

ภาคประชาสังคมกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง*

สกุล สื่อทรงธรรม
กรรมการและเลขานุการ
มูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย

ความนำ

การเลือกตั้งก่อนปี 2540 ซึ่งเป็นยุคก่อนการปฏิรูปทางการเมือง เมื่อผู้แทนได้ที่นั่งในสภาแล้ว ประชาชนแทบจะไม่มีสิทธิในการติดตามทวงถามหรือทักท้วงการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย อำนาจประชาธิปไตยของประชาชนจึงถูกมองว่ามีแค่ 4 วินาทีก่อนการหย่อนบัตรเลือกตั้งเท่านั้น และกระบวนการการเลือกตั้งแต่เดิมนั้นดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยแบบเบ็ดเสร็จ แม้จะมีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง แต่คดีที่ขึ้นสู่ศาลก็มีน้อย และแต่ละคดีที่รับคำร้องไว้แล้วก็ใช้เวลาในการพิจารณานาน จนมีการเลือกตั้งใหม่คดีเก่าก็ยังไม่จบ แต่คดีก็ต้องสิ้นสุดโดยการจำหน่ายคดีออกไปแบบปล่อยเลยตามเลย คู่กรณีก็ไม่อยากไปติดตามต่อความยาวสาวความยืด หันมาใส่ใจกับการเลือกตั้งครั้งใหม่ดีกว่า

หากจะย้อนหลังไปศึกษาการตรวจสอบการเลือกตั้ง ว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร ในกรณีของประเทศไทย เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2511 นิสิตนักศึกษาจาก 11 สถาบัน ร่วมประชุมกันแล้วจัดตั้ง "กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง" เป้าหมายก็เพื่อที่จะสังเกตการณ์ การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512¹ มีการอบรมนักศึกษาอาสาสมัครนับพันคนแล้วส่งไปยังหน่วยเลือกตั้งเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไปในวันเลือกตั้ง การจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวมีการนำเสนอรายงานสรุปภายหลังการเลือกตั้ง และพบการทุจริตทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมือง แต่เมื่ออำนาจในการจัดการอยู่ในมือของกระทรวงมหาดไทย ระเบียบที่เปิดช่องทางให้ร้องเรียนไปจนถึงขั้นตอนการจัดการคำร้องเรียนไม่ชัดเจน ทำให้การร้องเรียนต่าง ๆ ไม่ได้ได้รับความสนใจ และสื่อมวลชนก็รายงานเพียงข่าวหลังวันเลือกตั้ง แล้วก็ค่อย ๆ จางหายไป

จนกระทั่งในปี 2535 นับเป็นครั้งแรกที่กระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยภาคประชาชนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสมัยนั้น คือ ยุคที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นองค์กรกลางภาคประชาชนทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งวันที่ 22 มีนาคม 2535 และทำวิจัยพฤติกรรมกรรมการหาเสียงของนักการเมือง มี ศาตราจารย์ ดร. เกษม

¹ ดวงเดือน ประดับดาว (นามปากกา), 30 ปี 14 ตุลา 2516 มองอย่างสัมพันธ์และเชื่อมโยง สนท.ก่อนยุค "ธีรยุทธ", มติชนรายวัน 31 มกราคม 2547

สุวรรณกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน นาย โคทม อารียา นักสิทธิมนุษยชนและอาจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นเลขานุการ กรรมการอื่น ๆ อีกรวม 33 คน² สามารถระดมอาสาสมัครทั่วประเทศ ได้ประมาณ 35,000 คน ครอบคลุมหน่วยเลือกตั้งได้ครึ่งหนึ่ง ในหลายพื้นที่ซึ่งเคยมีประวัตินักการเมืองใช้เงินซื้อเสียง ได้ถูกอาสาสมัครติดตามจนไม่สามารถแจกเงินได้ ผลการเลือกตั้งในหลายเขตเกิดความเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ

ต่อมา เมื่อพล.อ.สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาและ ลาออกตามแรงกดดันจากการชุมนุมขับไล่ของประชาชนในเดือนพฤษภาคม นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนั้น ได้อาศัยช่องว่างของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้ห้ามบุคคลที่มีได้เป็น ส.ส. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้นำชื่อ นายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้น โปรดเกล้าฯ ให้ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง นายอานันท์จึงมีกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 13 กันยายน 2535 พร้อมมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง ประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพ รวม 44 คน มี ศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล เป็นประธาน และ ดร.โคทม อารียา เป็นเลขานุการ เหมือนเดิม แต่ครั้งนี้สำนักนายกรัฐมนตรีได้จัดงบประมาณสนับสนุนให้ องค์การกลาง 76 ล้านบาท เฉลี่ยจังหวัดละ 1 ล้านบาทสำหรับการสังเกตการณ์การเลือกตั้งทั่วไป ครั้งนี้ องค์การกลางการเลือกตั้ง ได้จัดอาสาสมัครประมาณ 70,000 คน ครอบคลุมหน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยทั่วประเทศ และมีกิจกรรมตรวจสอบนักการเมืองและพรรคการเมืองอย่างเข้มข้น โดยมีหน่วยรับแจ้งเหตุออกสัญจรติดตามพฤติกรรมของนักการเมืองอย่างใกล้ชิด อาสาสมัครรับแจ้งเหตุส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย ทำให้สามารถจับของกลางที่ใช้ในการซื้อสิทธิขายเสียงได้เป็นจำนวนมาก และการเลือกตั้งก็กลั่นกรองเอาคนดีเข้าสภาได้มากขึ้น

หลังจากนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งซ่อมครั้งใด ก็จะมีองค์การกลางเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเอาการเอางาน และหลังจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ประกาศใช้ การตรวจสอบการเลือกตั้งก็ปรับมาเป็นรูปเครือข่าย ชื่อ เครือข่ายประชาชนตรวจสอบการเลือกตั้ง (People Network for Election in Thailand) เรียกย่อ “PNET” เพื่อให้อำนาจการตรวจสอบกระจายสู่ท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีศูนย์ประสานงานกลางที่กรุงเทพฯ โดยมีกิจกรรมหลักอยู่ 3 ประการ คือ การรับแจ้งเหตุ การรณรงค์ให้คนไปใช้สิทธิ และการส่งอาสาสมัครลงสังเกตการณ์ ณ หน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง อาสาสมัครที่เข้ามาอยู่ในเครือข่ายจะได้รับการอบรม

² ประกาศคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ก่อนปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติงานของพีเน็ตมีการแถลงข่าวสู่สื่อมวลชนเป็นระยะ ๆ ซึ่งได้รับความสนใจจากสังคมอย่างมาก

กิจกรรมขององค์กรกลางที่ได้้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่การเมืองไทย อีกกิจกรรมหนึ่งก็คือ การจัดเวทีให้หัวหน้าพรรคการเมืองมาประชุมกัน โยบาย ประมาณหนึ่งสัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้ สามารถใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจได้มากขึ้น

ความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจัดเป็นกิจกรรมที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะอธิบายให้สังคมรับรู้ว่า การใช้สิทธิหรืออำนาจทางการเมืองของประชาชนเหตุใดจึงต้องใช้ผ่านระบบตัวแทน เมื่อตัวแทนได้รับการคัดเลือกเข้าไปทำหน้าที่แล้ว จำเป็นหรือไม่ที่ประชาชนผู้เลือกจะต้องยอมรับการกระทำทางการเมืองทั้งหลายทั้งปวงของนักการเมืองที่เข้าไปนั่งในสภาโดยไม่มีโอกาสคัดค้านได้

