

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญนำไปสู่การเลือกรัฐบาล ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศ และสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถนำเสนอ นโยบายและอุดมการณ์ทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาตัดสินใจ เลือกตั้งตัวแทนของพรรคการเมือง เข้าไปบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ต่อประชาชน (ถวิลวดี, 2545)

ในเวทีของการแข่งขันเพื่อให้ได้ซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่ง กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ “กฎหมายเลือกตั้ง” แต่อย่างไร ก็ตาม ผู้สมัครรับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น อาจใช้วิธีการในการหาเสียง ที่เอาเปรียบผู้สมัครรายอื่น ไม่ว่าจะเป็น การใช้เงินซื้อเสียง การหาเสียง โดยการโจมตีผู้สมัครรายอื่น การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เลือกตั้ง และประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ย่อมเป็นพฤติกรรมที่เอาเปรียบผู้สมัครรายอื่น และการเลือกตั้งที่ผ่านมาในประเทศไทย มักมีการใช้วิธีการที่กล่าวมาเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการ ปฏิรูปการเมืองขึ้นในประเทศไทยนั้น ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือการจัดให้มีระบบการเลือกตั้ง ที่บริสุทธิ์ และยุติธรรม รวมทั้งปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งเป็นแบบ แบ่งเขต เบอร์เดียว และระบบบัญชีผสมกัน รวมทั้งจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้ง ที่เป็นอิสระ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) (ไพโรจน์, 2539)

กกต. เป็นองค์กรอิสระที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 136) โดย กกต. มีหน้าที่ในการดำเนินงานควบคุมการจัดการเลือกตั้งด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1) ด้านกิจกรรมบริหารกลาง 2) ด้านกิจกรรมการบริหารงานเลือกตั้ง 3) ด้านกิจกรรมพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ 4) ด้านกิจกรรมการมีส่วนร่วม 5) ด้านกิจกรรมสืบสวนสอบสวน และ

วินิจัย ซึ่งผลของการดำเนินงานปรากฏว่า กกด. ได้ใช้อำนาจในเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในแต่ละเขตเลือกตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก (กระมล และคณะ, 2541)

ปัญหาที่สำคัญคือ กกด. นั้นเป็นเพียงองค์กรที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่และเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้ง รวมทั้งวินิจัยการเพิกถอนการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจต่างๆเหล่านี้ ทำให้ กกด. เป็นองค์กรที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการทำงาน ประกอบกับการที่ กกด. เป็นองค์กรที่มีประสบการณ์ในการทำงานไม่มากนัก ดังนั้นขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานยังไม่ราบรื่น และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่อผลการปฏิบัติงานของ กกด. (พรศักดิ์, 2547)

จากสถานการณ์ดังกล่าว งานวิจัยเล่มนี้จึงได้เกิดขึ้นมาเพื่อศึกษาว่า กกด. มีปัญหาในการปฏิบัติ หน้าที่ในเรื่องใดบ้าง รวมทั้งนำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเพื่อให้ กกด. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนกลายเป็นองค์กรกลางในการเลือกตั้งได้อย่างโปร่งใส และยุติธรรม สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของ กกด.
2. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของ กกด.

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้มุ่งวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

ทั้งนี้ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2548

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลของการวิจัยทำให้ทราบถึงปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น เมื่อแนวทางแก้ไขปัญหามิบรรลุผลย่อมทำให้ กกต. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

นิยามศัพท์

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) หมายถึง องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

ทั้งนี้ ตามกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ดังนี้

1. ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ
2. แบ่งเขตการเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหา หรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น
4. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่
5. ประกาศผลการเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติ

ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. หมายถึง กกต. ประสบกับความยากลำบากในการทำงานในประเด็นต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต.
2. ปัญหาที่เกิดจากอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของ กกต.
3. ปัญหาด้านการสืบสวน สอบสวน
4. ปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใสในการทำหน้าที่ของ กกต.
5. ปัญหาของการขาดองค์กรเอกชนที่มีประสิทธิภาพมาช่วยเหลือการทำงานของ กกต.