



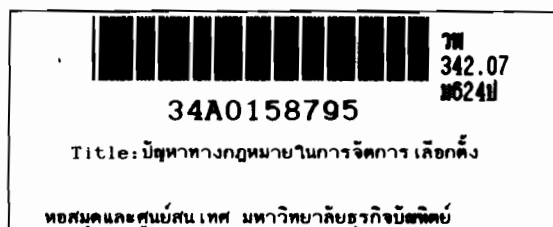
ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

मुखपल चूदररगुल

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2546

ISBN 974-281-833-9



**LEGAL PROBLEMS OF ADMINISTRATING ELECTION
OF THE PROVINCIAL ELECTION COMMITTEE**

MUKAPOL CHUTRAKUL

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2002

เลขทะเบียน.....	0158795
วันลงพิมพ์.....	22 ก.ค. 2548
เลขที่พิมพ์.....	342.07
	4.5243/
	1000
	ก.

ISBN 974-281-833-9



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัด

เสนอโดย นายมุขพล ชูตระกูล

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

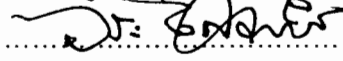
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

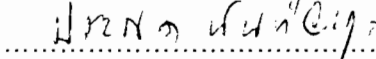
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ.ดร.วีระ โลจายะ

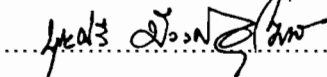
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
(รศ.ประณต นันทิชะกุล)

.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ 31 เดือน มก

พ.ศ. 2546

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ดีเนื่องจากได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างดีจาก รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และดูแลในการทำวิทยานิพนธ์นี้ อย่างใกล้ชิด ตลอดจนช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการทำวิจัยมาโดยตลอด ซึ่งทำให้ข้าพเจ้าสามารถดำเนินงานวิจัยจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้

ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร. วีระ โลจายะ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ได้โปรดกรุณาให้คำปรึกษาที่มีคุณค่า ตลอดจนขอเสนอแนะ คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้กรุณาตรวจทานความถูกต้องเหมาะสมของเนื้อหาวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข ประธานกรรมการ รศ. ประณต นันทิยะกุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รศ.ดร. บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ กรรมการผู้แทนทบวง ฯ ที่ได้กรุณาชี้แนะแนวทางอันมีคุณค่ายิ่งต่อการวิเคราะห์ผลการวิจัย และให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณและระลึกถึงพระคุณคณาจารย์บัณฑิตศึกษาที่ได้ช่วยสั่งสอนวิชาความรู้ต่าง ๆ ในระดับปริญญาโททุกท่าน และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่ได้ให้ความสะดวกในการติดต่อประสานงานต่าง ๆ

สุดท้ายนี้ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณต่อ บิดา มารดา พี่ชาย และญาติผู้ใหญ่ที่เคารพรักของข้าพเจ้าทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุน ห่วงใย และเป็นกำลังใจในทุก ๆ เรื่องเสมอมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้าของผู้ที่สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี และผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

บุษพล ชูตระกูล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๖
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตและวิธีวิจัย.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและองค์กรในการจัดการเลือกตั้ง	
2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	5
2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	6
2.3 หลักพื้นฐานของการเลือกตั้ง.....	7
2.4 วิธีเลือกตั้ง.....	8
2.4.1 การเลือกตั้งโดยตรง.....	8
2.4.2 การเลือกตั้งโดยอ้อม.....	8
2.5 ประเภทของการเลือกตั้ง.....	8
2.5.1 การเลือกตั้งทั่วไป.....	9
2.5.2 การเลือกตั้งซ่อม.....	9
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ดี.....	10
2.6.1 การมีกฎหมายเลือกตั้งที่ดี.....	13
2.6.2 การมีองค์กรเลือกตั้งที่ดี.....	14
2.6.3 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีความสนใจในการมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมือง และเป็นผู้ที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมี หลักการ.....	15
2.6.4 ผู้รับสมัครเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีความรับผิดชอบต่ออุดมการณ์ ทางการเมืองและนโยบายที่ตนได้แถลงไว้ต่อประชาชน.....	16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรจัดการการเลือกตั้ง.....	16
2.7.1 รูปแบบ.....	17
2.7.2 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้ง.....	19
2.8 เกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	25
2.8.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	25
2.8.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง.....	29
2.9 สรุป.....	34
บทที่ 3 องค์กรจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ	
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	35
3.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	36
3.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	36
3.1.3 คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	36
3.1.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	37
3.1.5 วาระการดำรงตำแหน่ง.....	37
3.2 ประเทศอินเดีย.....	38
3.3 ประเทศเกาหลีใต้.....	47
3.4 ประเทศแคนาดา.....	52
3.5 ประเทศเยอรมนี.....	56
3.6 ประเทศฟิลิปปินส์.....	61
3.7 ประเทศญี่ปุ่น.....	66
บทที่ 4 องค์กรจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย	
4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	68
4.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	68
4.1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	73
4.1.3 บทบาท อำนาจ หน้าที่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.3.1 อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	75
4.1.3.2 อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541.....	76
4.1.3.3 อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541.....	76
4.1.3.4 อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเมืองการเลือกตั้งซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. 2541.....	76
4.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	79
4.2.1 ที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	79
4.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	79
4.2.3 จำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	80
4.2.4 วาระในการดำรงตำแหน่ง.....	80
4.2.5 คุณสมบัติ.....	81
4.2.6 ลักษณะต้องห้าม.....	81
4.2.7 กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด.....	82
4.2.8 อำนาจและหน้าที่.....	88
4.2.9 การพ้นตำแหน่ง.....	90
4.3 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	90
4.4 สรุป.....	96

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด	
5.1. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	97
5.2 วิเคราะห์ปัญหาการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	100
5.2.1 ปัญหาความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด..	101
5.2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีกำลังคนของตนเองและ จิตความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนเองได้หมด.....	107
5.2.3 การทำสำนวนกรณีทุจริตการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	111
5.3 วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด.....	113
5.3.1 ปัญหาอันเกิดจากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด..	114
5.3.2 ปัญหาอันเกิดจากการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	120
5.3.3 ปัญหาอันเกิดจากค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	121
5.3.4 ปัญหาอันเกิดจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด....	122
5.4 สรุป.....	123
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	126
บรรณานุกรม.....	132
ภาคผนวก.....	135
ประวัติผู้เขียน.....	161

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด	
5.1. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	97
5.2. วิเคราะห์ปัญหาการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	100
5.2.1 ปัญหาความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด..	101
5.2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีกำลังคนของตนเองและ จิตความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนเองได้หมด.....	107
5.2.3 การทำสำนวนกรณีทุจริตการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	111
5.3. วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด.....	113
5.3.1 ปัญหาอันเกิดจากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด..	114
5.3.2 ปัญหาอันเกิดจากการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	120
5.3.3 ปัญหาอันเกิดจากค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด.....	121
5.3.4 ปัญหาอันเกิดจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด....	122
5.4 สรุป.....	123
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	126
บรรณานุกรม.....	132
ภาคผนวก.....	135
ประวัติผู้เขียน.....	161

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด	
ชื่อนักศึกษา	นายมุขพล	ชูตระกูล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ. ดร. มนตรี	รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ. ดร. วีระ	โตจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์	
ปีการศึกษา	2545	

บทคัดย่อ

การศึกษาวินิจฉัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในอนาคตว่า ควรจะมีโครงสร้างการจัดองค์กรและหลักการบริหารจัดการอย่างไรที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดการยอมรับ และให้ความเชื่อมั่นจากประชาชนทั่วไปที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามแนวความคิดของความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและความบริสุทธิ์ยุติธรรม รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างรูปแบบองค์กรทางสังคมที่ดีต่อไป

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงเอกสารและใช้วิธีวิจัยเชิงสนาม เพื่อให้ทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ วิธีการในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในประเทศ ซึ่งจากการศึกษาวินิจฉัยพบว่าปัญหาในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
2. ปัญหาการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
3. ปัญหาการบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ว่าผลจากการศึกษาดังกล่าวพบว่า ปัญหาต่างๆ ในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางไม่มอบอำนาจในการจัดการการเลือกตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังนั้นหากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถสรรหาบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และ

เป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประจักษ์แล้ว ย่อมทำให้การจัดการ
การเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ และมีความบริสุทธิ์
ยุติธรรม ทั้งยังเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามแนว
ทางของรัฐธรรมนูญ .

ป
ร
อ

Thesis Title Legal Problems of Administrating Election of the Provincial election committee

Name Mukapol Chutrakul

Thesis advisor Assoc. Prof. Dr. Moontri Rupsuwan

Co-advisor's Assoc. Prof. Dr. Vira Lochaya

Department Law

Academic year 2002

ABSTRACT

This thesis aims at setting the guidelines for the election administration of the future provincial election committee. This committee aims to have an efficient, fair and effective organizational structure and management so that the public will have confidence and trust in this committee for their freedom, neutrality and fairness. Moreover, they will be good models for other social organizations in the future.

The study was a research on various documents and research from field trips in order to gather the relevant data in administrating and monitoring the election of the provincial election committee from local sources. From the research, it is found that the problems in administrating the election of the provincial election committee include:

1. The relationship between the national election committee and the provincial election committee
2. The problems of administration the election of the provincial election committee
3. The problems of administration of the provincial election committee.