จากบทกล่าวนำข้างต้น สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดองค์กรภาคประชาชนเข้าไปตรวจสอบการเลือกตั้ง คือประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการและระบบเลือกตั้งแบบเดิม ๆ (ระบบคะแนนนำกำชัย - ใช้เสียงข้างมากตัดสิน) ซึ่งตัวแทนที่ได้รับการเลือกมิได้สะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนคะแนนเสียงอย่างแท้จริง และอยู่ในกระบวนการจัดการที่นักการเมืองสามารถกระทำทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างกว้างขวาง โดยการซื้อเสียงที่พัฒนามาจากการแจกปลาทุเค็มของนายสุจินต์ เชาวน์วิศิษฐ์ อดีตส.ส. ศรีสะเกษ หรือการนำเงินใส่กระเป่าเจมส์บอนด์ไปแจกที่ร้อยเอ็ดสมัยที่ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตนายกรัฐมนตรี ไปลงสมัครรับเลือกตั้ง การทุจริตที่เกิดขึ้นได้และแพร่หลายจนแทบทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทยเป็นความสิ้นหวังในทางการเมือง ส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้จัดการการเลือกตั้งร่วมมือกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอำนาจ โดยการแก้ไขผลคะแนนข้างคะแนนผีบ้าง ปลอมให้มีมีการเวียนเทียนบ้าง ซื้อมหาหน่วยบ้าง หรือแม้การเปลี่ยนหีบบัตรเลือกตั้งก็เคยเกิดขึ้นแล้ว การปฏิรูประบบเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่พูดกันมากในการยกร่างรัฐธรรมนูญห้วงปี 2539-2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งให้มีองค์กรอิสระขึ้นใหม่หลายองค์กร นับแต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่หลายองค์กรถูกนักการเมืองใช้อำนาจและอิทธิพลอันไม่ชอบเข้าไปแทรกแซง ทำให้องค์กรขององค์กรอิสระหลายแห่งไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลอีกครั้ง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาใช้ จึงมีการบัญญัติให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา บางมาตราเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง และบางมาตราก็ให้บทบาทภาคประชาชนในการเข้าไปวางแผนในระดับนโยบายของรัฐ เช่น

- มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้
- (๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
 - (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
 - (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์การทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
 - (๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่
 - (๕) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

อำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐

กฎหมายได้ให้กกต. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะการกลั่นกรองเอาคนดีมีคุณภาพเข้าไปทำหน้าที่ในทางการเมืองการบริหารและนิติบัญญัติ ในมาตรา ๒๓๖ (๘) มีบทบัญญัติว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ

แก่กกต. ที่จะบริหารจัดการหรือกำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงบทบาทของกกต. ที่จะมีต่อกระบวนการเลือกตั้ง

ในอนุมาตรา (8) นี้ เป็นการระบุนำหน้ากว้าง ๆ ว่า กกต. ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกกต. จะต้องคิดในเชิงบวกให้มาก หากคิดในเชิงลบ ก็จะทำให้บทบาทการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่บรรลุ หรือถูกประเมินว่าไม่จริงจัง ส่วนพรรคท้าย เมื่อ กกต. แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามารับหน้าที่ไปปฏิบัติตามที่กกต. ต้องการ ก็ควรมีผู้แทนองค์กรเอกชนหลากหลายสาขาอาชีพเข้าร่วมอย่างกว้างขวาง มิใช่มีพอให้เห็นว่ามี หรือทำพอให้เป็นพิธีการ หรือเอาภาคประชาชนเป็นไม้ประดับให้ดูดีเท่านั้น

การคิดในเชิงบวก ย่อมเปรียบได้กับการปฏิบัติธรรมที่ว่า “ยิ่งให้ ยิ่งได้” หรือ “ยิ่งถ่ายโอนอำนาจไปให้ประชาชนมาก บารมีของกกต. ก็ยิ่งเพิ่ม” ในการเลือกตั้ง ภาคประชาสังคม ไม่ใช่คู่กรณีของกกต. หากเป็นเครื่องมือช่วยกรองให้การเลือกตั้งมีความสุจริต เทียงธรรม และโปร่งใส มากขึ้น กกต. จึงควรใช้สภาวะดังกล่าวให้ภาคประชาสังคมได้ตรวจสอบการเลือกตั้งอย่างเต็มที่

เงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับ

จากคู่มือการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของสหภาพยุโรป ได้นำเสนอเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับ โดยพิจารณาจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้น ๆ รวม ๗ ข้อด้วยกัน คือ

๑. ต้องให้สิทธิและเปิดโอกาสในพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการปกครองและกิจการของรัฐ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่อไปนี้

๑.๑ มีการเลือกตั้งตามวาระสมัย (Periodic elections)

๑.๒ เป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (Genuine elections)³

³ ในการเลือกตั้ง(ที่แท้จริง) ตามระบอบประชาธิปไตย ปัจจัยสำคัญที่สุดต้องมีดังต่อไปนี้

- ก. มีความโปร่งใสตลอดกระบวนการจัดการเลือกตั้ง
- ข. การบริหารจัดการต้องดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิผล ไม่ลำเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง มีความเป็นอิสระ และตรวจสอบได้
- ค. ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองสามารถเข้าถึงการใช้ทรัพยากรของรัฐได้โดยเท่าเทียมกัน
- ง. ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีความเท่าเทียมกันและได้คุณภาพในการใช้สื่อและเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ของรัฐ

