

การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการทำให้เป็น ประชาธิปไตยของไทย

The Cheating Election: An Obstacle to Thai Democratization

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการทุจริตการเลือกตั้งที่เป็นอุปสรรคต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย โดยพบว่าการทุจริตการเลือกตั้งถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การสร้างระบบการทุจริตการเลือกตั้งคือ การใช้เงินในการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในกระบวนการเลือกตั้งจนส่งผลกระทบต่อทำให้ระบบการเมืองขาดความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เพราะประชาชนจะได้ตัวแทนที่ไม่พึงปรารถนาและไม่เป็นประโยชน์ต่อระบบการเมือง อีกทั้งการคัดกรองตัวแทนทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยผ่านกระบวนการเลือกตั้งก็ควรจะเป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเชื่อถือได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบให้การทำให้เป็นประชาธิปไตยเป็นจริงได้ในอนาคต

คำสำคัญ การทุจริตการเลือกตั้ง การทำให้เป็นประชาธิปไตย

Abstract

This article aimed to study the relationship of the cheating election towards Thai democratization. It found that the cheating election effected towards Thai democratization because an important cause was to use money to be main factor for buy vote from voters. Thus, the voters would not have the good representative for them, and also the political system, so the political election should be clear, fair, and trust that effected toward the Thai democratization in the future.

Keywords: the cheating election, democratization

*ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาถือเป็นรากฐานการปกครองที่หลายประเทศพยายามก้าวผ่านไปได้ถึงทั้งในเชิงโครงสร้างทางการเมือง (political structure) และวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ซึ่งจุดเริ่มต้นสำคัญประการหนึ่งภายในระบบการเมืองดังกล่าวคือการคัดกรองบุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (election) โดยหลายคำถามเชื่อมโยงถึงกระบวนการเลือกตั้งของไทยว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยมีมูลเหตุที่เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างก็คือ การคัดกรองปัจเจกบุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ ดังตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนถึงปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ จำนวนใบแดงและใบเหลืองจำนวนมากที่เกิดจากการตรวจพบการทุจริตการเลือกตั้งในแต่ละครั้งตามข้อร้องเรียนหลังการเลือกตั้ง

ขณะเดียวกันประเด็นปัญหาเรื่อง “ความยุติธรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการการเลือกตั้ง” ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของนักการเมืองที่ผ่านการคัดกรอง นักการเมืองหลังได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ แล้ว สถานภาพความเป็นตัวแทนของผู้ชนะการเลือกตั้งได้เกิดขึ้นทันที อย่างไรก็ตามแม้บุคคลเหล่านั้นจะได้รับใบเหลืองให้ต้องกลับไปลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่เพราะมีเหตุให้เชื่อว่ายังขาดความโปร่งใส หรือใบแดงอันเป็นผลให้พ้นสถานภาพสมาชิกสภาความเป็นตัวแทนไปเลยก็ตาม ย่อมแสดงว่ากระบวนการเลือกตั้งที่เคยเกิดขึ้นนั้นขาดความยุติธรรม

การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรมกับทุกคนจึงถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนได้ใช้โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองบนสิทธิของพลเมืองอย่างเท่าเทียม การแสดงออกดังกล่าวสามารถทำได้ทั้งในฐานะของผู้ออกสิทธิเลือกตั้งและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ความล้มเหลวจากการเลือกตั้งที่มีการทุจริตย่อมเป็นภาพสะท้อนถึงความล้มเหลวของการสร้างตัวแทนทางการเมืองในสภาวะระดับต่าง ๆ ตามไปด้วย อีกทั้งยังทำให้เกิดข้อกังขาตามมาถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ยังทำหน้าที่ในสภาว่ามีความโปร่งใสมากพอจริงหรือไม่

กรณีการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งกลายเป็นข้อกล่าวหาหลักสำหรับการล้มกระบวนการเลือกตั้งในบางครั้ง หรือเพื่อกำจัดคู่แข่งทางการเมือง และถือเป็นเหตุผลที่ยังคงเป็นปัญหามาโดยตลอด ดังพบว่า สถิติการเคลื่อนไหวทางการเงินในช่วงที่มีการเลือกตั้งของหลายพื้นที่มีระดับสูงขึ้นเกินกว่าระดับการอนุญาตให้ใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายในเขตหรือพื้นที่ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้น จำนวนเงินทุนของผู้สมัครจึงกลายเป็นยุทธปัจจัยที่สำคัญต่อการลงแข่งขันในทางการเมือง ถึงแม้หลักสำคัญประการหนึ่งของอุดมการณ์การเมืองแบบเสรีนิยมจะมุ่งเน้น

ความเสมอภาคที่จุดเริ่มต้น แต่จุดเริ่มต้นดังกล่าวกลับกลายเป็นปัญหาของความไม่เท่าเทียมของทุนในการแข่งขัน เพราะส่งผลให้จุดเริ่มต้นในการลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นเว้นช่วงระยะทางในการออกตัวได้แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม หากการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งหลายคนเรียนกันมาตั้งแต่ยังเยาว์วัยหรือรับรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ มาอย่างยาวนานว่า ถ้าไม่มีการเลือกตั้งก็ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย เพราะถือเป็นสัญลักษณ์สำคัญที่แสดงภาพความเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมได้ดีที่สุด ประชาชนสายสังคมนิยมหรือกลุ่มคอมมิวนิสต์แบบสุดขั้วบางท่านถึงกลับบอกว่า ถ้าการเลือกตั้งคือประชาธิปไตย นักปกครองสายนี้ก็กลับบอกเช่นกันว่าตนเองก็เป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกับสายเสรีนิยม เพราะในกระบวนการทางการเมืองแนวนี้นี้มีการเลือกตั้งอยู่เช่นเดียวกันในการสรรหาตัวแทนเข้าสู่ระบบการเมือง เพียงแต่อาจจำกัดตามรัฐธรรมนูญจะให้พรรคคอมมิวนิสต์นั้นเป็นพรรคการเมืองพรรคใหญ่พรรคเดียวที่มีอิทธิพลในการคัดเลือกผู้สมัครจำนวนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอตัวเป็นผู้แทนในรัฐสภาด้วยการเปิดช่องให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเหล่านี้