From the study, if is found that the problems facing the provincial election administrating committee stemmed from the fact that the national election committee did not transfer authority to the provincial election committee. Accordingly, if the members of the provincial committee are chosen from those who have a good education, capacity, neutrality and integrity, the election will be more effectively and fairly administrated. This will also encourage political participation among the public as specified in the Constitution.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในการบริหารจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมและมีความ โปร่งใส นั้นย่อมต้องประกอบไปด้วยการมีกฎหมายเลือกตั้งที่ดี (Electoral Law) อันได้แก่ การมีกฎหมายที่กำหนดให้การรณรงค์หาเสียงเป็นไปโดยมีความเสมอภาคไม่ว่าจะเป็น ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าหรือการที่เป็นฝ่ายรัฐบาลรวมทั้ง การที่มีองค์กรจัดการเลือกตั้งที่ดี (Electoral Management Body) ที่เป็นกลางและมีบริการจัดการเลือกตั้งที่ดีอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและปราศจากอคติ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้งในที่สุด

สำหรับในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่าย บริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง อันได้แก่ การแบ่งพื้นที่การเลือกตั้ง การทำบัญชี ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทย ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการวางตัวเป็นกลางในการควบคุมการเลือกตั้งจนอาจกล่าว ได้ว่าพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลและรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งเป็นผู้ที่ได้เปรียบ พรรคการเมืองอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กร ต่าง ๆ ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการ เลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ เหตุผลประการสำคัญก็เพื่อให้เกิดผลในการ ปฏิรูปทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยมุ่งหวังว่าองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถเข้าไปทำการตรวจสอบ การใช้อำนาจของผู้ปกครองในการใช้อำนาจของรัฐและการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือใช้อำนาจไปในทางที่เป็น ประโยชน์ต่อส่วนตัว หรือประโยชน์แก่พวกพ้อง

เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองขึ้นในประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใส ดังจะเห็นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งเป็นแบบเขตเดียวและระบบบัญชีผสมกันรวมทั้งการจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ กล่าวคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อัตราเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และถูกต้องตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่ออำนวยความสะดวกและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัด เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งและปฏิบัติงานในหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้อบรมหมายหรือมีคำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาปรากฏว่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ไม่โปร่งใส และมีการเข้าข้างต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองบางพรรค รวมไปถึงการเกิดการทุจริตในการเลือกตั้งและการนับคะแนน อันเป็นผลให้มีการประท้วงในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด¹ หากพิจารณากระบวนการสรรหาบุคคลที่เข้ารับหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะเห็นได้ว่ามีข้อบกพร่องในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง จึงย่อมส่งผลในการปฏิบัติหน้าที่ในที่สุด นอกจากนี้แล้วอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ อำนาจในการตัดสินใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งยังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง จึงทำให้การจัดการเลือกตั้งในระดับจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีจนนำไปสู่

¹ธีรยุทธ บุญแผ่ผล. กกด : ในมุมมองขององค์กรกลาง - ส.ว. - นักวิชาการ.
ใน www.mweb.co.th.

การตั้งกรรมการเพื่อศึกษาการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งส่วนกลางและประจำจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ตาม

ในขณะที่ต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอินเดีย แคนาดา เยอรมนี และสหราชอาณาจักร มีการจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับประเทศไทย มีระบบการจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส ตลอดจนมีการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไปให้ควบคุมกำกับและจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน เนื่องจากมีระบบการสรรหาและพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ดี ตลอดจนการกำหนดแนวทางปฏิบัติและการชักจูงความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นแนวทางเดียวกัน ดังนั้นการบริหารจัดการเลือกตั้งและการบริหารองค์กรจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทย จะเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดกระบวนการในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหมาะสม

2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการกำหนดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนกลางและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อันจะทำให้เกิดการบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

2.3 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบันกระบวนการในการสรรหาบุคคลที่จะเข้ารับตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังมีความบกพร่อง ทำให้ได้บุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่อาจเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังไม่มีความเหมาะสมทำให้การบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้การแก้ปัญหาในพื้นที่เลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในความ

รับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องเป็นไปโดยล่าช้า จึงสมควรที่จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 ขอบเขตและวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ตลอดจนระเบียบและข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดขององค์กรจัดการเลือกตั้งและการบริหารจัดการเลือกตั้งที่ดีโดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ ได้แก่ อินเดีย แคนาดา เยอรมนี และสหราชอาณาจักร

สำหรับวิธีการวิจัย ผู้เขียนใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารวิจัย รายงาน บทความ และกฎหมายของไทยและต่างประเทศ และใช้วิธีวิจัยเชิงสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเลือกตั้ง ได้แก่ เลขาธิการองค์กรกลาง กรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นต้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

5.1 ทำให้ทราบถึงการบริหารจัดการเลือกตั้งตลอดจนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศ

5.2 ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

5.3 ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามารับตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งและองค์กรในการจัดการเลือกตั้ง

ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาถึงความหมายและหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง แนวคิดขององค์กรจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งรูปแบบขององค์กรจัดการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในบทที่ 4 ต่อไป

2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของ “การเลือกตั้ง” ไว้ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายคำว่า การ “เลือกตั้ง” หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตนกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

วิสุทธิ โปธิแท่น ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน¹

David Butler ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปและการมีสิทธิที่จะแสดงส่วนร่วมทั่ว ๆ ไปในกิจการสาธารณะของการเลือกตั้งครั้งนี้ได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง²

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการ

¹ วิสุทธิ โปธิแท่น. ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 63.

² David Buttler and other. Democracy at the pools : A Comparatives study of Competitive National Elections. Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987, P. 10 – 13.

ปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง³

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยโดยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นผู้สมควรเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง⁴

ทั้งนี้ จากคำจำกัดความดังกล่าวสามารถสรุปความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล การที่ประชาชนหรือผู้แทนหรือกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน

³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “การเลือกตั้งกับการพัฒนาการเมืองไทย”. ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532, หน้า 201.

⁴ พิมลจรรย์ นามวัฒน์. “การเลือกตั้ง”. ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532, หน้า 761.

ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้ อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะไปใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติและบริหารรัฐกิจต่อไป⁵

นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่แสดงออกถึงการกระบวนการที่สร้างให้เกิดความชอบธรรมให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเทศจะมีกฎเกณฑ์ กติกา และธรรมเนียมปฏิบัติ หน้าที่ใช้บังคับ การเลือกตั้งที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินในของผู้เลือกตั้ง โดยฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครองในช่วงเวลาตามที่กำหนด ฝ่ายที่แพ้ก็หาทางเอาชนะในคราวต่อไปตามวิถีทางที่กฎเกณฑ์และกติกาได้กำหนดไว้ กระบวนการเช่นนี้จะทำให้การสืบต่ออำนาจทางการเมืองและการปกครองประเทศเป็นไปโดยสันติวิธี

2.3 หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้นต้องมีหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่ยอมรับเป็นสากลดังนี้

3.1 หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการบังคับหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นเหตุการณั้ให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

3.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic election) โดยจะต้องมีกำหนดเวลาการเลือกตั้งที่แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น

3.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine election) กล่าวคือรัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามตัวบทกฎหมาย และจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ หากการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

3.4 หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เว้นแต่จะมีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็กและบุคคลที่มีจิตบกพร่อง เป็นต้น

⁵ กระทบ ทงธรรมชาติ และคณะ. การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มาสเตอร์เพลส, 2531, หน้า 1.

3.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน⁶

2.4 วิธีการเลือกตั้ง

วิธีการเลือกตั้งมีด้วยกัน 2 วิธีคือ

2.4.1 การเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) หมายถึง การเลือกตั้งที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ใช้วิจารณญาณของตนเลือกรับเลือกตั้งในแต่ละตำแหน่งโดยตรงคะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งจะเป็นเครื่องวัดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดจะชนะการเลือกตั้งในครั้งนั้น ๆ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยเป็นการเลือกตั้งโดยตรง

2.4.2 การเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) หมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะบุคคลคณะหนึ่งเข้าทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตน (Election College) เป็นการมอบหมายสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่คณะบุคคลที่ทำการเลือกตั้งโดยเด็ดขาด การเลือกตั้งวิธีนี้ใช้ในกรณีที่เห็นว่าบุคคลที่เข้าไปทำการเลือกตั้งนั้น จะมีสติปัญญา ความรู้ความสามารถในการใช้วิจารณญาณได้ดีกว่าซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนจะได้ผู้แทนที่ดีมีความสามารถอย่างแน่นอน ประเทศไทยเคยมีการเลือกตั้งโดยอ้อมเพียงครั้งเดียว คือ การเลือกตั้งครั้งแรก ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476⁷

2.5 ประเภทของการเลือกตั้ง

การพิจารณาแบ่งประเภทของการเลือกตั้งนั้นอาจใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้หลายวิธี เช่น ลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง วิธีการคิดคะแนน เป็นต้น

การแบ่งประเภทของการเลือกตั้งตามที่มาของการเลือกตั้งนั้น แบ่งเป็น 2 ประเภท⁸ คือ

⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. "การเลือกตั้งกับการพัฒนาการเมืองไทย". ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532, หน้า 203.

⁷ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. เรื่องเดียวกัน, หน้า 726.

⁸ คำรินทร์ บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า 63 – 66.