- ๑.๓ เป็นการใช้อิทธิพลเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal Suffrage)
 - ๑.๔ เป็นการใช้อิทธิพลที่เสมอภาค (คนละ 1 เสียง)
 - ๑.๕ มีสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง
 - ๑.๖ สิทธิที่จะลงคะแนนเสียง
 - ๑.๗ ใช้วิธีลงคะแนนลับ
 - ๑.๘ มีเสรีภาพแสดงออกด้วยการลงคะแนนเสียงที่สนองเจตนาของตน
- ๒ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
 - ๓ มีเสรีภาพในการสมาคม
 - ๔ มีเสรีภาพในการชุมนุม
 - ๕ มีเสรีภาพในการเดินทาง
 - ๖ มีเสรีภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ
 - ๗ มีสิทธิได้รับการเยียวยาทางกฎหมายที่มีประสิทธิผล

ในกรณีของประเทศไทย คุณวิวัฒน์น่าจะกล่อมแก้มว่า สังคมไทยมีปัจจัยสิทธิเสรีภาพพื้นฐานข้างต้นครบถ้วน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว ยังมีหลายข้อที่ยังไม่มีคำตอบชัดเจน เช่น

ข้อ ๑.๕ สิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อยก็ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และมีคุณสมบัติไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๒

ข้อ ๑.๖ สิทธิที่จะลงคะแนนเสียง ไม่สามารถเลือกผู้สมัครที่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ตนเองทำงานอยู่ได้ หากทะเบียนบ้านของตนอยู่นอกเขตเลือกตั้งนั้น อีกด้านหนึ่งหลายประเทศได้เปิดโอกาสให้ผู้ป่วยในโรงพยาบาล และผู้ถูกคุมขังระหว่างรอการพิจารณาคดี (detainees) มีหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ให้ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างสะดวก

ข้อ ๑.๘ มีเสรีภาพแสดงออกด้วยการลงคะแนนเสียงที่สนองเจตนาของตน มีผู้เลือกตั้งจำนวนไม่น้อย อยู่ในการจัดตั้งของพรรคการเมือง อยู่ในอิทธิพลของหัวหน้าพรรคการเมือง แม้ตนเองจะไม่ชอบผู้สมัครของพรรคที่ลงเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิก็ตั้งใจเลือก อันเป็นการขัดต่อเจตนาของตน

-
- จ. มีการให้ความรู้แก่ผู้เลือกตั้งในเรื่องสิทธิทางการเมืองผ่านทางโครงการให้การศึกษาแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องจัดขึ้นอย่างเพียงพอ
 - ฉ. มีบรรยากาศที่สงบสันติ ปราศจากเหตุรุนแรงใด ๆ ไร้การคุกคามหรือ การข่มขู่ขวางมิให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองทำการรณรงค์หาเสียง และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกตั้งโดยสะดวก

ข้อ ๒ เป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง หมายถึงการเลือกตั้งที่มีใจจัดขึ้นเพียงเป็นพิธีการ หรือจัดให้ผ่าน ๆ ตามที่มีกำหนดให้จัดขึ้น ทุกขั้นตอนของการเลือกตั้งต้องได้รับการยอมรับ นับแต่การจัดทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไม่ตกหล่นจนมีคนเสียสิทธิจำนวนมาก การจัดบุคลากรมารับผิดชอบแต่ละขั้นตอนก็ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ เป็นกลางทางการเมือง และเมื่อถึงขั้นตอนการนับคะแนน การประกาศผลคะแนนก็ต้องทำให้รัดกุม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ข้อ ๓ มีเสรีภาพในการสมาคม แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ออกมาในลักษณะควบคุมมิให้มีการจัดตั้งสมาคม สหภาพแรงงาน หรือสหกรณ์ เป็นไปได้โดยง่าย หรือเมื่อตั้งขึ้นมาแล้ว ก็ยากที่จะเกิดความเข้มแข็ง เพราะมีระเบียบขั้นตอนและการบริหารงานที่มีกรอบวัตถุประสงค์ค่อนข้างจำกัด ไม่อาจสนองตอบความต้องการของกลุ่มคนร่วมวิชาชีพได้เต็มที่

ข้อ ๖ เสรีภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ความขัดแย้งในสังคมไทยปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากวาทกรรมที่เรียกว่า “สองมาตรฐาน” ซึ่งจะจริงหรือไม่เพียงใด แต่ก็มีคนจำนวนไม่น้อยที่เชื่อว่าตนเองถูกเลือกปฏิบัติ หรือมีมาตรฐานพิเศษที่นำมาใช้กับกลุ่มของตน อันเป็นกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มที่ใช้อำนาจรัฐ หากต้องเผชิญกับกระบวนการยุติธรรมที่มาจากการถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย

บทสรุป

องค์กรภาคประชาชน ที่จะทำงานคู่ขนานไปกับ กกต. จำเป็นต้องมีโครงสร้างที่มีเครือข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อประสานกิจกรรมและสนับสนุนทรัพยากรและพลังความร่วมมือให้เป็นที่น่าเชื่อถือ หลายประเทศก็มีลักษณะการทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว เช่น เนปาล อัฟกานิสถาน กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และศรีลังกา เป็นต้น

ดังนั้น หากกกต. ประสงค์จะให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งอย่างจริงจัง ก็ต้องมีกระบวนการหล่อหลอมให้องค์กรภาคประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายระดับชาติ ระดับภาค และระดับจังหวัด ยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ กกต. ให้แต่ละจังหวัดมีองค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมหลาย ๆ องค์กร หรือหลาย ๆ กลุ่ม ซึ่งไม่สามารถสร้างสรรค์กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพได้ ยุทธวิธีที่ขาดไปคือการร่วมคิดร่วมออกแบบ และร่วมปฏิบัติ เพื่อให้การเลือกตั้งในทุกระดับมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถถ่วงกรองผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเป็นที่ต้องการและความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปถึงระดับชาติได้

องค์กรภาคประชาสังคมที่จะมีศักยภาพตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความหมาย มีคุณภาพต่อการเลือกตั้ง สอดตามเจตนารมณ์ที่มี

หลายมาตราบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ เชื่อสัตย์ เสียสละ และกล้าหาญ การผ่านประสบการณ์อันเป็นที่ยอมรับของสังคมจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติภารกิจดำเนินไปได้

ภารกิจที่กต.ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมได้รับไปปฏิบัติ ควรมีดังนี้

ก. การสร้างภูมิคุ้มกันแก่ระบบการเลือกตั้ง

(๑) กต. ควรจัดหางบประมาณเพื่อส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมจัดหลักสูตรให้ความรู้เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งที่มีอยู่หลายตระกูล รวมทั้งชี้ให้เห็นกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดของแต่ละตระกูล เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกระบบเลือกตั้งที่เหมาะสม และเข้าร่วมในสมรณะที่สามารถทำหน้าที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งในระดับหน่วย ระดับเขต และระดับจังหวัด ได้ รวมทั้งการอบรมอาสาสมัครให้รู้บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง นักการเมือง และหัวหน้าคะแนน

(๒) ประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อรัฐ หรือการให้กต.จังหวัดไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในโรงเรียนในช่วงเวลาที่ไม่มีการเลือกตั้ง โดยมีกิจกรรมสม่ำเสมอ ให้ประชาสัมพันธ์เป็นวิถีชีวิตประจำวัน มีการประเมินผลที่วัดได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งแต่ละครั้ง หรือการเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นตามเวทีต่าง ๆ ที่จัดขึ้นให้ภาคประชาสังคมนำเสนอ

ข. การสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้มีการรวมตัวกันในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่เป็นปึกแผ่น ทั้งในแนวราบและแนวตั้ง สามารถแบกรับภารกิจในแต่ละระดับได้

(๒) ใ้บทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้งแก่องค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคมอย่างเต็มที่ นอกจากการตรวจสอบนักการเมืองในระหว่างที่มีการเลือกตั้งแล้ว ยังให้การสนับสนุนตั้งแต่ขั้นตอนให้ภาคประชาสังคมคิดค้นนโยบายให้พรรคการเมืองรับไปพิจารณา การประชันนโยบายระหว่างพรรคการเมือง ตลอดจนเข้าไปตรวจสอบในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในสภา และมีการรายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณะเป็นระยะ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน เป็นประโยชน์สำหรับการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

*เอกสารประกอบการอภิปราย “ภาคประชาสังคมกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง” ปรับปรุงล่าสุด กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