การให้นิยามคำว่า “ประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง” จึงย่อมเป็นการสร้างความหมายที่ไม่ได้ผิดแผกอะไรกับระบอบการเมืองทุกรูปแบบ และเป็นการชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ไม่อาจที่จะละเลยหรือขาดไปได้ เพราะหากปราศจากการเลือกตั้งก็ย่อมชี้ให้เห็นว่าระบอบการเมืองในขณะนั้นเป็นเผด็จการนั่นเอง ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องแปลกหากประชาชนโดยทั่วไปจะมองในมุมนี้ และเมื่อการเลือกตั้งกลายเป็นช่องทางที่สำคัญของการก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองด้วยความชอบธรรมเนื่องจากนักการเมืองที่มาจากระบวนการเลือกตั้งสามารถอ้างถึงความชอบธรรมในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ชัดเจน โดยเฉพาะในแวดวงการเมืองไทยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ นักการเมืองไทยต่างยอมรับเป็นเสียงเดียวกันว่า การเล่นการเมืองก็คือการเป็นผู้แทนที่ต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น หากมาจากการแต่งตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ก็ไม่อาจอ้างได้ว่าเป็น “ผู้แทนของราษฎร” ได้เลย และมีภาพความเป็น “ตัวแทนของรัฐ” หรือ “ตัวแทนเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ” มากกว่า

คำถามที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับในแต่ละครั้งนั้นมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม หรือเป็นไปตามหลักการหรือข้อตกลงตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เพราะหากไม่เป็นไปตามนั้นแล้วก็คงยากที่จะเชื่อได้ว่า ประชาชนจะได้ตัวแทนทางการเมืองที่ดีหรืออ้างถึงความชอบธรรมจากสิทธิเลือกตั้งที่มอบไว้ได้ เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้นจึงเป็นประเด็นที่ตรงข้ามอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการอ้างถึงความชอบธรรมในฐานะตัวแทนของประชาชนในระบบการเมือง

ประเด็นการนำเสนอที่จะกล่าวถึงเป็นลำดับ ๆ ต่อไป เกี่ยวกับมูลเหตุที่นำไปสู่การทุจริตการเลือกตั้ง ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทุจริตการเลือกตั้ง และรูปแบบการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อชี้ให้เห็นเป็นตัวอย่างว่า การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องระแวดระวังการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย เพราะจะทำให้ประชาชนได้ตัวแทนที่ไม่พึงปรารถนา หรืออาจได้ตัวแทนที่เป็นโจรสวมชุดสูทในสภาอันทรงเกียรติ

การยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นในบทความนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นจริง และหลายกรณีก็ยังคงเป็นสิ่งที่พบเห็นได้โดยทั่วไป เพียงแต่ว่า มีหลายสาเหตุที่ทำให้การทุจริตที่เกิดขึ้นถูกละเลย หรือแม้กระทั่งกลายเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับว่าถูกต้องไปเสียแล้วก็มี ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าอันตรายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของไทยให้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

จากการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบสังเขปนั้น¹ ได้สรุปให้เห็นว่าการเลือกตั้งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

ประการแรก การเลือกตั้งต้องมีความเป็นอิสระ เพื่อให้ประชาชนเลือกบุคคลตามที่ต้องการ โดยปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการบังคับ ช่มชู้ การให้ผลตอบแทน การว่าจ้าง การให้อามิสสินจ้าง เป็นต้น

ประการที่สอง มีการจัดการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่แน่นอน สม่ำเสมอ และเป็นไปตามกฎหมาย

ประการที่สาม การเลือกตั้งต้องบริสุทธิ์และยุติธรรมจึงจะถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง ทั้งนี้ภายใต้กระบวนการเลือกตั้งต้องก่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขัน รัฐบาลต้องเข้าทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแลให้เกิดการเลือกตั้งที่แท้จริง

ประการที่สี่ ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐต้องมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยปราศจากการกีดกันอันเนื่องมาจากสีผิว เพศ สถานภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคม

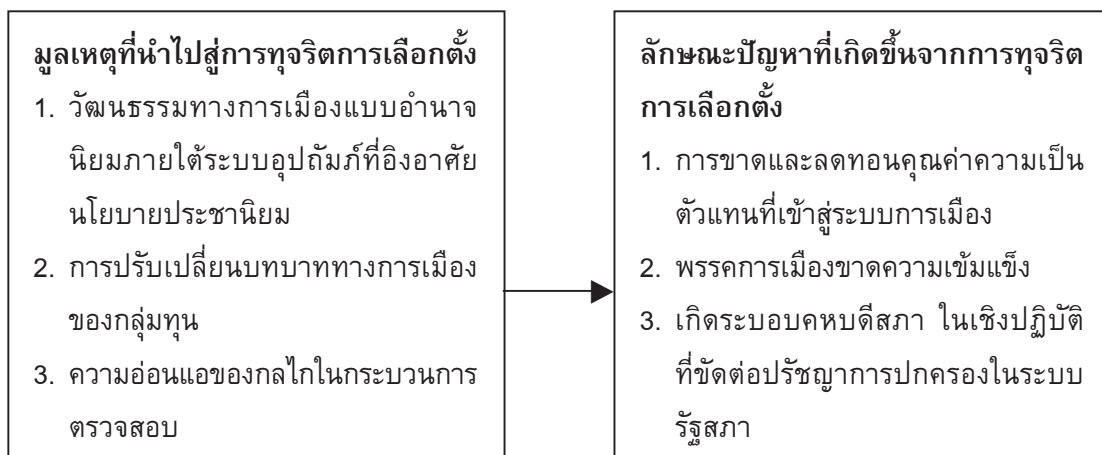
ประการที่ห้า การมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเสมอภาค กล่าวคือ ยึดหลักการให้สิทธิในการลงคะแนนหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียง และทุกคะแนนเสียงมีน้ำหนักอย่างเท่าเทียมกัน

¹ ฐิสร ตูทองคำ, กระบวนการการเลือกตั้ง, ชุติวชิษฐณบ้นและกระบวนการทางการเมืองไทย, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), 540-541.

ประการสุดท้าย ยึดหลักการลงคะแนนลับ เพื่อเป็นการรักษาเอกสิทธิ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนจึงสามารถลงคะแนนเสียงได้อย่างอิสระ ปราศจากอิทธิพล หรือวิธีการอื่นใดที่จะทำให้ผู้ใช้สิทธินั้นสูญเสียอิสรภาพในการตัดสินใจ

จากแนวคิดพื้นฐานข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า ทุกขั้นตอนภายใต้กระบวนการเลือกตั้งมุ่งสร้างปทัสถานให้ทุกคนที่อยู่ในระบบการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างความถูกต้อง โปร่งใส และเท่าเทียมอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งจะส่งผลให้ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง (representative) เป็นผู้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจแทนประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ

กรอบแนวคิดในการศึกษา



การทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเลือกตั้งนั้น ได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาไว้กว้าง ๆ กล่าวคือ มูลเหตุที่นำไปสู่ระบบการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งประกอบไปด้วย 1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่อิงอาศัยนโยบายประชานิยม 2. การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน และ 3. ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งทั้งสามปัจจัยข้างต้นส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทุจริตการเลือกตั้งมีลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1. การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง 2. พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง และ 3. เกิดระบอบคหบดีสภา (Capitalist Parliament) ในเชิงปฏิบัติที่ขัดต่อปรัชญาการปกครองในระบบรัฐสภา

มูลเหตุที่นำไปสู่ระบบการทุจริตการเลือกตั้ง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยตลอดระยะเวลากว่า 8 ทศวรรษได้ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อนไปด้วยสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มากมายนั้น ได้ก่อให้เกิดการปรับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันเกิดจากผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองในหลายมิติ กล่าวคือ การคงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ การเปลี่ยนท่าทีในการแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุนหรือนักธุรกิจเอกชน และความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบการทำงานทั้งในและนอกสภา โดยมีประเด็นในการพิจารณาพอสังเขปดังนี้

ประการแรก วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่อิงอาศัยนโยบายประชานิยม

เมื่อพิจารณาบริบทการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จะพบว่าโครงสร้างทางสังคมไทยยังปรากฏให้เห็นในเชิงประจักษ์ถึงการยอมรับหรือความกลัวต่อการท้าทายการมีอำนาจของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง จนกระทั่งทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “การสกัดกั้นตนเอง” (self-censorship) เหมือนที่เกิดขึ้นในบางประเทศที่ผู้ปกครองใช้อำนาจข่มขู่คุกคาม หรือทำให้หวาดกลัวจนประชาชนไม่กล้าแสดงออกทางการเมือง ดังในกรณีของสิงคโปร์² ซึ่งการสกัดกั้นตนเองดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนที่ผ่านการกล่อมเกลางานสังคม (socialization) ถึงการยอมจำนนต่อผู้มีอิทธิพลหรือมีอำนาจยอมเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ประกอบกับการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์³ ที่มีอยู่มาอย่างยาวนานในสังคมไทย ย่อมทำให้การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นมองเห็นการเป็นผู้รับที่เจียมเจียมยอมเป็นการเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในฐานะผู้ให้กับประชาชนที่อยู่ในฐานะของผู้รับ จึงเป็นการแสดงออกในเชิงพฤติกรรมของความพร้อมในการยอมรับหลักการแลกเปลี่ยนในเชิงอุปถัมภ์ด้วยการหยิบยื่นนโยบายประชานิยมเพื่อมุ่งหวังครอบงำประชาชนให้เกิดการพึ่งพิงนักการเมืองมากกว่าการแลกเปลี่ยนในเชิงผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่คำนึงถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ การแลกเปลี่ยนในเชิงอุปถัมภ์ยอมเป็นสิ่งที่กลายเป็นปัญหาในมิติของการพิทักษ์รักษาสีทธิทางการเมืองของพลเมือง เพราะเป็นการแสดงถึงการยอมจำนนของประชาชนต่อผู้มีบุญคุณโดยไม่อาจโต้แย้งได้ ซึ่งต่างจากการแลกเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทน กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนในลักษณะนี้เป็นการคาดหวังและการมอบผลประโยชน์ซึ่งต่างฝ่ายต่างปรารถนาต่อกันและกัน จึงมีมิติของการแสดงออกอย่างความเท่าเทียมของทั้งสองฝ่ายในการเป็นทั้งผู้ให้

² James Gomez, *Self-Censorship Singapore's Shame*, (Singapore: Think Centre, 2000)

³ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธุ์, *ระบบอุปถัมภ์*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

และผู้รับ ดังที่ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสิ่งที่เรียกร้องต่อนักการเมืองและเมื่อนักการเมืองมอบให้แล้วก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับด้วยคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือเสียงสนับสนุน ซึ่งถือว่าเป็นไปตามหลักการตลาดทางการเมือง⁴ สิ่งที่กำลังมาข้างต้นถือเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้มีเงินสามารถเข้าสู่รัฐสภาในฐานะตัวแทนทางการเมือง ดังพิจารณาได้จากจำนวนกลุ่มของนักธุรกิจที่เข้าสู่ระบบการเมืองโดยตรงมากขึ้น

ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน

หากพิจารณาผลการศึกษาของสิทธิโชค ลางกุลานนท์⁵ เกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยได้สะท้อนว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองเกิดขึ้นในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ดี ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยหรือช่องทางที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจเข้ามาเป็นมีบทบาททางการเมืองด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น ผ่านระบบพรรคการเมือง กลุ่มนักธุรกิจที่กลายมาเป็นนักการเมือง สามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการผลักดันนโยบายสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ จนส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่อีกด้านหนึ่งทำให้ยังมีการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองด้วยเช่นกัน ทำให้หลายนโยบายตอบสนองหรือให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจมากกว่าประชาชน

สภาพปัญหาดังกล่าวถือเป็นตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงความล้มเหลวในแง่การสร้างโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสชนะ บทบาทการนำของภาคประชาชนในการต่อสู้กับบทบาทของนักธุรกิจการเมือง ยังไม่สามารถต้านทานอิทธิพลของการแสดงบทบาทใหม่ของกลุ่มทุนในคราบนักการเมืองได้ เนื่องจากกลุ่มทุนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรสูงกว่า⁶ ข้อพิสูจน์นี้พิจารณาได้จากสัดส่วนประเภทตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในรัฐสภาหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จะพบว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มทุน

⁴บุญศรี ยี่หะ, นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ : การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมือง เกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

⁵สิทธิโชค ลางกุลานนท์, พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552)

⁶ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์, “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปัจจุบัน จะเลือกแนวสันติหรือรุนแรง,” http://www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?News_ID=9540000061695. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2556)

และแม้จะมีการยุบพรรคการเมืองหลายครั้ง แต่กลุ่มทุนเหล่านี้ก็สามารถกลับมารักษาพื้นที่ทางการเมืองได้โดยตลอดและสามารถชนะการเลือกตั้ง มีอำนาจเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลได้โดยตลอด จึงย่อมกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า การปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวก็คือ การยกสถานภาพทางการเมืองของกลุ่มทุนจากเดิมที่แสดงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการกดดันรัฐ มาเป็น “คหบดีอำมาตยาธิปไตย” (Business Bureaucratic Polity) ในทางการเมืองด้วยตนเอง ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบนายทุนเป็นใหญ่จนยากที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะมีศักยภาพในการผลักดันตนเองให้เข้าสู่ระบบการเมืองได้

ประการที่สาม ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบ

ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบสามารถพิจารณาได้จากปรากฏการณ์ในช่วงระยะหนึ่งทศวรรษเศษที่ผ่านมา จะพบว่า หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ส่งผลให้เกิดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินลงโทษ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความชอบธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนก็ตาม แต่องค์กรอิสระเหล่านี้กลับถูกแทรกแซงหรือทำลายอำนาจมาโดยตลอด ด้วยวิธีการต่าง ๆ มากมายนอกเหนือจากการให้สินบน เช่น การส่งคนของกลุ่มทุนเข้าไปทำหน้าที่ การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ การใช้วิธีการให้ขมสยบ การใช้วิธีการทำให้กลัว หรือแม้แต่การใช้กลุ่มการเมืองเข้ากดดัน เป็นต้น หากพิจารณาถึงพฤติกรรมทางการเมืองเหล่านี้ย่อมพบว่าขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยตะวันตกมิได้เน้นการยึดตัวบุคคลหรือสรรหา “คนดี” เป็นหลักกว่า ถ้าได้คนดีมาบริหารปกครองแล้ว บ้านเมืองจะดีเองเหมือนกับแนวคิดการปกครองตะวันออก ดังที่ลอร์ด แอคตัน (Lord Acton) รัฐบุรุษชาวอังกฤษได้กล่าวคติพจน์ที่มักจะถูกเอ่ยอ้างถึงอยู่เสมอว่า “อำนาจทำให้อ่อนแอลง” เพราะยิ่งมีอำนาจมากก็ยิ่งมีความฉ้อฉลมาก (power corrupts, absolute power corrupts absolutely) ระบอบประชาธิปไตยตะวันตกจึงพยายามสร้างเงื่อนไขทางการเมืองเพื่อใช้เป็นกลไกป้องกันปัญหา อาทิ การสร้างกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ (Check and Balance) ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ทั้งนี้เพราะมีบทเรียนในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศต่าง ๆ ว่า ถ้าปล่อยให้อำนาจอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือสถาบันเดียว อาจนำไปสู่การปกครองที่ฉ้อฉลหรือชั่วร้าย หรือกระทำการทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยตะวันตกจึงมิได้เน้นการยึดตัวบุคคลหรือสรรหา “คนดี” เป็นหลักกว่า ถ้าได้คนดีมาบริหารปกครองแล้ว บ้านเมืองจะดีเองเหมือนกับแนวคิดการปกครองตะวันออก แต่พยายามสร้างกลไกหรือระบบ

ต่าง ๆ ที่จะคอยเป็นกรอบหรือแนวทางให้ผู้มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ปฏิบัติตนให้ถูกต้อง ระบบหรือกลไกดังกล่าวอาจมีทั้งที่เป็นหน่วยงานที่เป็นทางการหรือสถาบันของรัฐด้วยกัน และมีทั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนที่มีระเบียบหรือกฎหมายรองรับ อาจเป็นการยอมรับโดยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ หรือส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมในสังคมนั้นที่บทบาทของภาคประชาชนมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจและทำหน้าที่แทนเท่านั้น แต่ในทุก ๆ ขั้นตอนของการบริหารบ้านเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นจะปรากฏบทบาทของประชาชนอยู่ตลอดเวลา จึงพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศประชาธิปไตย ทั้งในการแสดงออกถึงปัญหาความต้องการ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการทำหน้าที่ของผู้มีอำนาจรัฐในบางกรณีที่เกิดขึ้น การตรวจสอบดังกล่าวสามารถนำไปสู่การถอดถอนหรือลงโทษจำคุกผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

ด้วยเหตุข้างต้น เมื่อระบบการตรวจสอบอ่อนแอหรือขาดศักยภาพในการทำงานองค์กรเหล่านี้ย่อมมีอาจเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอิทธิพลมากพอในการถ่วงดุลย์และเป็นที่ยำเกรงของผู้ที่ถือแอบการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบได้ จึงนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานรัฐให้ก้าวพ้นไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาที่ถือเป็นองค์กรอันดับต้น ๆ ในการแสดงบทบาทดังกล่าว

จากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองทั้งหมดข้างต้นล้วนเป็นช่องทางสำคัญที่เอื้อให้เกิดการใช้เงินในการเลือกตั้ง จนเกิดเป็นระบบการแข่งขันด้วยการประมูลในกระบวนการเลือกตั้งขึ้น ส่งผลให้ประชาชนได้ตัวแทนหรือสมาชิกรัฐสภาที่มาจาก การประมูล ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดและหลักการเลือกตั้งตามกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทุจริตการเลือกตั้ง

หากการศึกษานี้ นิยาม “การประมูลในกระบวนการเลือกตั้ง” หรือ “การประมูลตั้ง” ว่าหมายถึง การใช้เงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกันซื้อคะแนนเสียงของประชาชน เพื่อให้ตนเองชนะการเลือกตั้งจนสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองในฐานะสมาชิกรัฐสภาหรือเป็นตัวแทนทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ได้ โดยการแข่งขันที่เกิดขึ้น ผู้ขายใช้ “สิทธิในการเลือกตั้ง” แทน “สินค้า” โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกันเข้าไปซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งเหล่านี้ ซึ่งอาจกระทำด้วยตนเองหรือดำเนินการผ่านตัวกลางที่เรียกว่า “หัวคะแนน” ผลของการทุจริตดังกล่าวย่อมทำให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1. การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนในระบบการเมือง 2. พรปรการเมืองขาดความเข้มแข็ง และ 3. การเกิดระบอบคหบดีสภา (Capitalist Parliament) ในเชิงปฏิบัติที่ทำลายต่อปรัชญาการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับ ๆ ต่อไป

