเฉพาะในเขตเลือกตั้งนั้นได้ เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งใหม่เป็นไปโดยรวดเร็วสุจริตและเที่ยงธรรม

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่ต้องจัดการดำเนินการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่ครั้งแรกตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของเนื้อหาตัวกฎหมายในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้งจังหวัดลำพูน และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูน ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังความสามารถในการที่จะให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่ครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี บริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยประชาชนได้

² ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *หลักสูตรและคู่มือฝึกอบรมเพิ่มประสิทธิภาพอาสาสมัครรัฐธรรมนูญและผู้ประสานงานอาสาสมัครรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 4.

เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้จากจิตสำนึกใหม่ ที่เริ่มมีการพัฒนา เปลี่ยนแปลง ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไปในทิศทางแบบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 นี้ จึงต้องทำให้มีการศึกษาเรื่องนี้ขึ้นมา

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อทราบกระบวนการและการบริหารการเลือกตั้ง
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบ และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเลือกตั้ง
- 3) เพื่อศึกษาหาแนวทางการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่บังเกิดความเรียบร้อย สุจริตและเที่ยงธรรม และมีผู้มาใช้สิทธิมากที่สุด

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยเฉพาะการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน วันที่ 6 มกราคม 2544 ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการบริหารจัดการเลือกตั้ง ในแต่ละจังหวัดอย่างไร โดยเฉพาะจังหวัดลำพูน ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. มากที่สุดในประเทศ คิดเป็นร้อยละ 83.78³ ซึ่งต้องทราบว่าการบริหารการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ดำเนินการบริหารงานอย่างไร ซึ่งจะศึกษาวิธีการด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง ด้านกิจการมีส่วนร่วม ประชาชน ด้านกิจการพรรคการเมือง ด้านกิจการสืบสวนสอบสวน และวินิจัย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษา การบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำพูน 2544 ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเลือกตั้ง แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเอกสารชั้นต้น อย่างเช่น เอกสารราชการ เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งจะทำการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูนและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 23 คน ดังนี้

- | | | |
|-----------------|----------|---|
| 1) นายพงษ์สันติ | คุณนะลา | ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดลำพูน |
| 2) นายบริบูรณ์ | สุทธสุภา | ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 1 |
| 3) นายแสวง | คำดี | ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 2 |

³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : วิสิษฐ์สรอรรถ, 2542), หน้า 23.

- | | | |
|--------------------|----------------|---|
| 4) นายสว่าง | กตিকা | ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 |
| 5) นายนิพนธ์ | รัชภูมิ | ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 1 |
| 6) นายสุรชัย | ขยัน | ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 2 |
| 7) นายไพบุลย์ | กลิ่นเกษร | ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 |
| 8) นายแพทย์วัชร | สนธิชัย | เจ้าหน้าที่ด้านการจัดการเลือกตั้ง |
| 9) นายอมร | เป็งวงศ์ | กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 1 |
| 10) นายหิรัญ | ชัยนุ | กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 2 |
| 11) นายเสถียร | คำศิริ | กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 |
| 12) นายกำพล | เมตตาราษฎร์ | กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 |
| 13) นายสุรศักดิ์ | อินแถลง | ผู้อำนวยการหน่วยเลือกตั้งที่ 1
บ้านใหม่บวกระยอง ต.ท่าคุ่ม อ.ป่าซาง |
| 14) นายรักษา | สุทธิพงศ์ | กรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำพูน
ด้านกิจการการมีส่วนร่วม |
| 15) นางสาววิไล | ห้วนแก้ว | หัวหน้าวิทยากร กกต.ลำพูน |
| 16) นายนิสิต | เวทโอสธ | วิทยากร กกต.ลำพูน |
| 17) นายไกรยุทธ | มณีระ | หัวหน้ากลุ่มงานอำนาจการและการจัดการเลือกตั้ง
สำนักงานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำพูน |
| 18) นายสาโรจน์ | ชัยเพ็ญ | ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานการจัดการเลือกตั้ง
สำนักงานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำพูน |
| 19) นายชัชวาลย์ | กิตติศักดิ์ | ประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ 4 |
| 20) นายสุริวุฒิ | คำริตา | ประธานกรรมการนับคะแนนฝ่ายอำนาจการ
ประจำเขตเลือกตั้งที่ 1 |
| 21) นายจรูญ | คำนนทา | กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูน
ด้านสืบสวนสอบสวนและวินิจัย |
| 22) น.ส.อาภาภรณ์ | พุทธป่วน | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน |
| 23) ร.ต.อ. สุวัฒน์ | โลหจิรกาญจนกุล | ชุดปฏิบัติการที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่ |

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงข้อดี ข้อเสีย ของการเลือกตั้งระบบใหม่ เพื่อมาใช้ปรับปรุงการบริหารการเลือกตั้ง และขจัดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงต่อไป
- 2) ทำให้ทราบถึง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งระบบใหม่ เพื่อนำมาปรับปรุงและหาความเหมาะสมกับการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป
- 3) ทำให้ทราบถึงการปทัสถานทางสังคมของคนไทย เพื่อมาแก้ไขปัญหาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไป