

ศึกษากลุ่มอำนาจ กลุ่มการเมือง กลุ่มกดดัน กลุ่มอิทธิพลและ
กลุ่มผลประโยชน์: กรณีศึกษาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

**The Power, Politics, Pressure, Influential and Interest groups :
The independent organization chartered by the Election
Commission Case Study.**

วิเชียร เลื่อนทอง *

บทนำ

บทความนี้ผู้เขียนได้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากเรื่องที่เคยเขียนลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในชื่อสนามการต่อสู้ของกลุ่มอำนาจและกลุ่มการเมือง และมีผู้นำไปเผยแพร่ต่อในเว็บ รัฐสภาไทย การเขียนในคราวนั้น มีข้อจำกัดหลายด้าน เช่นพื้นที่ในการเขียน รวมถึงข้อจำกัดในการอ้างอิงเชิงวิชาการด้วย และมีผู้อ่านหลายท่านอยากทราบเนื้อหารายละเอียดในแง่มุมวิชาการ ครั้นนี้ผู้เขียนจึงได้พยายามปรับปรุงให้ครอบคลุมและพยายามให้เป็นวิชาการมากที่สุด

เรื่องแรกที่จะนำเสนอ คือเรื่องของกลุ่มอำนาจ และกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เช่นกลุ่มกดดัน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ แต่สองเรื่องหลัง มีผู้เขียนถึงและนำเสนอไว้มากพอสมควร ในบทความนี้ ผู้เขียนจะชวนผู้อ่านร่วมกันวิเคราะห์ถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลขับเคลื่อนองค์กร คือคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าจะจัดอยู่ในกลุ่มใดในกลุ่มข้างต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับดังกล่าว ภายหลังจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตรา แต่ยังคงหน่วยงานบางหน่วยงานไว้ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 5/2557, ออนไลน์ แม้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะได้มีการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (ขณะเขียนบทความนี้ยังไม่มีประกาศใช้) ผู้เขียน เชื่อว่าองค์กรอิสระที่จะเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญในอนาคต ก็คงจะดำรงอยู่

* อาจารย์ประจำสาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

ดังนั้น การที่ผู้เขียน ทำการศึกษาและวิเคราะห์องค์การดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นเรื่องทันสมัยเสียทีเดียว และผู้เขียนขอเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่เปิดภาชนะที่คว่ำอยู่ให้หงายขึ้นเปิดภาชนะที่ปิดให้เปิดออกและจุดประกายในที่มืด เพื่อผู้มีจักษุ จักได้มองเห็น เท่านั้น ไม่หวังอะไรอื่นนอกไปจากนี้

ลักษณะกลุ่มอำนาจ กลุ่มกดดัน /อิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์

หากพิจารณาจากหัวข้อจะพบว่า มี 4 กลุ่มเป็นอย่างน้อย ใน 4 กลุ่มดังกล่าว บางคราวก็รวมเป็นกลุ่มเดียวกัน แต่บางคราวก็แยกแตกแขนงย่อยออกเป็น 4 กลุ่ม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเฉพาะคราวของกลุ่มนั้นๆ เป็นสำคัญ เพราะหากพิจารณาจากนิยามของแต่ละกลุ่มเช่น กลุ่มอำนาจ (Power Groups) นั้น Edgar Schein (1965, pp.13-14) ให้นิยามอำนาจ (Power) ว่า คือความสามารถของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคล(Power Groups)ใดที่ทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติหรือวิถีชีวิตได้

ส่วน Robert A. Dahi (1957, pp.202-203) นิยามอำนาจ (Power)ว่า คือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่ง กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการโดยไม่คำนึงว่าบุคคลที่จะต้องกระทำนั้นมีความต้องการที่จะทำสิ่งนั้นหรือไม่

แต่ Rosabeth Moss Kanter (1977, p.166) ให้นิยาม อำนาจ (power) ไว้ ซึ่งพิจารณาได้ทั้งแง่บวกและแง่ลบ โดยระบุว่า หมายถึงความสามารถที่จะระดมทรัพยากรเพื่อให้ได้มาและใช้ไปตามที่บุคคลปรารถนา หรือต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุผล

ลักษณะกลุ่มตามนิยามข้างต้น พบว่าบางนิยามมุ่งหมายเพียงตัวบุคคล แต่เราสามารถวิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลและสรุปได้ว่า อำนาจนั้น หมายถึงการที่บุคคลหนึ่งสามารถที่จะทำให้บุคคลหนึ่งหรือบุคคลอื่นกระทำบางสิ่งบางอย่าง ที่บุคคลนั้นต้องการ หากหมายถึงกลุ่มอำนาจ (power groups) จะหมายถึงลักษณะของกลุ่มที่มีอำนาจครอบงำบุคคลอื่น ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ต้องยอมสยบ ยินยอมกระทำตามคำสั่ง ทั้งโดยชอบและไม่ชอบธรรม ถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย

คำว่าอำนาจ ในที่นี้ กำหนดได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจที่เรียกว่า Power อันหมายถึง ความสามารถของบุคคลในอันจะหันเหความคิดเห็น บุคคล องค์การหรือสถานการณ์ของบุคคลอื่นให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2552, น.312) และอำนาจที่เรียกว่า Authority ประเภทหลังนี้หมายถึงอำนาจบังคับบัญชา สิทธิที่ผู้บังคับบัญชาจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายอมปฏิบัติตามคำสั่งของตน สิทธินี้มีพื้นฐานอยู่บนตำแหน่งที่เป็นทางการ (ตามกฎหมาย มีกฎหมายรองรับ) การควบคุม การปูนบำเหน็จความดีความชอบ และการลงโทษ อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่มีความเป็นสถาบันสูง (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2552, น.31) ทั้ง 2 ศัพท์มีความหมายและรายละเอียดแตกต่างกัน ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะอำนาจหน้าที่ (authority) เท่านั้น

จุมพล หนิมพานิช (2551, น.77) ให้นิยาม อำนาจหน้าที่ (authority)ว่า หมายถึงอำนาจที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือในองค์การว่ามีความถูกต้องชอบธรรม (legitimated power) อาจเป็นอำนาจตามกฎหมายหรือตามประเพณี อำนาจหน้าที่นี้ เป็นอำนาจที่ไม่ได้เกิดจากการบังคับแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความถูกต้องชอบธรรม ด้วย

ส่วนกลุ่มกดดัน (Pressure Groups) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่เป็นกลุ่มประสานงานหรือเสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองที่กลุ่มสนับสนุน โดยหวังจะอาศัยพรรคการเมืองให้ดำเนินนโยบายในทางที่สนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่ม (อานนท์ อาภาภิรม, 2545, น.2) กลุ่มนี้บางครั้งเรียกว่ากลุ่มอิทธิพล (Influence Groups) ได้ด้วยเพราะหมายถึง กลุ่มที่พยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายรัฐบาล แต่ไม่ต้องการจะรับผิดชอบด้วยตนเอง หรือมิได้ต้องการแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารงานราชการโดยตรง (Gabriel A. Almond, 1974) ข้อนี้หมายถึงว่า กลุ่มดังกล่าวนี้ ต้องการมีอิทธิพลต่อหรือเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) (International Encyclopedia of the Social Science, 1968, p.486)

ลักษณะที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ ไม่มีบทบาทในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง แต่มีลักษณะมีอำนาจเหนือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองอีกทอดหนึ่ง หรือนักการเมืองอาจเป็นเพียงตัวแทนให้กับกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพลนี้ โดยกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพลจะไม่รับผิดชอบต่อความเสียหายหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากได้ประโยชน์ กลุ่มนี้จะได้รับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะหรือการบริหารราชการนั้นๆ กลุ่มนี้จึงเป็นเพียงกลุ่มแฝงเข้ามาหาผลประโยชน์ที่กลุ่มตนเองต้องการ

ส่วนที่เรียกว่า กลุ่มกดดัน เป็นเพราะกลุ่มนี้มีอำนาจกดดันให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง กำหนดนโยบายหรือปฏิบัติการอื่นใด เพื่อให้กลุ่มของตนเองได้ประโยชน์มากที่สุด

กลุ่มอิทธิพล (Influence Groups) หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้นักการเมืองคนหนึ่งกระทำการใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการโดยปราศจากการบังคับ (จุมพล หนิมพานิช, 2551, น.77) นิยามนี้อาจรวมไปถึงความสามารถของแต่ละบุคคลที่มารวมกันเป็นกลุ่มบุคคลและกลายเป็นความสามารถของกลุ่มบุคคลที่ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น กระทำการใดสิ่งหนึ่ง ด้วยความยินยอม โดยไม่มีการบังคับ ชูเชิญ แต่อย่างใด

องค์ประกอบสำคัญของกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล

แสวง รัตนมงคลมาส (อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช, 2552, น.55-56) เสนอ องค์ประกอบสำคัญของกลุ่มกดดันไว้ 3 ข้อคือ

1. จะต้องเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆ โดยสมัครใจ มีใช้ลักษณะถูกบังคับให้รวมกลุ่ม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้น
2. ตั้งใจรวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้อง รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน มีใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์
3. ตั้งใจที่จะใช้กลุ่มของตนเชื่อมต่อหรือเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างๆ ของรัฐ อันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

หากวิเคราะห์จากลักษณะและองค์ประกอบของกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล นี้แล้วจะพบว่า กลุ่มนี้กระทำการทุกอย่างหรือจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาโดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือผลประโยชน์ (Interest) สำหรับกลุ่มตนทั้งสิ้น การเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ ของรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองก็ล้วนแต่มุ่งหวัง เรียกร้องหรือ

และพิทักษ์ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน โดยอาจมีการโฆษณาชวนเชื่อ อ้างว่าประโยชน์ประเทศชาติบ้าง แต่นั่นอาจเป็นเพียงเป้าหมายรอง เป้าหมายหลักล้วนอยู่ที่ผลประโยชน์กลุ่มตนเป็นสำคัญ