ประการแรก การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง แม้อุดมการณ์แบบเสรีนิยมจะยอมรับ “หลักความเสมอภาคที่จุดเริ่มต้น” มาเป็นรากฐานรองรับความเป็นประชาธิปไตยก็ตาม แต่ระบอบการปกครองที่นายทุนมีอำนาจทางการเมือง กลับสร้างระยะห่างของความเสมอภาคให้กว้างขึ้น เพราะเป็นระบบการเมืองที่เน้นการใช้เงินเข้าประมูลในการแข่งขัน กล่าวคือ การทุจริตการเลือกตั้งด้วยการแข่งขันกันใช้เงินซื้อเสียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัคร แม้ผลการแข่งขันจะปรากฏผู้ชนะจนได้ตัวแทนของประชาชนหรือสมาชิกรัฐสภา แต่ตัวแทนดังกล่าวกลับขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง

เมื่อพิจารณาจากหลักการเลือกตั้งได้สะท้อนให้เห็นว่า ทุกขั้นตอนภายใต้กระบวนการเลือกตั้งมุ่งสร้างบรรทัดฐานให้ทุกคนที่อยู่ในระบบการเมืองต้องตั้งอยู่บนความถูกต้อง โปร่งใส และเท่าเทียมอย่างเสมอภาคกัน โดยเฉพาะตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเพราะเป็นผู้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจแทนประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ

คุณสมบัติการเป็นตัวแทนที่ดีต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังพิจารณาได้จากข้อสรุปของสหภาพรัฐสภา (International Organization of Parliaments: IPU) เกี่ยวกับหลักการของประชาธิปไตยในภาพกว้างนั้น⁷ ยอมรับถึงประเด็นสำคัญเกี่ยวกับขอบข่ายของคำว่า ประชาธิปไตยไว้ประการหนึ่งว่า ประชาธิปไตยต้องการการดำรงอยู่ของสถาบันตัวแทนต่าง ๆ (representative institutions) ในทุกระดับทางการเมือง และโดยเฉพาะรัฐสภาหนึ่ง ๆ ที่ถือเป็นองค์ประกอบของสังคมถูกนำเสนอในฐานะตัวแทน และเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในเชิงอำนาจ และแนวทางในการแสดงออกของเจตจำนงของประชาชนในทางกฎหมายและภาพรวมการทำงานของรัฐบาล

เพราะฉะนั้น การเข้ามาสู่ระบบการเมืองด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและชอบธรรมจึงย่อมเป็นการลดทอนคุณค่าของความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมกันด้วย เพราะหลักของประชาธิปไตยประการหนึ่งนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันและสนับสนุนให้เกิดเกียรติและสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งรูปแบบของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องทำให้สิ่งที่กล่าวมานั้นเกิดขึ้น รวมทั้งระบบการเมืองก็ต้องมีสมรรถนะพอให้สิ่งที่กล่าวมาถูกต้องโดยตัวเองด้วย

ประการที่สอง พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง

โดยพบว่ากลไกทางการเมืองถูกรอบำด้วยทุน พรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการแข่งขันทางการเมืองจะถูกก่อตั้งโดยนายทุนหรือนักลงทุนทางการเมือง กลุ่มทุนจึงสามารถใช้อิทธิพลในฐานะผู้ลงทุนเข้ากำกับและควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ของพรรค อาทิ นโยบายพรรคที่

⁷ IPU, “IPU: Setting Democracy Standards and Guideline,” [Online] Available from: <http://www.ipu.org/dem-e/standards.htm>. (accessed 18 August 2016)

สามารถเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่ม ด้วยการวางกรอบกำหนดทิศทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งการผ่านมติพรรค ซึ่งสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษจนมีผลให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี การก่อตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ มักตั้งอยู่บนฐานของการรวมกลุ่มการเมืองต่าง ๆ แล้วจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง กลไกสำคัญมักประกอบด้วย ผู้มีอุดมการณ์ของพรรค แกนนำพรรค นายทุนพรรค และกลุ่มผู้สนับสนุนพรรค อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยมักขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความสามัคคีของแกนนำพรรค และความพร้อมของนายทุนพรรค ตัวชี้วัดความเป็นจริงของข้อสังเกตนี้ก็คือ การตอบคำถามว่า จะมีพรรคการเมืองใดบ้างในช่วงที่แกนนำพรรคเปลี่ยนหรือลาออกจากพรรคแล้วพรรคการเมืองนั้นจะยังคงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนนำพรรคที่มีสถานภาพเป็นนายทุนพรรคด้วย ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจึงย่อมสัมพันธ์ไปกับเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้

ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงผสานไปกับแนวคิดการเมืองในระบบรัฐสภาที่เห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมาจากพรรคการเมือง กลไกการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของระบบพรรคการเมืองจึงเป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงกับผู้นำรัฐบาลในฐานะหัวหน้าพรรคหรือแกนนำพรรค และในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองก็ทำหน้าที่เป็นตัวประสานเชื่อมโยงผู้สนับสนุนพรรค โดยเฉพาะผู้ที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องคอยสนับสนุนหัวหน้าพรรคหรือแกนนำพรรคในฐานะนายทุนพรรค ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถานภาพความเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีอิสระในการทำงานโดยไม่สนใจมติพรรคหรือข้อตกลงหรือผลประโยชน์ของพรรคจะยังคงทำได้หรือไม่ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในช่วง 1 ทศวรรษเศษๆ ที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นจึงพบว่าการกระทำที่ขัดกับมติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นน้อยมาก

เมื่อบทบาทของนายทุนมีอิทธิพลโดยตรงต่อการสร้างความเป็นสถาบันแก่พรรคการเมืองจึงมีผลให้การทำหน้าที่ในด้านการเชื่อมต่อกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันเข้ากับรัฐสภา รัฐบาล และระบบราชการ ย่อมกลายเป็นการประสานประโยชน์เพื่อกลุ่มทุนนั้น ๆ ไป และกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองที่ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวย่อมเกิดความอ่อนแอ ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ออกเสียงสนับสนุนเลือกพรรคนั้น ๆ ให้เข้าไปทำงานในสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งถือว่าเป็นผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งจาก “การประมุขในกระบวนการเลือกตั้ง” หรือ “การประมุขตั้ง” หรือการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสภา

ประการที่สาม การเกิดระบบ “คหบดีสภา” (Capitalist Parliament) ซึ่งขัดกับแนวทางการปกครองในระบบรัฐสภาที่มุ่งเน้นให้พลเมืองทุกกลุ่มสามารถเข้าไปเป็นตัวแทนทางการเมืองในรัฐสภาได้ กล่าวคือเมื่อพิจารณาความมีเสถียรภาพของรัฐบาลในช่วง 2 ทศวรรษหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 จะพบว่า ภายหลังจากเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะถูกท้าทายจากกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ทหาร กลุ่มทุน ขบวนการชาวบ้านที่สูญเสียประโยชน์จากรัฐหรือกลุ่มที่ถูกรัฐเบียดขับ และปัญหาจากกลไกต่าง ๆ เช่น ระบบราชการ ความขัดแย้งในพรรคการเมือง หรือในพรรคร่วมรัฐบาลเอง เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ล้วนเกี่ยวพันกับความสามารถในการแก้ไขปัญหาและศักยภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล และศักยภาพของรัฐสภาในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ

เมื่อนายทุนหรือกลุ่มทุนซึ่งเป็นพ่อค้าที่มีอำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการประมูลตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร สภาดังกล่าวจึงย่อมเป็นที่แสดงอำนาจทางการเมืองของเหล่าคหบดีเหล่านี้ โดยเฉพาะคหบดีที่มีสถานภาพเป็นผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมสามารถขับเคลื่อนเป้าประสงค์ส่วนตัวด้วยการแปลงไปสู่นโยบายของรัฐได้โดยง่าย นโยบายประชานิยมกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสกัดกั้นการเคลื่อนไหวต่อต้านจากฝ่ายที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐบาล ในขณะที่รัฐสภากลายเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างกฎหมายที่เอื้อประโยชน์หรือสร้างโอกาสต่อเหล่าคหบดีในคราบนักการเมือง คำว่า “การถอนทุนคืน” จึงกลายเป็นสำนวนที่สะท้อนถึงความชอบธรรมของเหล่าคหบดีเหล่านี้ว่าสามารถกระทำการดังกล่าวได้ และถือเป็นเรื่องปกติของการเมืองไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำธุรกิจ กล่าวคือ เมื่อลงทุนในการซื้อเสียงแล้วก็ย่อมต้องแสวงหากำไรจากการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน

ตรรกะทั้งในแง่แนวคิดและแนวปฏิบัติข้างต้นย่อมแตกต่างกับปรัชญาการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบการเมืองแบบรัฐสภา ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว ในระบบรัฐสภานี้ รัฐสภามีอำนาจมากกว่ารัฐบาล กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่รับรองนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดใด คณะรัฐมนตรีชุดนั้นก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาเพื่อให้มีการจัดเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง และการที่คณะรัฐมนตรีจะคงอยู่หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้น การปกครองในรูปแบบนี้จึงถือได้ว่าองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดตามหลักปรัชญาที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยมีตัวแทนไปควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ดังนั้น เมื่อเหล่าคหบดีหรือนายทุนกลายเป็นสมาชิกรัฐสภา และรวมถึงการเป็นผู้นำในรัฐบาล ย่อมแสดงให้เห็นว่าหลักปรัชญาประชาธิปไตยที่เน้นการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น แท้จริงแล้วอำนาจอธิปไตยกลายเป็นอำนาจของคหบดีผู้เป็นอำมาตย์ทางการเมือง

จากข้างต้นจึงย่อมชี้ให้เห็นว่า ปรัชญาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาถูกท้าทายด้วยระบบคหบดีสภา ซึ่งบ่งชี้ถึงความล้มเหลวในการสร้างรัฐสภาให้กลายเป็นกลไกขับเคลื่อนกิจกรรมทางการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยได้อย่างเข้มแข็ง คหบดีสภาจึงย่อมเป็นแหล่งชุมนุมของนักลงทุนทางการเมืองเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง โดยแอบอ้างผลประโยชน์ของประชาชนมาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย เพราะฉะนั้นลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปรัฐสภาไทยให้เกิดความเข้มแข็ง

รูปแบบการทุจริตการเลือกตั้ง

การนำเสนอเรื่องการทุจริตการเลือกตั้งนี้ถือเป็นภาพสะท้อนที่ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งถือเป็นความล้มเหลวอย่างเป็นรูปธรรมในการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ของการเมืองไทย ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งจอมปลอมมากกว่าความเป็นจริง เพราะตัวแทนที่ได้มาเกือบทั้งหมดล้วนต้องเผชิญกับคำถามเดิม ๆ อยู่เสมอว่า “ซื้อเสียงมาหมดไปเท่าไร” หรือ “ถ้าไม่ซื้อมาจะได้สักกี่คะแนน” นอกเหนือจากนั้นยังอาจรู้สึกสะเทือนเพราะต้องซื้อเสียงกับคนในครอบครัวหรือคนในตระกูล ซึ่งดูเหมือนว่าการเข้าไปสู่ระบบการเมืองเป็นเรื่องที่น่าเจ็บปวดทางจิตใจไม่น้อย

หาก “เงิน” ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญสำหรับการดำเนินกิจกรรมการทุจริต แม้ในระดับท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งขนาดเล็กก็ตาม ก็ยังพบเห็นได้โดยทั่วไปได้ว่า การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมืองที่ทุกคนยอมรับว่าเป็นสิ่งที่สร้างคุณธรรมในการได้ประโยชน์ทางการเมืองโดยตรงที่สุด หรือมีความเป็นรูปธรรมที่สุดแก่ประชาชน ทั้งนี้กลยุทธในการทุจริตการเลือกตั้งที่จะนำเสนอจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ การทุจริตในส่วนภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ การทุจริตในส่วนผู้สมัครที่มีจำนวนน้อย และการทุจริตในส่วนที่มีผู้สมัครหรือคู่แข่งจำนวนมาก ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นพอสังเขปว่ามีการใช้เงินในแต่ละประเภทอย่างไรให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