2.5.1 การเลือกตั้งทั่วไป (General Election)

การเลือกตั้งโดยทั่วไป หมายถึง การเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อม ๆ กัน การเลือกตั้งทั่วไปมี 2 กรณี คือ ครบวาระที่จะต้องมีการเลือกตั้ง และยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปนี้จะเป็นเครื่องชี้วัดกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ อาทิ เช่น ประเทศในระบบสองพรรคการเมือง การเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นเครื่องชี้วัดว่าประชาชนยังคงสนับสนุนรัฐบาลเดิมอีกหรือไม่ สำหรับประเทศที่เป็นระบบหลายพรรคการเมืองลักษณะการจัดตั้งรัฐบาลเป็นแบบผสม ผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจชี้วัดได้ชัดเจนว่า ประชาชนต้องการรัฐบาลเดิมหรือรัฐบาลใหม่ได้ เพราะการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นอยู่กับการรวบรวมเสียงข้างมากของพรรคการเมืองต่าง ๆ หลังจากการเลือกตั้งได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งทั่วไปก็ยังเป็นภาพสะท้อนความคิดเห็นวัฒนธรรมทางการเมือง และแนวโน้มของกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในประเทศหรือในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี เช่น ความแตกต่างของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองกับชนบท ปริมาณและลักษณะการซื้อสิทธิ - ขายเสียงในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ความนิยมพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานคร กับส่วนภูมิภาคอื่น ๆ เป็นต้น

2.5.2 การเลือกตั้งซ่อม (By - Election)

ในกรณีที่ผู้แทนราษฎรขาดจากสมาชิกภาพ เช่น ตาย ลาออก หรือเพราะเหตุอื่น ๆ (ตามมาตรา 118 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ก็จะมีการเลือกตั้งซ่อมให้เป็นผู้แทนราษฎรมาแทนที่ผู้ที่พ้นสภาพการเป็นผู้แทนราษฎร แต่บางครั้งก็ได้แยกการเลือกตั้งซ่อมในกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของสภานิติบัญญัติว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่เป็นไปโดยชอบ ซึ่งเป็นการขาดสมาชิกภาพกรณีหนึ่งให้เป็นการเลือกตั้งอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า “การเลือกตั้งซ้ำ” (Re - election) การเลือกตั้งซ่อมนี้อาจจะมีความสำคัญไม่เท่ากับการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งซ่อมในเขตเลือกตั้งที่ประชาชนมีความสนใจทางการเมืองอยู่บ้างแล้ว การเลือกตั้งซ่อมก็จะเป็นเครื่องมือในการวัดความนิยมพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือรัฐบาลได้

สำหรับระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่ทั่วไปมีอยู่มากมาย นับได้มากกว่า 300 ระบบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการคือ ลักษณะของระบบการเมืองการปกครอง และระบบการคิดคะแนนเสียงโดยระบบคะแนนเสียงอาจแบ่งได้เป็น 4 ระบบใหญ่คือ ระบบเสียงข้างมากรอบเดียว (Majority System) ระบบเสียงข้างมากหลายรอบ (Plurality System) ระบบสัดส่วน (Proportional System) และระบบผสม (Combination System) แต่ละระบบต่างมีระบบย่อย ๆ ลงไปอีกจำนวนมาก สำหรับประเทศไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน

(Single – member Constituency) กับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (Party List)

วิธีการดำเนินการเลือกตั้งที่เป็นกลางโดยทั่วไป ความเป็นกลางและความมีประสิทธิภาพของการจัดการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่สำคัญคือ ระบบโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งและวิธีการดำเนินการเลือกตั้ง

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ดี (Concept of Good Electoral Management)

การเลือกตั้งเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตนเอง ให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วยความชอบธรรม เพื่อลดภาวะความตึงเครียด ขจัดความขัดแย้ง หรือการสืบทอดอำนาจและเป็นกลไกที่จะควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งตระหนักอยู่เสมอว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตน ด้วยการเลือกหรือไม่เลือกคนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยประชาชนจะสำนึกถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองซึ่งต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนเลือกรัฐบาลเลือกรูปแบบและวิธีดำเนินการปกครอง เลือกนโยบายสาธารณะ เลือกระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะเอื้อต่อการธำรงไว้และบูรณาการทางการเมืองที่พึงปรารถนา และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนและบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ จึงต้องพัฒนาปรับปรุงหรือปฏิรูปและกระบวนการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบัน

T.S. Scshan อดีตประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย กล่าวไว้ว่า “การเลือกตั้งที่ดีประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การมีกฎหมายเลือกตั้งที่ดีซึ่งจัดให้การเลือกตั้งที่เป็นอิสระยุติธรรม (Free and Fair Elections) ประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงและปราศจากความหวาดหวั่นต่ออิทธิพลใด ๆ (Truly autonomous and fearless) ประการที่สาม ต้องมีกระบวนการที่ทำให้ชายหรือหญิงผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิของตนอย่างอิสระปราศจากความเกรงกลัวต่ออิทธิพลใด ๆ และประการสุดท้าย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อจะต้องตระหนักถึงสิทธิและความรับผิดชอบของตน”

ซึ่ง T.S. Seshan จึงรายงานถึงเหตุที่ทำให้การเลือกตั้งของอินเดียสะอาดบริสุทธิ์และยุติธรรมไว้ในรายงานของท่าน (Scshan : Intimate story) ดังต่อไปนี้¹⁰

1. สักดิ์ศรี และเกียรติภูมิของคณะกรรมการการเลือกตั้งสูงมาก เพราะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ แม้ประธานาธิบดีก็ไม่ออกคำสั่งมายังคณะกรรมการนี้ เช่น ประกาศว่าขอให้คณะกรรมการจัดให้มีสมาชิกสภาชุดใหม่ให้ด้วย เมื่อเลือกตั้งเสร็จคณะกรรมการจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งให้ประธานาธิบดีทราบ ท่านก็จะประกาศวันประชุมครั้งแรกอันเป็นการเริ่มนับอายุสภา

ประธานสภาคณะกรรมการมีเกียรติภูมิสูง ไม่มีหน้าที่ไปขอพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมาย และยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ เตรียมงบประมาณ และตอบปัญหาในสภาทั้งไม่ยอมไปนั่งคอยพบนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่ตรงตามเวลานัดหมาย

ประธานกรรมการและกรรมการมีฐานะเท่าประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งมี 23 คน

2. งบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ห้ามมิให้มีการอภิปรายในสภาเช่นเดียวกับของศาลฎีกา (งบที่ใช้ในการเลือกตั้ง ตั้งไว้ที่กระทรวงยุติธรรมสำหรับการเลือกตั้งระดับชาติส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภามลรัฐเป็นงบของมลรัฐ, การเลือกตั้งสภาท้องถิ่น ไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ แต่เป็นงานที่มลรัฐทำเอง)

3. ข้าราชการประจำอินเดียมีศักดิ์ศรีสูงไม่ต้องเกรงกลัวนักการเมือง เมื่อได้รับมอบหมายหน้าที่จากคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แล้วก็สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ เช่น หน่วย

⁹ T.S. Seshan อดีตประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียที่สามารถเปลี่ยนโฉมการเลือกตั้งของอินเดียให้มาเป็นการเลือกตั้งที่สะอาดที่สุดในโลกได้ (T.S. Seshan วิทยุประชาธิปไตยของอินเดีย โดย อมรรักษาสัตย์) รายงานวิจัยการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย. พฤษภาคม 2541, หน้า 86 – 90.

¹⁰ Scalian Address. “Electoral Management : Overview” management considerations - Introduction . in WWW.Aceproject.org. date created : 1997/09/29.

ตำรวจที่ขอมาช่วยราชการเคยเดือนนายกรัฐมนตรีนานกว่า 22 น. เคยเตรียมจับรัฐมนตรีที่ปราศรัยเกินเวลาหลังจากเดือน 3 ครั้ง และกำลังจะเข้าไปจับรัฐมนตรีต้องยอมหยุด ข้าราชการกระทรวง ทบวง กรมอื่น ก็ตั้งใจปฏิบัติงานนี้แม้ไม่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษใด ๆ

4. ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้ามีผู้กล่าวหาว่า ไม่กลัวอิทธิพลใด ๆ ก็สามารถปฏิบัติงานได้ดี นายกรัฐมนตรีเคยขอให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการรัฐ หรือไปเป็นทูตก็ปฏิเสธได้ เพราะมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี ถ้าทำผิดรัฐสภาเท่านั้นที่จะพิจารณาปลดได้

5. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่พอสมควรจะปฏิบัติหน้าที่ได้ถ้าตั้งใจจะใช้ให้เต็มตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจประกาศวันเลือกตั้ง, อำนาจขอตัวข้าราชการ และพนักงานของรัฐทุกประเภท (เคยประกาศเลื่อนการเลือกตั้งออกไป 4 เดือน เพราะรัฐบาลไม่ส่งตำรวจมาช่วยตามจำนวนที่ขอไป), มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่ส่วนราชการตั้งมาช่วยงาน และขอคืนตัวได้, มีอำนาจรายงานเจ้าสังกัดให้ลงโทษข้าราชการที่มาช่วยราชการที่บกพร่องไม่เต็มใจปฏิบัติหน้าที่, มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครโดยละเอียด, มีหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมหาเสียงของผู้สมัคร และหวั่นไหวผู้ช่วยหาเสียงซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกัน, มีอำนาจประกาศวิธีการหาเสียงให้สุจริต ยุติธรรม เช่น ห้ามขายสุรายาเมา 3 วัน ก่อนเลือกตั้ง, ห้ามถืออาวุธ 3 วันก่อนวันเลือกตั้ง, ห้ามปราศรัยหาเสียงเกิน 22 น., ห้ามปิดประกาศหรือใช้เครื่องขยายเสียงที่รบกวนผู้อื่น ถ้าขัดขึ้นจะมีโทษไม่ให้รับตำแหน่ง หรือยกเลิกการลงคะแนนในบางหน่วยบางเขต

6. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีชุดตรวจการ โดยส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ยึดตัวมา 1,500 คนเศษแบ่งเป็นชุดละ 3 คน ไปควบคุมดูแลการเลือกตั้งแต่ละเขต (543 เขต) เป็นเจ้าหน้าที่ลายภานิชชุดละ 1 คน มีการถ่ายวิดีโอไว้โดยละเอียด ทำให้สามารถดำเนินคดีได้รัดกุม ถ้าผู้สมัครนำไปฟ้องร้องต่อศาล และให้ความร่วมมือใกล้ชิดกับสื่อมวลชน

ตัวสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเจ้าหน้าที่เพียง 300 คน มีตำแหน่ง และผลประโยชน์เท่ากับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ทำให้สามารถเคลื่อนย้ายโยกไปสู่อำนาจอื่นได้