ประเภทของกลุ่มกดดัน

จากนิยามของกลุ่มข้างต้น จะทำให้เห็นได้ว่า กลุ่มกดดันนี้มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะรวมตัวกันสร้างเป็นกลุ่มเพื่อกดดันหรือเรียกร้องในเรื่องเกี่ยวกับอะไรในที่นี่จะแบ่งประเภทกลุ่มดังกล่าวเพื่อง่ายต่อการกำหนดกลุ่มในการศึกษา เช่น

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) กลุ่มนี้ประกอบไปด้วย 1) กลุ่มธุรกิจ 2) กลุ่มกรรมกร 3) กลุ่มอาชีพ
2. กลุ่มส่งเสริม กลุ่มนี้ประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายอาชีพ เช่น พ่อค้า นักธนาคาร นายแพทย์ ทนายความ นักสังคมสงเคราะห์ และครู เป็นต้น
3. กลุ่มกดดันทางเชื้อชาติ พบในประเทศที่มีประชากรหลากหลายเชื้อชาติ หลายชาติพันธุ์ เป็นต้น
4. กลุ่มข้าราชการ (government agency) กลุ่มนี้มีบทบาทในการพยายามเผยแพร่ข่าวสารไปสู่ประชาชน และพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อกดดันให้รัฐต้องทำอย่างใดอย่างหนึ่งในอันที่จะทำให้กลุ่มได้ประโยชน์ (อาณันท์ อาภาภิรม, 2545, น.97-98)

การจำแนกกลุ่มออกมาเช่นนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาและวิเคราะห์ แต่ในความเป็นจริง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจมีองค์ประกอบที่เหลื่อมผสมอยู่ด้วย ดังเช่น กลุ่มข้าราชการบางกลุ่มที่เข้าไปมีบทบาทต่อนโยบายรัฐบาล เช่น ระบบการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่จะแถลงต่อสภา ก่อนการบริหารประเทศ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคณะกรรมการ ฯ ที่ศึกษาและกำหนดไว้

ลักษณะกลุ่มการเมือง กลุ่มทางการเมือง

คำว่า กลุ่มการเมือง ในที่นี้ จะหมายถึงเฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มพรรคการเมือง หรือกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง รวมถึงเกี่ยวข้องกับนักการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กลุ่มการเมืองนี้ มีหน้าที่ในการบริหาร ปกครอง รักษาระเบียบ ติความและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น.33) ส่วนกลุ่มทางการเมืองอาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง โดยอาจมีสถานะเป็นผู้ช่วยหรือฉกฉวยโอกาสด้านผลประโยชน์จากพรรคการเมืองหรือนักการเมือง หรือจากบุคคลภายนอกที่เข้ามาติดต่อกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง โดยกลุ่มทางการเมืองนี้จะแฝงตัวหรือบางครั้งเปิดเผยตัวตนเข้าไปทำหน้าที่เชื่อมต่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมือง หรือนักการเมือง และให้กับกลุ่มทางการเมืองของตนเอง หากจะเรียกให้สุภาพและเป็นทางการก็อาจเรียกกลุ่มทางการเมืองนี้ว่าผู้ทำหน้าที่เป็นดีลเลอร์ (dealer) หรือโบคเกอร์ (broker) เป้าหมายหลักของกลุ่มคือผลประโยชน์ที่จะเกิดจากกิจกรรมที่กลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้องนั่นเอง

มีผู้ให้นิยามการเมือง (politics) ไว้หลากหลายนิยาม หลายแง่มุม เช่น นิยามในแง่ของความเป็นสถาบัน แต่นักรัฐศาสตร์ทั้งหลายมักยอมรับกันว่า นิยามการเมืองในแง่สถาบันไม่ได้ช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมือง (Political Phenomena) มากนัก (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น.2) เช่นการนิยามการเมืองมักจะให้นิยามกันว่า การเมืองคือ การแข่งขันกันเพื่อแสวงหาอำนาจ ...การเมืองหมายถึงศิลปะในการปกครอง (The art of government) หมายถึงกิจการสาธารณะ (public affair) หมายถึงการประนีประนอมและการเห็นพ้องกัน (compromise and consensus) และหมายถึง อำนาจและการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากร (power and distribution of resources) (Heywood, 2002, pp.4-12)

ส่วน Austin Ranney (1993, pp.27-33) กล่าวว่า การเมืองหมายถึงความขัดแย้ง (conflict) โดยเฉพาะความขัดแย้งในรูปการต่อสู้ระหว่างบุคคลที่ต่างพยายามทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผลขณะเดียวกันทำให้ผลประโยชน์ที่ฝ่ายตรงกันข้ามไม่เห็นด้วย ได้รับการตอบสนองหรือทำให้เกิดความพอใจ

จากนิยามการเมืองที่สามารถนำมาวิเคราะห์ถึงลักษณะของกลุ่มการเมืองหรือนักการเมืองได้นั้น น่าจะเป็นการพิจารณาจากนิยามในแง่ของการตัดสินใจกำหนดนโยบายและมุ่งไปที่การเมืองเป็นเรื่องที่ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร ซึ่งการนิยามในแง่นี้จะทำให้เราทราบคำตอบว่าใครได้ประโยชน์ ได้เมื่อไร และได้มาอย่างไร การนิยามในแง่นี้ การเมืองจะหมายถึง การจัดสรร แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า (values) แก่สังคม ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่านั้น ในทัศนะของ ฮาโรลด์ ดี.ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น.2) หมายถึง อำนาจ ความเคารพนับถือ ความนิยมชมชอบ ความยุติธรรม ความกินดีอยู่ดี ความมั่งคั่ง ความชำนาญ ความรอบรู้ สิ่งที่มีคุณค่าในที่นี้ มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม หากกล่าวให้ชัดและสั้นที่สุด สิ่งที่มีคุณค่า ก็คือผลประโยชน์ (interest) นั่นเอง

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

จากการศึกษาและนำเสนอลักษณะของกลุ่มที่กล่าวมาข้างต้น เราจะพบลักษณะร่วมกันของกลุ่มดังกล่าว ก็คือผลประโยชน์ ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุด (values) อันมีความหมายและขอบเขตกว้างขวาง เพื่อให้การกำหนดลักษณะกลุ่มผลประโยชน์กระชับขึ้น จึงสมควรทำความเข้าใจลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ให้ตรงกัน คือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะของการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์คล้ายคลึงกันมาทำกิจกรรมร่วมกัน และที่พิเศษอีกอย่างคือ การเข้าไปร่วมกิจกรรมดังกล่าวนั้นมิได้เป็นเพียงวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น แม้กระทั่งทัศนคติของแต่ละบุคคลในกลุ่มยังมีทิศทางเดียวกัน (Truman, 1951 & Bentley, 1980)

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างๆ อีกอย่างคือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันนั้นก็เพื่อแสวงหาหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) การเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (democratic politics) โดยพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น.51-52)

ทฤษฎีอำนาจ

มีนักปราชญ์ กล่าวถึงอำนาจไว้หลากหลายทฤษฎี เช่นนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ของพุทธศาสนิกชน ตรัสว่า วโส อิสริย โลเก แปลว่า อำนาจเป็นใหญ่ที่สุดในโลก ในที่นี้ จะประมวลแนวคิด ทฤษฎีอำนาจมาเสนอ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ต่อไป

1. ทฤษฎีสนาม (Field Theory) มองอำนาจในฐานะที่เป็นพลัง (force) ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถ กดดันให้อีกบุคคลหนึ่งมีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง (Lewin, 1951)

2. ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) เป็นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงเศรษฐศาสตร์ระหว่างบุคคล 2 คน โดยตั้งสมมติฐานว่าบุคคลทั่วไปจะพยายามดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เกื้อหนุนมากที่สุด (จุมพล หนิมพานิช, 2551, น.127)

3. ทฤษฎีการตัดสินใจทางรัฐศาสตร์ (Political Science Decision -Making Theory) ปรากฏในงานของ J.D. March (1955, pp.431-435) และคณะให้นิยามอำนาจ ว่าเป็นความสามารถในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

4. ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายการเกิดขึ้นของอำนาจจากสมมติฐานที่ว่า 1) อำนาจเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป 2) ในความสัมพันธ์ทางสังคม แต่ละบุคคลมีความสัมพันธ์ที่จะต้องพึ่งพาอาศัยกัน และการที่บุคคลหนึ่งพึ่งพาอีกคนหนึ่งเป็นเหตุให้บุคคลที่มี คนอื่นไปพึ่งพามีอำนาจ (จุมพล หนิมพานิช, 2551, น.128)

5. ทฤษฎีความเชื่อถือ (Truth Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายการเกิดขึ้นของอำนาจว่า อำนาจสังคมขึ้นอยู่กับ การพึ่งพาหะหว่างกันของคนที่มีความสัมพันธ์กันแต่การพึ่งพาดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเชื่อถือผู้อื่นหรือองค์การอื่น ความเชื่อถือจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อบุคคลเชื่อว่าคนอื่นหรือองค์การอื่นนั้นจะทำประโยชน์ให้เกื้อหนุน

6. ทฤษฎี 2 หน้า แห่งอำนาจของ Mc Clelland David (จุมพล หนิมพานิช, 2551, น.129-130) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าอำนาจมี 2 หน้า แห่งอำนาจอยู่ 2 หน้า คือ หน้าด้านลบ และหน้าด้านบวก ด้านลบคืออำนาจส่วนตัว (personal power) เป็นอำนาจที่บุคคลใช้เพื่อตัวเอง หรือประโยชน์สำหรับตนเอง ส่วนด้านบวกของอำนาจ คืออำนาจสังคม (social power) เป็นอำนาจที่บุคคลใช้เพื่อสร้างการจูงใจ หรือทำให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุผล

ในหน้าด้านบวกนี้ยังแบ่งเป็น 1) เชื่อในระบบหน้าที่ (Belief in the Authority) หมายถึงผู้บริหารหรือ ผู้นำเชื่อในระบบอำนาจหน้าที่ 2) เป็นพวกชอบทำงานและระเบียบวินัย (Preference for work and discipline) 3) เป็นพวกที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (Altruism) หมายถึงพวกที่ปรารถนาหรือต้องการให้ บริษัทหรือองค์การพบกับความสำเร็จมากกว่าความปรารถนาหรือความสำเร็จของตัวเอง 4) เป็นพวกที่เชื่อในความยุติธรรม (Belief in justice) ข้อนี้หมายถึงผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารเชื่อในความยุติธรรมมักจะเป็นผู้บริหาร ที่น่าเชื่อถือ ว่าเป็นสิ่งที่พึงค้นหา

7. ทฤษฎีการวิเคราะห์อำนาจของ Etzioni (Amitai Etzioni) ทฤษฎีนี้ระบุถึงอำนาจ 3 ประเภท คือ 1) อำนาจบังคับ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกขององค์การ โดยการบังคับให้พวกเขา ดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง โดยมีการขู่เชิญหรือบังคับหากไม่ทำตามจะถูกลงโทษ 2) อำนาจจรรยาบรรณ

(Utilitarian Power) เป็นอำนาจที่มีการจัดหารางวัลหรือผลตอบแทนให้กับพวกเขา ถ้าพวกเขาดำเนินการบางสิ่งบางอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร พวกเขาจะได้ประโยชน์ 3) อำนาจเชิงปทัสสถาน (Normative Power) เป็นอำนาจที่มีอิทธิพลต่อสมาชิก โดยการใช้ความรู้ที่พวกเขาต้องการเป็นอย่างมากเพื่อเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ (จุมพล หนีมพานิช, 2551, น.130-131)

อำนาจ และลักษณะกลุ่มอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ระบุว่า อำนาจโดยเฉพาะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แต่มีการคัดเลือกตัวแทน ในนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนในสภาฯ ผ่านการเลือกตั้งตามมาตรา 94 ในรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจใช้สิทธิจะต้องเป็นไปตามมาตรา 99 และต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้าม ตามมาตรา 100 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว

บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นผู้เข้าไปใช้อำนาจและสิทธิแทนประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาที่อาจมี ก็คือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้อำนาจและสิทธิในการใช้อำนาจจากผู้ใด เป็นประเด็นที่จะทำการศึกษาให้ละเอียดใน หัวข้อถัดไป

ที่มาขององค์กรอิสระ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในบทความนี้จะศึกษาและนำเสนอเป็นกรณีศึกษาเฉพาะกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 ระบุถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง พร้อมทั้งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง

มาตราดังกล่าว ระบุถึงที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งในวรรคที่หนึ่ง ได้ระบุถึงคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของผู้จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง พร้อมทั้งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พฤติกรรมเช่นนี้จะยอมรับได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นกลางทางการเมือง ประเด็นนี้อาจต้องศึกษาประวัติ ผู้ที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งดังกล่าวย้อนหลังไปนานสักเท่าใด เพราะหากไม่พิจารณาใคร่ครวญให้รอบคอบ ละเอียดยึดถ่วงแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจพลัดเข้าไปอยู่ในกลุ่มการเมือง กลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์เสียเอง เช่น กรณีการฟ้องร้องคดีให้ยุบพรรคการเมืองในความผิดการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จำนวน 29 ล้านบาทผิดวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองหนึ่งในช่วงเป็นฝ่ายค้าน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยกคำร้อง และคดีเงิน 258 ล้านบาท ของพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งศาลยกคำร้องทั้ง 2 คดี คดีดังกล่าวเป็นที่เคลือบแคลงใจสาธารณชนทั่วไป ถือว่าเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยในการทำงานขององค์กรอิสระเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่สุดท้ายศาลยกฟ้อง เพราะคดีหมดอายุความ เท่านั้น

หรือกรณีกรรมการการเลือกตั้งบางท่านเคยให้สัมภาษณ์ว่า ทำงานใหญ่ต้องลำเอียง หรือข้อความที่ว่าขอเอียงเพื่อทำงานใหญ่ ดังรูป



(หนังสือพิมพ์ เนชั่น ประจำวันที่ 16 เมษายน 2557)

และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองด้านลบต่อฝ่ายหนึ่งซึ่งตรงกันข้ามกับตัวเองว่า เป็นการแสดงออกของคนที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างกันมีหลากหลายรูปแบบ บางคนมีเหตุผล บางคนใช้อารมณ์ แต่ที่หยาบคาย ต่ำ เลื่อนถ้อย ตั้งแต่เล่นเฟซบุ๊กมาคือการแสดงออกของผู้สนับสนุนรัฐบาล และพวกเสื้อแดง ทั้งหมดนี้แปลว่ากลุ่มเขาคือกลุ่มคนไม่น่าคบที่สุดในสังคมนี้ (สมชัย ศรีสุทธิยากร, เนชั่น ประจำวันที่ 16 เมษายน 2557) ซึ่งโดยพฤติกรรมและสามัญสำนึกคณะกรรมการฯ ก็คือกรรมการ ทำหน้าที่เป็นกรรมการ ก็ควรดำรงตนในฐานะกรรมการ ไม่ใช่ผู้เล่นในสนามการเมืองหรือกรรมการตัดสินกีฬาในสนามฟุตบอลไม่ควรร่วมกับนักฟุตบอลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียเอง

จากมาตราแรก และวรรคแรกของรัฐธรรมนูญที่กำหนดคุณสมบัติและสิ่งที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก็แสดงให้เห็นถึงความเป็นกลางหรือไม่เป็นกลางทางการเมืองและน่าสงสัยในประเด็นว่าจะมีผลประโยชน์บางอย่างเกิดขึ้น

ประเด็นต่อมาคือการเข้าสู่ตำแหน่งตามมาตรา 231 ซึ่งเกิดจากการสรรหา โดยจัดให้มีคณะกรรมการสรรหา จำนวนเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน จำนวน ห้าคน มาตรา 231 การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร **ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร** บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 230 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 113 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประการคือ กลุ่มบุคคลตามมาตรา 231 ก็คือคณะกรรมการสรรหา เหตุใดจึงมีแต่บุคคลในซีกฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ที่น่าสังเกตอีกประการคือ ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร ข้อนี้ก็เป็นการแน่นอนว่า ผู้นำฝ่ายค้าน (หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน) ในทางการเมืองก็ย่อมจะยืนอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับฝ่ายรัฐบาลโดยมีต้องสงสัย จึงเป็นไปได้ที่ผู้นำฝ่ายค้านจะเห็นชอบให้บุคคลซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝักใฝ่รัฐบาลเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้นำฝ่ายค้านน่าจะมีแนวโน้มว่าจะเลือกบุคคลที่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายค้าน หรือเลือกบุคคลผู้มีความคิดเห็นทางการเมืองที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับฝ่ายตนเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งข้อสงสัยและสังเกตดังกล่าวนี้ มันอาจมีความลำเอียง และจะเสียความเป็นกลางทางการเมืองของผู้จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 229 วรรคแรก ตั้งแต่ต้น

ข้อสังเกตนี้ ผู้เขียนยังไม่ได้ชวนผู้อ่านได้พิจารณาถึงผู้เป็นประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดความลำเอียง หากบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการสรรหา เป็นคนละฝ่ายหรือจัดอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่กล่าวถึงข้างต้น แนวโน้มในการจะได้บุคคลผู้จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นกลาง ย่อมจะน้อยหรือไม่มีเลย ทั้งนี้พิจารณาได้จากคณะกรรมการสรรหา ซึ่งอาจไม่เป็นกลางทางการเมืองเสียแต่แรกเริ่มของกระบวนการสรรหา

ประเด็นที่น่าพิจารณาอีกข้อก็คือ วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล ก็มีประเด็นสมควรนำมาพิจารณา เช่น

มาตรา 232 กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเสื่อมทับซ้อนกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี หรือรัฐบาล เช่นมาตรา 104 อายุของสภาผู้แทนราษฎร มีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

อายุของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรานี้ เกี่ยวโยงถึงอายุหรือวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งบริหารอื่นๆ เช่นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากไม่มีอุบัติเหตุทางการเมือง ผู้นำฝ่ายรัฐบาล รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาล ก็จะสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 4 ปี เท่านั้น แต่อายุหรือสมาชิกภาพอาจสิ้นสุดลงตามมาตรา 106 ก็ได้ เช่น ระบุว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

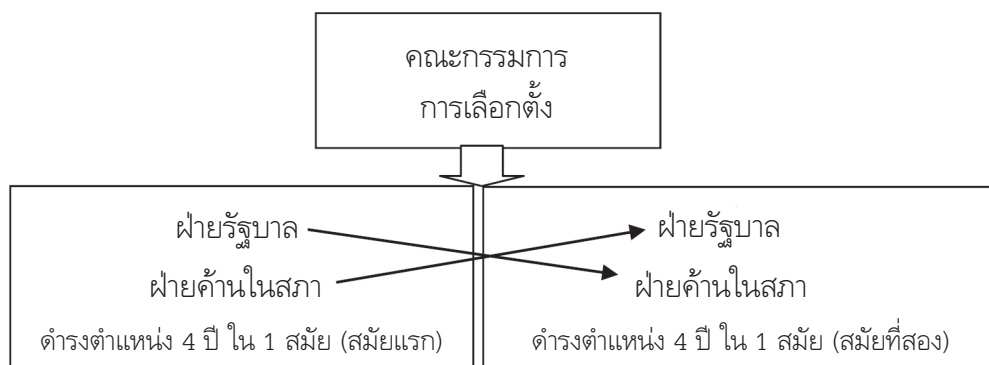
- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 101
- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102
- (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 265 หรือมาตรา 266

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสามให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ทั้งหมดมี 11 วงเล็บ แต่ผู้เขียนยกมาประกอบการศึกษาและพิจารณาเพียงเท่านี้ และประเด็นที่จะสื่อความไม่เป็นกลางทางการเมืองอีกประการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่อาจกลายเป็นกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ อีกประเด็น คือ