ประเภทแรก การทุจริตในส่วนภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบด้วย

1. การอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติมักสร้างเครือข่ายสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นอย่างดี จนเกิดเป็นระบบผูกขาดของผู้สมัครเพียงบางคนเท่านั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายจับกุมเลือกปฏิบัติเฉพาะฝ่ายตรงข้าม

2. การเข้าถึงผู้ชี้ขาดการเลือกตั้ง เพราะหากพบการทุจริตเกิดขึ้นการเข้าถึงกรรมการย่อมทำให้การเลือกตั้งนั้นเกิดผลที่พึงประสงค์ตามมาได้เสมอ เปรียบเสมือนการที่อัยการสั่งไม่ฟ้องก็ทำให้คดีการทุจริตเหล่านั้นเป็นโมฆะหมดสิ้นไปทันที การสืบเสาะเพื่อหาพยานหลักฐานต่อไป

ก็ย่อมกลายเป็นเรื่องที่เสียเวลาในการต่อสู้สำหรับคู่แข่ง การเข้าถึงกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความประสงค์เพื่อเข้าถึงในทางลับเสมอ ๆ

3. การบริหารหน่วยเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ส่งบุคคลที่ไว้ใจไปเป็นกรรมการหน่วย การแอบให้สินบนกรรมการหน่วย การส่งบุคคลไปกดดันผู้ใช้สิทธิในแต่ละหน่วย การบริหารจัดการหน่วยเลือกตั้งได้จึงย่อมหมายถึงกระบวนการทุจริตอื่น ๆ ที่สามารถทำได้ง่ายขึ้น อาทิ การหย่อน “บัตรผี” หรือการใช้สิทธิแทนผู้อื่นเพื่อเลือกตัวเองในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ การแอบปรับเปลี่ยนหีบบัตรขณะขนส่ง การแก้มรวมคะแนนผิด หรือการทำให้บัตรดีของคู่แข่งกลายเป็นบัตรเสีย เป็นต้น

4. การทุจริตด้วยกลโกงแบบชาวบ้าน ด้วยการสร้างสถานการณ์ไฟฟ้าดับ หรือสร้างเหตุให้เกิดเหตุน่าสนใจในขณะที่มีการรวมคะแนนหรือนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้ง การสร้างวิกฤตการณ์นี้มักเกิดขึ้นในช่วงที่ฝ่ายอยากชนะการเลือกตั้งมีผลคะแนนกำลังไล่ตามคู่แข่ง หรือกำลังสูสี โดยภายหลังวิกฤตการณ์คลี่คลายจะเห็นว่าคะแนนฝ่ายที่ตามมักพลิกผันโดยฉับพลัน การทุจริตการเลือกตั้งในลักษณะนี้ถือเป็นวิธีการที่อาจเรียกได้ว่า “ปล้นเข็มขัดแชมป์กันหน้าเวที”

ประเภทที่สอง การทุจริตในส่วนผู้สมัครที่มีจำนวนน้อย ประกอบด้วย

1. กรณีของการต่อสู้ที่มีคู่แข่งแค่ 2 คนนั้น การฉวยโอกาสเจรจาให้อีกฝ่ายยอมถอนตัวจากการสมัครถือว่าเป็นสิ่งที่คู่แข่งทางการเมืองมักเลือกที่จะกระทำ เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ดีที่ได้ประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย โดยมากมักใช้วิธีการที่อาจเรียกว่า “การซื้อคู่แข่ง” เหตุผลก็คือการซื้อคู่แข่งนั้นประหยัดกว่าการใช้จ่ายเงินไปทุ่มซื้อคะแนนเสียงกับคู่แข่งชั้นทางการเมือง โดยอาจมีข้อตกลงหรือการส่งเสริมนโยบายทางการเมืองนี้ด้วยการให้ตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ไปพร้อมกับเงินค่าจ้างให้ถอนตัวหรือสละสิทธิในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2. การข่มขู่ให้เกรงกลัวปัญหาสำคัญของการต่อต้านจากฝ่ายตรงข้ามที่ไม่ยอมรับข้อเสนอในการเจรจาย่อมทำให้เกิดยุทธวิธีในการต่อสู้ทางการเมืองที่เข้มข้นมากขึ้น ด้วยการข่มขู่ผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายตรงข้าม ซึ่งหมายถึง การทำให้ผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามเกิดความเกรงกลัวภัยที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อร่างกายและจิตใจ การข่มขู่ที่เกิดขึ้นนอกจากจะทำให้เกิดภาพของสงครามจิตวิทยาแล้ว ในหลายกรณียังพบการลอบทำร้ายให้ถึงแก่ชีวิตก็เกิดขึ้นจริงอยู่เป็นจำนวนมาก

3. การต่อสู้ด้วยยุทธวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายตนเองชนะ โดยเฉพาะการจ่ายเงินซื้อคะแนนเสียงแบบทุ่มทุนแข่งขันกัน ถือเป็นการประมูลซื้อคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก ซึ่งวิธีการนี้จะเกิดขึ้นควบคู่กับการข่มขู่คุกคามฝ่ายตรงข้าม วิธีการนี้จึงทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินแข่งขันกันอย่างบ้าคลั่งขึ้นมาได้ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายจะแข่งขันกันทุ่มเงินซื้อคะแนนกันคนละหลายรอบสำหรับการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

ประเภทที่สาม การทุจริตในส่วนที่มีผู้สมัครหรือคู่แข่งจำนวนมาก

1. การอาศัยหวัคະແນ หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมหรือจัดตั้งฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการอิงอาศัยหวัคະແນถือว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหวัคະແນที่ดีจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ๆ เช่น รู้จักคนมาก เข้าถึงคนเก่ง เป็นที่รักของชาวบ้าน มีอิทธิพลอยู่บ้าง มีความน่าเชื่อถือ มีความซื่อสัตย์ เป็นต้น ซึ่งในกระบวนการซื้อเสียง ถ้าขาดบุคลากรด้านนี้แล้วก็คงยากที่จะทำให้การกระจายเงินไปยังผู้ขายเสียงเป็นไปได้ง่าย ยากลำบาก