ข้อสังเกตของท่านเชชชัน

1) กฎหมายและข้อบังคับใด ๆ ไม่มีผลในตัวเอง ถ้าไม่ได้คนดี ซื่อสัตย์ ไม่ลำเอียง ไม่กลัวภัยมารับผิดชอบ

2) คณะกรรมการแบบนี้ควรมีคนเดียวให้ผู้ใหญ่ของประเทศเลือก หรืออย่างมากก็ 3 คน ถ้ามีมากจะกลายเป็นสโมสรรโด้วาทิไป ทำงานไม่ได้

3) การมอบอำนาจให้คณะกรรมการ ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ได้เองให้มากที่สุดอย่าขีดวงจำกัด หรือเขียนไว้ละเอียดเกินไป เพราะปัญหาต่าง ๆ มีรายละเอียดมากต้องวินิจฉัยโดยยึดหลักการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น

4) คณะกรรมการฯ ไม่ควรกำหนดเขตเลือกตั้งเอง ของอินเดียมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งเฉพาะกิจทุก 10 ปี เพราะมีปัญหาเรื่องมลรัฐ เรื่องความแตกต่างของประชากรมากกว่าของไทย

5) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องเร่งให้พิจารณาให้เสร็จภายใน 100 หรือ 180 วัน มิฉะนั้นถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะ ให้เลือกตั้งใหม่ เพราะฝ่ายถูกกล่าวหา มักจะถ่วงเวลา

6) ผู้สมัคร และผู้ช่วยหาเสียงทั้งหลายต้องถือว่าร่วมกันดำเนินการเลือกตั้งถ้าทำผิดต้องถือว่าสมคบกัน วิธีนี้จะทำให้ผู้สมัครระวังตัวมากขึ้น

นอกจากนี้ การจัดการเลือกตั้งยังจะต้องเป็นกระบวนการที่มีการวางแผนและการจัดการที่ดี เนื่องจากเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังจะเห็นจากการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ของประเทศออสเตรเลียรัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณเป็นค่าอัตราการเลือกตั้งเฉลี่ยคนละ 4.76 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อคนจากบรรดาผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 11,655,190 คน ในขณะที่การจัดการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมาก็มีค่าใช้จ่ายจำนวนมากเช่นเดียวกัน ไม่เพียงแต่เท่านั้นยังต้องทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งพรรคการเมืองว่าเป็นกระบวนการที่มีความโปร่งใส และปราศจากอคติเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมไปถึงการจัดค้นตรวจสอบพฤติกรรมหาเสียงเลือกตั้งที่มีขอบข่ายกฎหมายเมื่อมีการร้องเรียนอีกด้วย

ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งที่ดี ย่อมจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

2.6.1 การมีกฎหมายเลือกตั้งที่ดี

กฎหมายเลือกตั้งเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดกติกาการแข่งขันในทางการเมืองอย่างเสมอภาคกันและการจัดการเลือกตั้งที่มีธรรมาภิบาล (Electoral Governance) กล่าวคือ กฎเกณฑ์ในกฎหมายเลือกตั้งจะต้องประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่มีกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้¹¹

2.6.1.1 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแข่งขันรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Rules of Electoral Competition) ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแบ่งเขตการเลือกตั้ง เป็นต้น

2.6.1.2 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลในการเลือกตั้ง (Rules of Electoral Governance) ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างเสมอภาคอาทิเช่น การใช้จ่าย

¹¹ Shahenn Moraffar and Andreas Scheder. introduction : The Comparative Study of Electoral.

เงินในการหาเสียงเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง การกำหนดให้ผู้สังเกตการณ์ในการเลือกตั้ง เป็นต้น

2.6.1.3 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Rules Adjudication) ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการร้องเรียน การพิจารณาข้อพิพาท การเพิกถอนสิทธิการรับสมัครเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งนี้กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจน (Clear) ยุติธรรม (Fair) และเป็นกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างโปร่งใส

2.6.2 การมีองค์กรจัดการเลือกตั้งที่ดี

องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งหรือควบคุมกำกับกับการเลือกตั้ง อาจจะอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ องค์กรชั่วคราว องค์กรอิสระ เป็นต้น แต่ข้อสำคัญจะต้องมีกระบวนการเลือกบุคลากรอย่างโปร่งใส และเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งเป็นผู้ที่เป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (not partisan)

ทั้งนี้ องค์กรจัดการเลือกตั้งถือเป็นกลไกสำคัญที่บังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งให้มีผลสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามแนวโน้มในปัจจุบันมักจะมีการจัดตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรถาวรและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยอาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยเฉพาะก็ได้

โดยทั่วไปองค์กรจัดการเลือกตั้ง จะมีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.6.2.1 สํารวจรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นประจำทุกปี โดยจัดให้ทำในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ เพื่อเก็บไว้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเวลาที่กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกรัฐสมาชิกรัฐสภา

2.6.2.2 กำหนดเขตเลือกตั้งให้ยุติธรรมและสะดวกแก่การที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

2.6.2.3 รับสมัครเลือกตั้งให้ยุติธรรมและสะดวกแก่การที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

2.6.2.4 รับแจ้งและตรวจสอบบัญชีรายชื่อและรายรับของผู้สมัคร

2.6.2.5 จัดหาและอบรมเจ้าหน้าที่ประจำสถานที่ที่ประชาชนจะไปลงคะแนน ควบคุม ดูแลการลงคะแนน และการตรวจนับคะแนนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม

2.6.2.6 ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

2.6.2.7 สอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งมาดำเนินคดียังศาลยุติธรรม

2.6.2.8 ทำการศึกษาวิจัย หรือส่งเสริมให้มีการส่งเสริมวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่เสมอ ๆ เพื่อแสวงหามาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การเลือกตั้งแต่ละครั้งดำเนินไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม อันจะทำให้ผลการเลือกตั้งสะท้อนออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

2.6.3 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและเป็นผู้ที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีหลักการ

โดยทั่วไปประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรจะเป็นบุคคลที่มีบุคลิกภาพที่สอดคล้องต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่¹²

ก. ความสามารถที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือเรื่องราวที่อยู่ใกล้ตัว หรือเรื่องของส่วนรวม

ข. ความสามารถที่จะรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเลือกตัดสินใจทางศีลธรรม

ค. ความสามารถที่แบกรับความผิดหวังทางการเมืองด้วยอาการที่สงบ

ง. การรู้จักควบคุมและยับยั้งตนเองเมื่อผลประโยชน์ส่วนตนถูกขัดขวาง

จ. การปลอดจากความกลัวหรือความกังวลใจตามสมควรในการทำกิจกรรมทางการเมือง

ฉ. การมีทัศนคติในทางสร้างสรรค์และวิพากษ์วิจารณ์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง

ช. ความสามารถที่จะเข้ากับคนอื่นได้ หรือแสดงตนเป็นสมาชิกร่วมสังคมเดียวกับคนอื่น ๆ ในระดับที่กว้างขวางตามสมควร

ซ. การเป็นผู้ที่มีความเคารพในตัวเองตามสมควรและ

ฅ. การมีความเชื่อในความสามารถทางการเมืองของตน เป็นต้น

แต่การที่บุคคลจะสามารถตัดสินใจในทางการเลือกตั้งได้ดีเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการที่บุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้รับข้อมูลข่าวสารเพียงใด รวมทั้งตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล (Rationality)

¹² นิยม รัฐอมฤต. การเมืองไทย : พัฒนาการ ปัญหา และแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สยามคัมภีร์ จำกัด (มหาชน), 2540, หน้า 113 – 114.

2.6.4 ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีความรับผิดชอบต่ออุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายที่ตนได้แถลงไว้ต่อประชาชน

ในการที่จะทำให้การเลือกตั้งบรรลุผลและได้ตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศตามอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายที่ตนได้หาเสียงนั้น หากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสิ่งที่ตนได้เคยเสนอไว้ในนโยบายย่อมจะทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในที่สุด

2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การจัดการการเลือกตั้ง (Concept of Election Management Body)

ในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยต่างก็มีปัญหาในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสมขององค์การจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ บรรดานักการเมือง ผู้บัญญัติกฎหมายหรือนักวิชาการได้ให้ความสนใจในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม

ในการกำหนดรูปแบบขององค์การจัดการเลือกตั้งให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดกลไกที่มีความสมดุล และเป็นกลางทางการเมือง (a neutral and balanced mechanism) ซึ่งจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างไม่มีอคติ ปัญหาจึงมีอยู่ว่าการตั้งองค์การเลือกตั้งควรจะทำการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในพระราชบัญญัติซึ่งจะมีผลต่อสภาพทางกฎหมายขององค์กรระหว่างการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (a constitutional body) หรือเป็นเพียงองค์กรตามพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากการที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขององค์การจัดการเลือกตั้ง โดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาได้ (parliamentary procedures) ได้อย่างง่าย¹³

โดยทั่วไปหน้าที่ขององค์การจัดการเลือกตั้งจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทกล่าวคือ หน้าที่บริหารและหน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้หลักในการบริหารเป็นเรื่องของการจัดการการเลือกตั้งส่วนหน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นการควบคุมและสอดส่องกิจกรรมในกระบวนการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะองค์กรจัดการเลือกตั้งจะมีรูปแบบใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็้องค์กรที่บริหารจัดการการเลือกตั้ง หรือองค์กรที่ควบคุมกำกับการเลือกตั้งย่อมจะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้¹⁴

¹³ Charles Lesham. "Administrative Bodies in Electoral Management". At WWW.Aceprofect.org. date created 1997 / 09 / 27.

¹⁴ G. Grodwin – Gill. Free and Fair Election : International Law and Practice. Geneva : Inter-Parliamentary Union, 1994, P. 88.