หากฝ่ายรัฐบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพลงตามมาตรา 104 (กำหนดอายุ 4 ปี) เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงเป็นชุดเดิม เพราะมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี ตามมาตรา 232 เมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้ง การหาเสียง การประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิม เป็นชุดที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผ่านการสรรหา โดยผู้นำฝ่ายค้านซึ่งมีบทบาทสำคัญ ในกระบวนการสรรหา เข้าสู่ตำแหน่ง ลักษณะเช่นนี้จะหาความเป็นกลางหรือจะหวังความเป็นกลางจากคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดดังกล่าวหรือชุดเดิมนี้อย่างไร

หรือหากฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งครบวาระสี่ปี เพราะสาเหตุใด สาเหตุหนึ่งตามมาตรา 106 วงเล็บใด วงเล็บหนึ่ง การจัดการเลือกตั้งใหม่หรือเลือกตั้งซ่อมก็ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่ผ่านเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวโดยผู้นำฝ่ายค้านในสภามีส่วนสนับสนุนหรือสรรหา หรือกล่าวง่ายๆ มีหนี้บุญคุณหรือสรรหากับมือตนเอง (แม้ว่าจะมีระบบกรรมการ แต่จะมั่นใจได้อย่างไรว่าไม่มีกลุ่มล็อบบี้ (Lobby Groups) เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหา) ทั้งหมดนี้ก็ยังไม่ว่ากันจะถูกตั้งข้อสงสัยในความเป็นกลุ่มกดดัน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มล็อบบี้ ระหว่างกันสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งกับฝ่ายค้านในสภาและจะแปรเปลี่ยนมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับฝ่ายค้านที่อาจพลิกมาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากอายุหรือวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับฝ่ายค้านและรัฐบาล เหลื่อมทับซ้อนกันเช่นนี้ ลักษณะดังกล่าว สามารถเขียนเป็นผังได้ ดังนี้



อำนาจ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้เขียนได้กล่าวถึงอำนาจ (Power) และอำนาจหน้าที่ (Authority) ตามคำจำกัดความที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วนั้น ในหัวข้อนี้ จึงจะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงอำนาจและอำนาจหน้าที่ขององค์กร ดังกล่าว ตามที่ปรากฏโดยพฤตินัยและนิตินัย จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 ดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 235 ววรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาคและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 181 โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

(4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทน องค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

จากมาตรา ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจออกประกาศ วางระเบียบ กำหนดการในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ แม้กระทั่งในวรรคหนึ่งของ (9) ยังระบุถึงอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหรือมีในการสามารถเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคล กลุ่มหรือคณะบุคคลใด ก็ได้ มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ก็ได้ เป็นต้น

แม้กระทั่ง พระราชบัญญัติหลายๆ ฉบับที่ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังกล่าว มากมาย อาทิ

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

กล่าวได้ว่า อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจครอบคลุมทุกหน่วยงาน องค์กร เพราะหากกล่าวตาม รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มีระบุไว้อย่างจำเพาะเจาะจงตั้งแต่ มาตรา 235-241 ที่มีอำนาจห้าม ผู้มีอำนาจ (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) จับ คမ်းซัง หรือมีหมายเรียกตัวคณะกรรมการหรือกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เป็นต้น

ที่กล่าวมาข้างต้น จึงถือเป็นเหตุผลสนับสนุนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ส่วนกลาง) ทั้ง 5 คน และอาจรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร และหรือ ประจำจังหวัดมีอำนาจ อันจะก่อให้เกิดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ได้ เพราะมีฐานมาจากกลุ่มอำนาจ

แต่หากจะเปรียบเทียบกับบุคคลบางกลุ่มเช่น นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ที่ถือเป็นฝ่ายบริหารนั้น หากพิจารณาจากสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งที่ผ่านกระบวนการได้รับมอบอำนาจหรือยินยอมให้ใช้อำนาจแทนปวงชน ที่เลือกเข้ามา ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ ที่จำกัด มีวาระการดำรงตำแหน่งหรือใช้อำนาจหน้าที่ไม่เกิน 4 ปี (1 สมัย) เป็นต้น

แม้อำนาจในการสั่งย้าย ข้าราชการระดับสูง เช่น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) (กรณีนายถวิล เปลี่ยนสี) นายทหารระดับ ผู้บัญชาการทหารบก หรือทหารสูงสุด เป็นต้น ก็ยังไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้อันเป็นการยืนยันว่า โครงสร้างอำนาจ และการจัดสรรอำนาจ ของกลุ่มอำนาจ (อำนาจเดิม) กับกลุ่มอำนาจใหม่ (กลุ่มการเมือง) ไม่เสมอภาค หรือไม่เท่าเทียมดังเช่นที่ควรจะเป็น หรืออาจเป็นเพราะกลุ่มอำนาจที่เป็นข้าราชการประจำ ก็จัดอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ในส่วนของระบบราชการ ก็เป็นได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการบริหาร คือการควบคุม และดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมถึงการออกเสียงประชามติ
2. ด้านตุลาการ คือการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภา ที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง
3. ด้านนิติบัญญัติ คือการออกกฎระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