2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้ที่มีความตระหนี่ถี่เหนียวในด้านการเงินและปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ซื้อคะแนนเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นภาพลักษณ์ที่เสริมให้ประชาชนที่จะเลือกตั้งเชื่อใจหรือมั่นใจได้ว่า พวกเขายังมีโอกาสที่จะได้ประโยชน์จากคนที่เขาเลือกหลังได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งไปแล้ว การใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งจึงเป็นการสร้างภาพลักษณ์ไปพร้อมกันด้วย

3. ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อาศัยการซื้อเสียงจะต้องมีความพร้อมในการแจกจ่ายเพื่อระดมเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งตลอดเวลา เพราะเมื่อหวัคະແນต้องการใช้เงิน ฝ่ายผู้ซื้อเสียงต้องมีความพร้อมสูง ไม่เช่นนั้นแล้วกระบวนการซื้อเสียงก็ล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้น อีกทั้งกระบวนการจ่ายเงินซื้อเสียงในปัจจุบันไม่สามารถทำสำเร็จได้ภายในครั้งเดียว จึงทำให้เห็นว่า ปัญหาการจ่ายซ้ำเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความไว้วางใจหรือเชื่อใจระหว่างผู้ซื้อเสียงกับหวัคະແນอย่างยากที่จะแยกออกจากกันได้

4. ความพร้อมในการเข้าถึงเขตหวัคະແນจัดตั้งอื่น ๆ เช่น วัด หรือศูนย์รวมกิจกรรมทางศาสนา ได้แก่ งานมงคลและงานอวมงคลต่าง ๆ ถือเป็นการสร้างภาพที่ดีแก่สาธารณชน โดยเฉพาะในกรม กอง หรือส่วนราชการบางแห่งได้มีระเบียบหรือกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ให้สมาชิกองค์กรต้องย้ายทะเบียนบ้านเข้าไปประจำที่ต้นสังกัด จึงยอมทำให้หน่วยราชการเหล่านั้นกลายเป็นพื้นที่รวมฐานคะแนนจัดตั้งเอาไว้ การเข้าถึงเขตเหล่านั้นได้ยอมทำให้ฝ่ายที่เข้าถึงสามารถเข้าผูกขาดเสียงสนับสนุนอยู่กลาย ๆ การเข้าสร้างสายสัมพันธ์กับผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานราชการเหล่านั้นจึงยอมเป็นสิ่งที่มีความคุ้มค่า เพราะนอกจากจะมีค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียงที่ประหยัดขึ้นแล้ว ยังได้ประสิทธิภาพในเรื่องการระดมเสียงที่มีเอกภาพไปพร้อมกันด้วย ตัวแทนที่ได้เช่นนี้จึงอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็น “นักจัดตั้งทางการเมือง”

5. กรณีมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง 3 คนขึ้นไป ผู้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งบางคนได้ใช้วิธีการยั่วยุฝ่ายตรงข้ามทั้งหมดให้ขัดแย้งกัน โดยปลุกปั่นให้คู่แข่งที่มีโอกาสได้ 2 คนแรก

แข่งกัน เพื่อมุ่งหวังให้เกิดผลเป็นการตัดคะแนนกันเอง ส่วนผู้สมัครอันดับสามควรรักษารฐานคะแนนเสียงตัวเองเอาไว้อย่างมั่นคง

6. การสร้างระบบการพนันขึ้นต่อให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายที่ซื้อเสียง เช่น มีการสร้างเงื่อนไขการพนันว่า ถ้าฝ่ายผู้ซื้อเสียงชนะ คนที่แทงก็จะชนะการพนันนั้นด้วย จึงทำให้ฝ่ายที่แทงฝ่ายผู้ซื้อเสียงกลายเป็น “ห้วคะแนนจำเป็น” ช่วยประชาสัมพันธ์ตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งไปพร้อมกัน และมีผลทำให้ฝ่ายผู้ซื้อเสียงมีสิทธิชนะได้ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาย่อมทำให้เห็นว่า กลยุทธ์เหล่านี้ถือเป็นเพียงรูปแบบการทุจริตบางส่วนที่กำลังนิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบัน แม้จะไม่สามารถกล่าวได้หมด แต่ก็พอทำให้เข้าใจได้ว่า การเลือกตั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นยังยากที่จะเชื่อได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมที่แท้จริง

บทสรุปการทุจริตการเลือกตั้งกับการเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย

การทุจริตการเลือกตั้งถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย โดยการศึกษาในบทความนี้ชี้ให้เห็นว่า มูลเหตุที่นำไปสู่การสร้างระบบการทุจริตการเลือกตั้งหรือการแข่งขันใช้เงินประมูลคะแนนเสียงเลือกตั้ง ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แข่งขันกันใช้เงินในการซื้อคะแนนเสียงจากประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น นับเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตย อันสะท้อนถึงปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นประชาธิปไตยของไทยจนทำให้ได้ตัวแทนทางการเมืองที่ขาดความชอบธรรม นอกจากนี้ยังพบว่า มูลเหตุที่นำไปสู่ระบบการทุจริตการเลือกตั้งประกอบไปด้วย 1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่อิงอาศัยนโยบายประชานิยม 2. การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน และ 3. ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งทั้งสามปัจจัยข้างต้นส่งผลต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1. การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง 2. พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง และ 3. เกิดระบอบคหบดีสภา (Capitalist Parliament) ที่ขัดต่อปรัชญาการปกครองในระบบรัฐสภาที่มุ่งเน้นให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองในฐานะตัวแทนทางการเมืองได้อย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภายใต้กระบวนการการเลือกตั้งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้เป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และเชื่อถือได้ เพราะหากไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว ก็คงยากที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้



รายการอ้างอิง

- ธโสธร ตู้อองคำ. กระบวนการเลือกตั้ง. ชุติวิธาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.
- บุญมณี ยี่หะ. นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ : การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมือง เกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.
- ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์. “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปัจจุบัน จะเลือกแนวสันติหรือรุนแรง,” จาก: <http://www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=9540000061695>. (สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2556).
- สิทธิโชค ลางกุลานนท์. พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2552.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.
- Gomez, James. *Self-Censorship Singapore's Shame*, Singapore: Think Centre, 2000.
- IPU. *IPU: Setting Democracy Standards and Guideline*. [Online] Available from: <http://www.ipu.org/dem-e/standards.htm>. (accessed 18 August 2016)
-