- (1) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการเลือกตั้งจะได้รับการปฏิบัติอย่างไม่มีอคติ
- (2) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการลงคะแนนเสียงมีความเกี่ยวข้องกัน
- (3) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจการลงเขียนของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและกระบวนการลงทะเบียนจะมีความเหมาะสม
- (4) เพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสื่อมวลชนจะยอมรับ และปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ครอบคลุมการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

2.7.1 รูปแบบขององค์กรจัดการเลือกตั้ง

รูปแบบขององค์กรจัดการเลือกตั้ง สามารถแบ่งได้ดังนี้

2.7.1.1 องค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว (Temporary Election Management Body)

ได้แก่องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อมีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง เช่น ประเทศโรมาเนีย จะมีการจัดตั้งสำนักงานการเลือกตั้งชั่วคราว (Temporary Central Electoral Bureau) และเมื่อทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว สำนักงานดังกล่าวย่อมถูกยกเลิกไปในที่สุด

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราวย่อมมีข้อดีในแง่ของการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากมีการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรจัดการเลือกตั้งก็สามารถใช้วิธีการเช่าในระยะสั้น รวมไปถึงการจ้างงานบุคคลเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็สามารถจ้างเฉพาะในระยะเวลาที่ทำหน้าที่เท่านั้น และเครื่องมือและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ก็สามารถเช่าเพื่อใช้งานในระหว่างการเลือกตั้งเท่านั้น จะเห็นว่าองค์กรจัดการเลือกตั้งย่อมมีบทบาทอันจำกัดเฉพาะการควบคุมกำกับเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งผิดแผกแตกต่างจากองค์กรจัดการเลือกตั้งในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

2.7.1.2 องค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะถาวร (Permanent Body)

การจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรถาวรนี้ จะต้องมีกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน และมักจะจัดตั้งโดยการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับโดยจะมีสมาชิกขององค์กรที่มีความสมัครใจเข้าร่วมในองค์กร ทั้งนี้ องค์กรจัดการเลือกตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว เช่น

หน้าที่ในการลงทะเบียนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง หน้าที่ในการให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่ประชาชน การกำหนดกฎเกณฑ์ในการหาเสียงการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้แล้วองค์กรการจัดการเลือกตั้งมักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แน่นอน รวมทั้งต้องเสนอรายงานประจำปี (Annual Report) การปฏิบัติงานต่อ

2.7.1.3 องค์กรจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ (Independence Body)

การจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระเกิดขึ้นจากการไม่ไว้วางใจในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นฝ่ายของตนเข้าทำหน้าที่ควบคุมกำกับเลือกตั้งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งมีอาจทำหน้าที่อย่าง เป็นกลางและปราศจากอคติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นพวกพ้องของตน ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบในองค์กรจัดการเลือกตั้งที่จะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือนักวิชาการซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคม ผู้พิพากษา เป็นต้น กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารรวมทั้งการให้ประกันในการดำรงตำแหน่ง เงินเดือน และงบประมาณที่เป็นอิสระ ปราศจากความครอบงำของฝ่ายบริหาร

ในปัจจุบัน ในหลายประเทศมักจะมีการจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระในหลายประเทศ ได้แก่ แคนาดา อังกฤษ อินเดียและไทย เป็นต้น หรืออาจเป็นการจัดตั้งองค์กรในกฎหมายทั่วไปก็ได้

2.7.1.4 องค์กรจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นฝักฝ่ายพรรคการเมือง (Partisan Election Management Body)

การจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะที่ประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ มักจะเห็นได้ในประเทศที่มีระบบการปกครองและประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรก และมีพรรคการเมืองมากมายปรากฏในประเทศนามิเบีย ในปี ค.ศ. 1989 และในประเทศบุรุนดีตามลำดับ การที่จะต้องให้องค์กรจัดการเลือกตั้งประกอบด้วยตัวแทนพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งก็เพื่อจะทำให้การเลือกตั้งมีความเป็นกลางและช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในแง่ของเงินเดือนได้เนื่องจากบุคคลที่ประกอบกันเป็นสมาชิกในองค์กรจัดการเลือกตั้งได้เข้ามา ทำหน้าที่โดยความเต็มใจและปกป้องส่วนได้เสียของพรรคการเมืองตน

2.7.1.5 องค์การการจัดการเลือกตั้งในลักษณะองค์กรตุลาการ (Judicial Body)

การจัดตั้งองค์การการจัดการเลือกตั้งที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีความยุติธรรมและวางตัวเป็นกลาง ดังจะพบเห็นได้ในประเทศปากีสถาน และ โรมาเนีย

2.7.1.6 องค์การการจัดการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรของรัฐบาล (Government Ministry)

ในบางประเทศที่ไม่มีการตั้งองค์กรการจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยเฉพาะก็จะมอบหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้แก่กระทรวงมหาดไทย (Ministry of the Interior) ซึ่งรับผิดชอบในด้านทะเบียนของประชาชนอยู่แล้ว และได้ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็จะฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม ระบบดังกล่าวยังใช้ในประเทศอัลจีเรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฮังการี เซเนกัล และประเทศไทย ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 เป็นต้น

2.7.2 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรการจัดการเลือกตั้ง

2.7.2.1 การแต่งตั้งบุคลากรในองค์กรการจัดการเลือกตั้ง (Appointment of staff)

ในการแต่งตั้งบุคลากรเข้าสู่องค์กรการจัดการเลือกตั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่ารูปแบบขององค์กรการจัดการเลือกตั้งเป็นแบบใด หากเป็นผู้บริหารองค์กรเลือกตั้ง (The Chief Electoral Officer) การเข้าสู่ตำแหน่งย่อมมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรการจัดการเลือกตั้งย่อมจะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีอคติเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ มักจะจัดตั้งองค์กรการจัดการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งอาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะก็ได้

ทั้งนี้ โครงสร้างขององค์กรการจัดการเลือกตั้งมักจะประกอบด้วยแผนกต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) แผนกปฏิบัติการ (Operation Division) ซึ่งมีหน้าที่จัดหาและแจกจ่ายวัสดุที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและกำหนดสถานที่เลือกตั้ง

(2) แผนกสารสนเทศ (Information Technology Division) ซึ่งมีหน้าที่วางแผนและจัดระบบคอมพิวเตอร์และฐานข้อมูล เพื่อเอื้ออำนวยต่อการทำงานขององค์กรการจัดการเลือกตั้ง

(3) แผนกบุคคล (Personnel Division) ซึ่งรับผิดชอบจัดทำงบประมาณและบริหารกองทุนเกี่ยวกับพรรคการเมือง

(4) แผนกการคลัง (Finance Division) ซึ่งรับผิดชอบจัดทำงบประมาณ และบริหารกองทุนเกี่ยวกับพรรคการเมือง

(5) แผนกให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชน (Civic and Voter Education Division) ซึ่งรับผิดชอบเผยแพร่ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่ประชาชน

2.7.2.2 การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจขององค์กรจัดการเลือกตั้ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งมักจะมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางและหน่วยงานย่อยกระจายไปเป็นส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในกรณีเช่นนี้จะมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่น แต่จะสงวนอำนาจบางประการเป็นของส่วนกลาง (ซึ่งจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเลือกตั้งหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้ง อาทิ เช่น

(1) ระดับประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลาง

(1.1) การจดทะเบียนพรรคการเมือง

(1.2) การจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งทั่วไป

(1.3) การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

(1.4) การแสดงรายการใช้จ่ายของการรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้ง

(1.5) การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สื่อในการหาเสียงเลือกตั้ง

(1.6) การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

(1.7) การให้การยอมรับผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งในระดับประเทศและ

ระหว่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น

(2) ระดับท้องถิ่น จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ได้แก่

(2.1) การจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

(2.2) การหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

(2.3) การพิจารณาการอุทธรณ์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

2.7.2.3 ความมีอิสระในเรื่องงบประมาณ (Independence of budget)

โดยทั่วไปองค์กรจัดการเลือกตั้งจะต้องมีอิสระในด้านงบประมาณ ทั้งนี้ องค์กรฯ ควรจะสามารถเสนอแผนงานเพื่อขอพิจารณาอนุมัติงบประมาณจากรัฐบาลมิใช่ต้องขอ งบประมาณจากฝ่ายบริหาร มิฉะนั้น อาจถูกฝ่ายบริหารกั้นก้างได้

2.7.2.4 การมีอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Initiative)

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งนั้นย่อมมีความจำเป็นที่ต้อง กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดสรรเวลาให้พรรคการเมืองได้ใช้สื่อ ของรัฐการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ในกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับได้โดยตรง มิใช่ต้อง เป็นอำนาจของรัฐสภา หากฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในรัฐสภาย่อมจะออกกฎหมายหรือระเบียบ กฎเกณฑ์เข้าข้างฝ่ายตนได้

2.7.2.5 อำนาจในการออกระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง (Regulation of Political Parties)

รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยต่าง ยอมรับในเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ ทางการเมืองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการจัดการประชุม การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยอาศัยสื่อต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ เกี่ยวข้องและจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรจัดการเลือกตั้ง ซึ่งมักจะต้องรับผิดชอบในการ จัดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศและมิใช่เป็นการจัดตั้ง เพื่อเผยแพร่ลัทธิและอุดมการณ์ที่ขัดต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น

ทั้งนี้ องค์กรจัดการเลือกตั้งมักจะต้องเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในแง่ของ การออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ในบาง กรณียังทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่พรรคการเมืองอีกด้วย

โดยเหตุที่องค์กรจัดการเลือกตั้งมีอำนาจในการจัดสรรเงินช่วยเหลือ พรรคการเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการรับบริจาคเงินจากบุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่ไม่เหมาะสมเช่น เงินช่วยเหลือพรรคจาก บริษัทที่ผลิตสุราหรือบุหรี่ หรือจากกลุ่มบุคคลที่หวังผลประโยชน์จากการ เมือง