บทสรุป

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทขับเคลื่อนความเป็นไปของสังคม อันครอบคลุมไปถึงเศรษฐกิจ และการเมือง ด้วย สามารถทำให้สังคมตั้งแต่ระดับเล็กสุดคือครอบครัว ถึงระดับใหญ่สุดคือ ประเทศ เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งศึกษา กลุ่มอำนาจ กลุ่มการเมือง กลุ่มกดดัน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์

ทั้ง 5 กลุ่ม หากพิจารณาจากชื่อหรือศัพท์ที่เรียกกัน อาจมีความแตกต่างกัน แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดแล้วจะพบว่า ทั้งหมดจะเหลือเพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจ แสวงหาอำนาจ เพื่อจะได้ครอบครองอำนาจ ซึ่งเมื่อมีอำนาจแล้วจะกลายเป็นกลุ่มอำนาจ ทั้งในความหมายของ Power และ Authority แล้วเป้าหมายหรือสุดท้ายจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) อาจกล่าวได้ว่า อำนาจเป็นเป้าหมายขั้นต้นหรือ

เป้าหมายรอง ที่กลุ่มบุคคลแสวงหา แต่เป้าหมายสุดท้ายหรือเป้าหมายหลัก คือ ผลประโยชน์

กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดได้ว่าเป็นองค์รวมทั้งหมดในกลุ่มที่กล่าวข้างต้น แต่หากกล่าวให้สั้นลงก็สามารถระบุได้ว่าเป็นกลุ่มอำนาจและผลประโยชน์ ในส่วนที่กล่าวว่าเป็นกลุ่มอำนาจ เพราะมีอำนาจที่เป็นทั้ง Power และ Authority รวมอยู่ด้วยกัน เกิดขึ้นโดยมีกฎหมายเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งดังกล่าวให้การรับรองด้วย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่รับรองและหรือไม่รับรอง ชะลอ รวมถึงถอดถอนบุคคล กลุ่มบุคคลมิให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ก็ได้

ในส่วนที่เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ เหตุผลเพราะคณะกรรมการฯ ดังกล่าว เกิดขึ้นและขึ้นสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้ เพราะมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม สรรหาและเลือกขึ้นมา เป็นที่แน่ใจได้ว่า สังคมไทยยังเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งระบบดังกล่าวมีลักษณะอยู่ในทุกองของสังคมไทย หรือกล่าวได้ว่า เพราะหลักคำสอนที่ว่า นิमितต์ สาธุฐาน กตัญญู กตเวทิตา ซึ่งแปลว่า ความเป็นผู้รู้จักบุญคุณที่บุคคลอื่นกระทำให้แก่ตนเองและทำการตอบแทน (อาจในรูปผลประโยชน์) เป็นเครื่องหมายของคนดี

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็เป็นเพียงกลุ่มบุคคลปุถุชน คนธรรมดา ย่อมมีกิเลส และตัณหาครอบงำได้ เช่นกับบุคคล กลุ่มบุคคลในสังคม อื่นๆ โอกาสที่จะทำประโยชน์ตอบแทนให้แก่กันและกันก็ไม่น่าจะเกินความคาดหวัง

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. ค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2557. จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>.
- จุมพล หนิมพานิช. (2552). *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย แนวเก่า แนวใหม่และกรณีศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : ส.เอเชียเพรส (1989).
- _____. (2551). *ผู้นำ อำนาจ และการเมืองในองค์การ Leaders Power and Political in Organization*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. (2552). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : วิพริ้นต์.อานนท์ อาภาภิรม.
- (2545). *รัฐศาสตร์เบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮาส์.
- Bentley, A. (1980). *The process of government*. Chicago : University of Chiacgo Press .
- Gabriel, A. (1974). *Comparative politics politics today*. Canada : Little Brown.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. (2nd ed.). New York : Palrave.
- Lewin, K. (1961). *Field in social science*. New York : Harper.

- March, J.G. (1955, June). *An introduction of the Theory and measurement of influence*. *American Political Science Review*, 2(49), 431-451.
- Ranney, A. (1993). *Governmming : An introduction to political science*. (6th ed.). New Jersey : Prentice Hall International.
- Robert A. D. (1957). *The Concept of Power Behavior Science*. *Behavioral Science*, 3(2), 201-215.
- Kanter, R.M. (1977). *Man and women of the cooperation*. New York : Basic Books p.166. [http://www.ect.go.th/ page_id=1071\)th](http://www.ect.go.th/page_id=1071)th). http://www.ect.go.th/th/?page_id=384
- Thibaut, J.W. & H.H. (1969). *The social psychology of groups*. New York : Wiley.
- Truman, D. (1951). *The governmental process : political interests and public opinion*. New York : Knopf.
- Schein, E. (1965). *Organization psychology*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
- Sills, D.L. (1968). *International encyclopedia of the social science vol.17*. New York : The Macmillan Company : The Free Press.