2.7.2.6 อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Regulation of Campaign Finance)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์กรจัดการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการปราศจากความลำเอียง และจะต้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน และมีให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน อันเป็นผลมาจากการมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ให้ความสำคัญในหลักความเสมอภาคในทางการเมืองเช่นเดียวกันทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้มีตรา “กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์” ในปี ค.ศ. 1971 เพื่อจำกัดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ รวมตลอดถึงกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินบริจาคที่บริจาคเกินกว่า 100 ดอลลาร์ นอกจากนี้ ยังจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์” อีกด้วย (Federal Election Commission) ทั้งนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวจะต้องได้รับโทษจำคุกและปรับด้วย¹⁵

ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ แม้ว่ารัฐมิได้ให้เงินหนุนแก่พรรคการเมืองโดยตรง แต่ก็ได้รับการสนับสนุนโดยอ้อมจากรัฐจากการที่ใช้สื่อมวลชนของรัฐ โดยไม่เสียค่าบริการ ค่าไปรษณีย์ที่ส่งบรรดาสมาชิกของพรรคการเมือง การใช้อาคารสถานที่ของทางราชการ ช่วยจัดประชุมบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้ในปี 1997 ซึ่งพรรคแรงงานเป็นรัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่จะไม่สนับสนุนการห้ามการโฆษณาพหุรี แต่กลับมีข่าวเปิดเผยว่าพรรคแรงงานได้รับการบริจาคเงินจากผู้บริหารการแข่งขันรถแข่งฟอร์มูล่า เป็นจำนวนกว่า 1.5 ล้านดอลลาร์ ยังผลให้มีการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา จนกระทั่งพรรคแรงงานต้องคืนเงินบริจackson นั้นไป ด้วยเหตุนี้รายงาน

2.7.2.7 อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง

โดยกฎหมายเลือกตั้งของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะกำหนดห้ามผู้รับสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองตลอดจนผู้สนับสนุนกระทำการที่เป็นการเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการรณรงค์

¹⁵ อุดม รัฐอมฤต. “กฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง”. รัฐสภาสาร ปีที่ 45 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2540, หน้า 15.

หาเสียงเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้กฎหมายการเลือกตั้งจึงกำหนดพฤติกรรมการหาเสียงเลือกตั้งที่ผิดกฎหมายไว้หลายประการ ได้แก่ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องวางตัวเป็นกลาง ห้ามให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เป็นต้น ทั้งนี้องค์กรจัดการเลือกตั้งจะมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง รวมไปถึงการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำความผิด

ในบางประเทศองค์กรจัดการเลือกตั้งจะร่วมกับพรรคการเมืองร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติในการรณรงค์หาเสียงที่เหมาะสม (Code of Conduct) ได้แก่ เนปาล อินเดีย เป็นต้น¹⁶

2.7.2.8 อำนาจในกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สื่อในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Regulation of Media)

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อประเภทโทรทัศน์ แต่ประเทศที่อยู่ในทวีปแอฟริกา รัฐบาลเป็นสื่อที่มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควบคุมกำกับสื่อมิให้เอนเอียงไปยังผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าสื่อประเภทวิทยุและโทรทัศน์ที่เป็นของรัฐมักจะเข้าข้างฝ่ายรัฐบาล

มาตรการในการควบคุมกำกับสื่อในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งมักจะประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประเภท กล่าวคือ¹⁷

ก. การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองใช้สื่อของรัฐ โดยไม่คิดมูลค่า (Free Access For Candidates and Political Parties)

ข. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองทุกฝ่ายได้ใช้สื่อโดยเสียค่าบริการ (Paid Access for Gold groups)

ค. การควบคุมกำกับโดยรายงานข่าวในการหาเสียงเลือกตั้งในทุกสื่อไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์

¹⁶ Charles Lasham. Electoral Management : "Regulation / Oversight of Campaign Activities". In WWW.Acoproject.com. date created 1997/12/30.

¹⁷ Charles Lasham. Administrative and Cost of Elections Project : "Regulation of Media". In WWW.Aceproject.org. date crated 1997/12/27.

หากเปรียบเทียบในการควบคุมกำกับการใช้สื่อในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีการควบคุมการซื้อเวลาในการใช้สื่อเพื่อหาเสียงเลือกตั้งแต่อย่างใด ในขณะที่ห้ามซื้อเวลาในการใช้สื่อเพื่อโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดในประเทศอังกฤษ ยกเว้นการลงโฆษณาหาเสียงในสื่อประเภทหนังสือพิมพ์ แต่ในขณะที่ยังบางประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา ได้ห้ามสื่อมวลชนเผยแพร่รายงานผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่าโพลล์ (Poll) ก่อนวันลงคะแนนเสียงเป็นจำนวน 3 วัน เนื่องจากอาจมีผลต่อการตัดสินใจที่เป็นอิสระของประชาชนในการไปลงคะแนนเสียง¹⁸ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบกำหนดห้ามสื่อมวลชนรายงานผลการทำ exit poll ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

2.7.2.9 อำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Districting)

องค์กรจัดการเลือกตั้งมีบทบาทในการกำหนดเขตเลือกตั้งแตกต่างกัน ดังจะเห็นจากในบางประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้งขึ้นโดยเฉพาะ (Boundary Commission) เนื่องจากการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่ของขอบเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขต อันจะส่งผลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าคนได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เยอรมนี เป็นต้น

อำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Districting) ในบางประเทศก็เป็นอำนาจขององค์กรจัดการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง คิงในกรณีของประเทศบางประเทศก็เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย

2.7.2.10 การรายงานผลการเลือกตั้ง (Result Reporting)

นอกเหนือจากการรับผิดชอบในการนับคะแนน (Vote Counting) แล้ว การรายงานผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการเลือกตั้ง ทั้งนี้ รายงานผลการเลือกตั้งควรจะครอบคลุมถึง

- (1) ที่ตั้งและจำหน่ายหน่วยเลือกตั้ง (Polling site)
- (2) จำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (3) จำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (4) จำนวนผู้ที่ได้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

¹⁸ Election Canada On-line. "New Rules for Advertising and Election Canada International Services". At WWW.Electionis.ca.

- (6) จำนวนบัตรลงคะแนนที่ถือว่าเสียตามกฎหมาย ในระหว่างกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (7) จำนวนคะแนนที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองแต่ละคนได้รับ
- (8) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง

2.8 เกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย

ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ จะพบว่าพัฒนาการของกฎหมายมหาชนนั้น ล้วนเป็นผลมาจากการศึกษากฎหมายในเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นแขนงวิชาที่มีความเก่าแก่และสามารถอ้างอิงไปได้ถึงสมัยของอริสโตเติล ด้วยเหตุนี้เองก็ไม่น่าแปลกใจสำหรับวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมืองของไทยที่ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากต่างประเทศและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับอิทธิพลจากเยอรมันค่อนข้างมาก สำหรับในประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง อันได้แก่ การแบ่งพื้นที่การเลือกตั้ง การทำบัญชี ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น¹⁹ ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการวางตัวเป็นกลางในการควบคุมการเลือกตั้งจนอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลและรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งเป็นผู้ที่ได้เปรียบพรรคการเมืองอื่น²⁰

2.8.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสมัยบูรณาญาสิทธิราชย์

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทยที่สำคัญเริ่มมาตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีพระบรมวงศานุวงศ์ 3 องค์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ 5 นาย เข้าชื่อกันในคำกราบบังคมทูลเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเร็ว ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนความต้องการของเจ้านายและข้าราชการส่วนหนึ่งในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี ว่ามีความไม่พอใจเกิดขึ้นต่อระบอบการปกครองในสมัยนั้น จึงมีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปเป็นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542, หน้า 79.

²⁰ ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมาณิตย์ จุมปา. **รัฐธรรมนูญของเรา**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541, หน้า 114.

Monarchy) แต่อย่างไรก็ตาม การเรียกร่องในครั้งนั้นก็มิได้มีจุดเน้นอยู่ที่หลักการประชาธิปไตย หากแต่อยู่ที่ฝ่ายบริหาร โดยเรียกร่องการปกครองที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงราชการด้วยพระองค์เอง พระมหากษัตริย์เพียงแต่ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ขึ้นเป็นคาบิเนต และมีส่วนราชการที่มีอำนาจรับผิดชอบในตัวเอง สามารถตัดสินใจราชการต่าง ๆ ไปได้เอง เปรียบเสมือนเครื่องจักรที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงเป็นพระราชกัณฑ์ต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเรียกร่องดังกล่าวนี้ต้องการให้มีกลไกการบริหารแบบใหม่ ประเด็นจึงไม่ไกลไปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างของการปกครองแต่เป็นเพียงแนวทางเรียกร่องในการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศเท่านั้น

ต่อมา สมัยรัชกาลที่ 6 จากการศึกษาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงศ์ส่วนหนึ่งได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเมืองแม่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงทำให้ทรงมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ซึ่งจะสะท้อนแนวคิดต่างๆของพระองค์ออกมาทางโครงการ “เมืองคูสิตธานี” ซึ่งความหมายของโครงการนี้ก็คือ เป็นโครงการสร้างเมืองขึ้นมาเพื่อสาธิตการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการสาธิตการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนั่นเอง และเมื่อได้ศึกษาในแง่หลักการและเนื้อหาของโครงการนี้แล้วก็จะพบว่า เป็นโครงการที่มีความสมบูรณ์ในแง่ของเนื้อหาจนหาที่ติได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ทรงประกาศใช้ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 นั้น เป็นเรื่องยืนยันพระราชหฤทัยอันแน่วแน่ที่ทรงทุ่มเทให้กับโครงการนี้ หากจะวิพากษ์วิจารณ์โครงการนี้จากมุมมองในปัจจุบันก็จะพบความบกพร่องแต่ในแง่ของรูปแบบและขนาดตลอดจนความต่อเนื่องของการดำเนินการตามโครงการเท่านั้น

แต่ในเมื่อพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่าที่ปรากฏอยู่ในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 พบว่า สำหรับในประเทศไทยก็ได้เคยมีผลงานที่เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แนวความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นผลงานที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกด้วย

ในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 และพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลคูสิตธานี พระพุทธศักราช 2461 ปรากฏตำแหน่งสำคัญสองตำแหน่งด้วยกัน คือ ตำแหน่งนคราภิบาล และตำแหน่งเชษฐบุรุษ โดยตำแหน่งนคราภิบาลนั้นเทียบได้กับตำแหน่งผู้ว่าราชการแห่งเมืองซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ส่วนตำแหน่งเชษฐบุรุษนั้นเทียบได้กับตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งเมืองทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในที่นี้ก็คือการเลือกตั้ง

บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งสองซึ่งสะท้อนแนวความคิดพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยออกมาได้เป็นอย่างดี แนวความคิดดังกล่าว ได้แก่

ประการแรก แนวความคิดที่ว่าคนที่ผู้ใดจะเข้ามาทำหน้าที่แทนคนหมู่มากหรือมวลชนนั้น มิใช่เรื่องบุคคลผู้นั้นจะวิ่งเข้ามาสมัครด้วยตัวเอง หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้อื่นจะต้องเป็นฝ่ายเห็นหน่วยก้านของบุคคลผู้นั้น อยากให้เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนตามมาตรา แล้วจึงเสนอให้ผู้นั้นเข้ามาทำหน้าที่แทนตนดังกล่าว

ประการที่สอง เมื่อบุคคลใดได้รับเลือกแล้วปฏิเสธไม่ยอมทำหน้าที่ที่จะต้องเสียค่าปรับเป็นเงิน 50 บาท ตามมาตรา 20 เว้นแต่จะมีเหตุอันควร ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมนั้นถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ดี การปฏิเสธจะทำได้ต่อเมื่อมีเหตุผลอันควรเท่านั้น มิฉะนั้นก็จะต้องได้รับโทษ

ประการที่สาม การเลือกตั้งผู้ที่เข้ามาบริหารท้องถิ่นใด จะต้องเลือกจากเจ้าบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 11

ประการที่สี่ วาระการดำรงตำแหน่ง ได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 8 ให้มีระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละครั้งจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อหาคนใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนต่อไปเพียงแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ 1 ปี นั้นอาจจะสั้นเกินไป

ประการที่ห้า การที่มีการแยกหน้าที่ระหว่างนคราภิบาลซึ่งทำหน้าที่ทางด้านบริหาร เป็นผู้ปกครองกับเชษฐบุรุษซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษาในสภาของนคราภิบาล และเป็นหัวหน้าของทวยนาครของตน กล่าวคือเป็นตัวแทนของประชาชนนั่นเอง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งไม่ต้องการให้มีการรวมศูนย์ของอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวซึ่งอาจนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการได้

จะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญ ๆ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็ได้มีปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คุตติธานี) พระพุทธศักราช 2461 นี้แล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า หลักการดังกล่าวมิได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้โอกาสอันดีของการที่จะพัฒนาประชาธิปไตยต้องสูญเสียไป

แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเองก็ได้ปรากฏมีแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เห็นอีกครั้งหนึ่งในเค้าโครงรัฐธรรมนูญฉบับภาษาอังกฤษ ซึ่งนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาศรีวิศาลวงศา ร่วมกันร่างเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2474 โดยเค้าโครงรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสนอให้มีสถานิติบัญญัติ

(Legislative Council) โดยผู้ร่างฯ เสนอว่าจำนวนสมาชิกของสภาไม่ควรมีจำนวนมากพอที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนรวมได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรที่จะมีจำนวนมากเกินไปเพราะจะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ จนไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำนวนของสมาชิกสภาดังกล่าวนี้ ผู้ร่างฯ เสนอว่าควรอยู่ระหว่าง 50 – 75 คน

ในส่วนของสมาชิกรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างฯ ได้เสนอเป็นทางเลือกว่าอาจมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือเลือกตั้งทั้งหมด หรืออาจมีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งก็ได้ โดยชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละแบบ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดก็จะไม่มีความเป็นอิสระพอที่จะดำเนินการกิจได้ และจะไม่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนว่าเป็นตัวแทนของตน ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ก็อาจขาดแคลนผู้ที่มีประสบการณ์และมีวิจรรณญาณเพียงพอที่จะวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างฯ จึงเสนอแนะให้ใช้โครงสร้างสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท กล่าวคือ สมาชิกประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งจำนวนของสมาชิกประเภทนี้ผู้ร่างฯ เสนอแนะว่าไม่ควรจะเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและสมาชิกประเภทที่มาจากเลือกตั้ง และการเลือกตั้งที่มีการเสนอให้ใช้ ก็คือการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ประกอบด้วยขั้นตอนในการเลือกตั้งสองขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือมีการใช้เขตการปกครองของอำเภอเป็นฐาน โดยในขั้นตอนที่หนึ่งให้ราษฎรในอำเภอเลือกตั้งตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่ในขั้นตอนที่สอง กล่าวคือไปประชุมกับกลุ่มของตัวแทนเหล่านี้ทั้งหมดแล้วทำการเลือกผู้แทนราษฎรในระดับมณฑลอีกชั้นหนึ่ง สำหรับจำนวนผู้แทนราษฎรจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ผู้ร่างฯ เสนอให้ใช้จำนวนประชากรเป็นหลักเพื่อให้ได้จำนวนผู้แทนราษฎรในสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่แท้จริง ส่วนการตัดสินใจว่าผู้ใดจะได้รับการเลือกตั้งนั้น ผู้ร่างฯ เสนอให้ใช้วิธีการแบบเสียงข้างมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายนั้นผู้ร่างฯ เสนอให้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยให้ทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายนั้นมีฐานะเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรโดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวระบอบรัฐสภาของอังกฤษนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าแนวความคิดดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างทันที่ทันที่ จนเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน²¹

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. รัช.ดร. "การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน" พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2542, หน้า 102-106

2.8.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญในเดือนมิถุนายน 2475 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจแบ่งตามรูปแบบของการเลือกตั้งออกเป็นสี่ช่วงสำคัญคือ²²

2.8.2.1 ช่วงที่มีการเลือกตั้งแบบโดยอ้อม

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ นั้นมีแนวความคิดหลักคือ มีความจำเป็นต้องให้มีการเลือกตั้งแบบทางอ้อม เพราะประชาชนทั่วไปยังมีการศึกษาน้อย

แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าว ก็ยังมีแนวความคิดที่แตกต่างกันเป็นสองแนว คือ

(ก) แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว

ซึ่งถือได้ว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราวนี้ มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยนั้น ซึ่งสามารถสะท้อนแนวความคิดและวิสัยทัศน์ของผู้ร่างฯ ออกมาอย่างได้เป็นอย่างดีว่าผู้ร่างฯ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ตามความเป็นจริงของสังคมไทย และรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยเป็นอย่างดี จึงได้ออกแบบการเลือกตั้งแบบทางอ้อมให้ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ รวมสามขั้นตอนด้วยกันกล่าวคือ

- (1) ขั้นตอนการเลือกตัวแทนระดับหมู่บ้าน
- (2) ขั้นตอนการเลือกตัวแทนระดับตำบล
- (3) ขั้นตอนการเลือกผู้แทนราษฎรในระดับจังหวัด

ซึ่งแนวความคิดในการแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนเช่นนี้ยังไม่เคยพบเห็นว่ามีใช้ที่ใดในโลก แนวความคิดดังกล่าวพร้อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์ในสภาพความเป็นอยู่ตามความเป็นจริงของสังคมไทย และรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยได้เป็นอย่างดี เนื่องจากความเป็นอยู่ของคนในหมู่บ้านจะมีความรู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดี เมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับหมู่บ้านเลือกคนในกลุ่มที่พวกเขาคุ้นเคยย่อมพอจะเป็นที่เชื่อได้ว่า เขาจะทำหน้าที่

²² กระทบต ทองธรรมชาติ และคณะ. "การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย". เสนอ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 4.

เลือกคนดีที่สุดเข้าไปทำหน้าที่แทนพวกเขาอย่างแน่นอน และคนที่พวกเขาเลือกย่อมมีหูตากว้างขวางพอที่จะไปทำหน้าที่เลือกตัวแทนในระดับตำบลอีกชั้นหนึ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ระบบดังกล่าวกลับไม่ได้มีการนำมาใช้ เนื่องจากได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มาแทนเสียก่อน

(ข) แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มีแนวความคิดที่ทันสมัยเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กฎหมายเลือกตั้งซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 2476 นั้นกลับมิได้เดินตามรอยที่ได้วางไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว แต่ได้ลดขั้นตอนของการเลือกตั้งจากสามขั้นตอนเหลือเพียงสองขั้นตอน ซึ่งก็คงต้องการทำให้เกิดความสะดวกขึ้น แต่การลดขั้นตอนดังกล่าวนี้ได้ตัดขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดออกไป กล่าวคือขั้นตอนของการเลือกตัวแทนระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นแนวทางที่ประชาชนจะมีความคุ้นเคยกันมากที่สุด การให้ประชาชนเริ่มต้นใช้กลไกสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่เริ่มจากขอบเขตพื้นที่ที่มีความกว้างขวางจนเกินไป ก็อาจมีส่วนทำให้การสื่อความหมายของการปกครองจากระดับเล็กไปสู่ระดับประเทศชาตินั้นขาดความเชื่อมโยงที่ดีไป ทำให้แนวความคิดการเลือกตั้งทางอ้อมขาดการเชื่อมโยงในแง่ความสัมพันธ์จากระดับเล็กซึ่งคือระดับหมู่บ้าน ไปสู่ระดับใหญ่ซึ่งได้แก่ระดับชาติ

2.8.2.2 การเลือกตั้งแบบโดยตรง

แม้ว่าจะได้มีการกำหนดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยมีการทำเป็นแผนระยะยาวที่ค้างเอาไว้เป็นระยะเวลาถึงสิบปี แต่ก็เห็นได้ว่า ได้เคยมีการใช้วิธีการเลือกตั้งแบบทางอ้อมเพียงครั้งเดียวเท่านั้น หลังจากนั้นก็ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบทางตรงมาโดยตลอด

(ก) การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน ระหว่างปี พ.ศ. 2480 - 2489

หลังจากที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ในการเลือกตั้งครั้งแรกเพียงครั้งเดียวแล้ว ก็ได้มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละหนึ่งคนมาใช้ แต่อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ของโลกในขณะนั้นไม่ว่าจะเป็นสงครามมหาเอเชียบูรพาหรือสงครามโลกครั้งที่สอง ตลอดจนกระแสความนิยมการปกครองแบบฟาสซิสต์ในอิตาลี

รวมทั้งนาซีในเยอรมัน ก็นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการพัฒนา การปกครองไปในแนวทางประชาธิปไตยในสมัยนั้น ทำให้เกิดคำขวัญเช่นว่า “ตามผู้นำชาติพันธุ์” ขึ้นมาแทนจนสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง

การเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 ซึ่งปรากฏว่า ได้มีการใช้ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้เป็นระบบที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเมืองแม่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเรียกได้ว่าเป็นระบบที่เป็นมาตรฐานสากล แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามีการซื้อสิทธิขายเสียงกันจนกลายมาเป็นข้ออ้างข้อหนึ่งของการก่อเหตุรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2490 และเป็นเหตุผลสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของขนาดของเขตเลือกตั้ง จึงจะได้พิจารณาต่อไป

(ข) การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหญ่ (พ.ศ. 2491 – พ.ศ. 2512)

จากปรากฏการณ์ที่มีการซื้อสิทธิขายเสียงในระบบการเลือกตั้งแบบเดิมทำให้มีข้อตำหนิเกิดขึ้นว่าเป็นเพราะในเขตของการเลือกตั้งแบบเดิมเป็นเขตเลือกตั้งเล็กทำให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงได้ง่าย คำกล่าวซึ่งฟังดูน่าเชื่อถือนี้ถึงแม้ว่ามีได้เป็นข้อสรุปที่มีพื้นฐานมาจากผลงานการวิจัยแต่อย่างไรแต่ฟังดูน่าเชื่อถือนี้ ได้มองข้ามปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบอื่น ๆ ของการเลือกตั้งเป็นต้นว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้ง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เสมอภาคกันด้วย

บทสรุปที่ไร้ข้อพิสูจนดังกล่าวข้างต้นนี้ มีอิทธิพลที่ทำให้มีการดำเนินตามแนวความคิดนี้เป็นช่วงระยะเวลาประมาณยี่สิบปีเศษ ทั้ง ๆ ที่ผลของการเลือกตั้งไม่เป็นที่ประทับใจนัก เนื่องจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมักได้คะแนนไม่มากนัก ซึ่งก็ไม่น่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่ถึงขนาดจะเปลี่ยนพฤติกรรมของการซื้อสิทธิขายเสียงได้อย่างแน่ชัด เนื่องจากผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร โดยวิธีการทูลเงินมัดจำคงแสวงหาประโยชน์ตอบแทนตน โดยการ “ต่องรอง” แ่่งตำแหน่งสำคัญๆ ในรัฐบาล เพื่อที่จะได้มีอำนาจในการปกครองประเทศ²³

(ค) การเลือกตั้งภายหลังปี พ.ศ. 2517

ซึ่งเหตุการณ์เมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นจุดเริ่มต้นของการจุดประกายความคิดให้ประชาชนมีความแข็งแกร่งขึ้น คือการไม่ยอมให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาผูกขาด

²³ วิชา ไชยสาร. “ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่” พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 43

อำนาจในการบริหารประเทศ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจพยายามบิดเบือนสิทธิประโยชน์ของประชาชนและของตัวเองกลายเป็นผู้มีอำนาจและผลประโยชน์ในคนเพียงกลุ่มเดียว²⁴

จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 นับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญสำหรับการเลือกตั้งของไทย และมีผลต่อเนื่องยาวนานมาจนถึงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ได้มีการนำเอาแนวความคิดที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองมาใช้เป็นครั้งแรกโดยเป็นการสรุปทเรียนจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึงในบทที่เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย และสำหรับระบบการเลือกตั้งก็ได้มีการกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ปานกลาง ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปนี้

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 โดยการพิจารณารายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญในสมัยนั้น ก็จะพบว่า ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 นั้นเป็นผลมาจากการประนีประนอมกัน เนื่องจากในช่วงนั้นมีแนวความคิดแตกออกเป็นสองแนวทางที่สำคัญก็คือ การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งเคยใช้มาตลอดและจะใช้ต่อไปนั้น ควรทำในเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือให้ทำการแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตย่อย ๆ ดังที่เคยใช้มาก่อนปี พ.ศ. 2490 หรือควรจะมีขนาดใหญ่โดยให้รวมเอาเขตจังหวัดทั้งจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏว่าแนวความคิดทั้งสองแนวความคิดนี้ มีผู้เห็นด้วยก้ำกึ่งกัน จนไม่สามารถชี้ขาดว่าควรจะใช้แบบใดในที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกันโดยที่ไม่มีฝ่ายใดได้ทั้งหมด และไม่มีฝ่ายใดเสียทั้งหมด กล่าวคือมาตกลงกันให้การเลือกตั้งนั้นเกิดขึ้นในเขตที่มีขนาดใหญ่ปานกลาง และได้ตัวเลขเป็นจำนวนผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน

แต่อย่างไรก็ตามแม้จะกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ปานกลางมีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 3 คน ดังกล่าวแล้ว แต่ก็เกิดปัญหาตามมาคือมีบางจังหวัดที่มีประชกรน้อย เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง เป็นต้น ซึ่งสามารถมีผู้แทนราษฎรได้เพียงจังหวัดละหนึ่งคนเท่านั้น นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีที่แบ่งแล้วเหลือเศษ เป็นเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้สองคนอีกด้วย ฉะนั้นเมื่อรวมข้อยกเว้นเหล่านี้เข้ากับหลักก็จะได้ภาพรวมของเขตเลือกตั้งในระบบนี้ว่ามีทั้งเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน และเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ 3 คน ทำให้สามารถยกเป็นประเด็นขึ้นมาพิจารณาได้ต่อไปว่า ระบบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือไม่ ในเมื่อเป็นระบบที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือก

²⁴ อานันท์ บันยารชุน "ประชาธิปไตยกับสังคมโลกและประเทศไทย." พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มานนคร ; สำนักพิมพ์มติชน 2541. หน้า 45

ตั้งที่อยู่ต่างเขตกันดังกล่าวสามารถเลือกผู้แทนราษฎรได้จำนวนไม่เท่ากัน เท่ากับว่าทำให้ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว หรือแม้กระทั่งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ 2 คน มีน้ำหนักของคะแนนเสียงไม่เท่าเทียมกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งมาตรฐานที่สามารถเลือกผู้แทนได้ 3 คน แต่ประเด็นดังกล่าวนี้ยังไม่เคยมีการหยิบยกขึ้นมาเพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งมาเป็นระบบที่ใช้เขตเลือกตั้งใหญ่ และการสมัครรับเลือกตั้งก็กำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยพรรคจะต้องส่งผู้สมัครครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และผู้สมัครพรรคเดียวกันก็จะอยู่ในบัญชีรายชื่อที่มีเพียงหมายเลขเดียว ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกหมายเลขใดมากที่สุด ผู้สมัครที่มีรายชื่อในบัญชีตามหมายเลขนั้นทั้งหมดก็จะได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งบัญชีนั้น จึงได้รับการขนานนามว่าเป็นระบบการเลือกตั้งแบบ “รวมเขต รวมเบอร์” การเสนอแนวความคิดดังกล่าวมีเหตุผลเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ลดจำนวนพรรคเล็กพรรคน้อยให้มีจำนวนลดน้อยลง ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและการทำงานของสภาฯ จนเกินไป แต่ในที่สุดก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2528 ทำให้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระบบที่ไม่เคยนำมาใช้ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

ส่วนระบบการเลือกตั้งเดิมซึ่งยังคงมีการใช้สืบเนื่องต่อมานั้นก็ปรากฏปัญหาที่เด่นชัดขึ้นทุกที นั่นคือปัญหาเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งใหม่ จนกลายเป็นข้ออ้างสำหรับการกระทำรัฐประหารภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และแม้ว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งจะเป็นข้ออ้างเพื่อกระทำรัฐประหาร แต่คณะรัฐประหารก็ได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งแต่อย่างใด ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมจึงยังมีผลใช้บังคับต่อมา แนวความคิดใหม่ที่มีการนำมาใช้ในการดูแลการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นก็คือองค์กรกลาง แต่เนื่องจากองค์กรกลางนี้มิได้มีกฎหมายรองรับ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะกิจที่ไม่มีอำนาจจริงจึง จนได้รับการขนานนามว่า เป็น “เสือกระดาษ” และเมื่อองค์กรกลางไม่มีเงื้อมมือใด ๆ การซื้อสิทธิขายเสียงจึงยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

หลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” แล้ว แม้จะมีการแก้รัฐธรรมนูญในหลายประเด็น แต่ก็ยังคงไม่สามารถหยุดยั้งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้ เมื่อเรืออากาศตรี ฉลาดวรฉัตร ทำการอดข้าวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย จึงทำให้ท่านประธานรัฐสภาในขณะนั้น คือ ศาสตราจารย์มารุต นุนาค จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมา โดยให้นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ทำการศึกษาประเด็นสำคัญ ๆ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งและพรรคการเมืองด้วยโดยได้มีการจัดทำเป็นงานวิจัยสำหรับแต่ละเรื่อง รวมทั้งมีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย โดยในส่วนของ การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้มีการนำเอาแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมนุญณ์ มาเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ด้วย กล่าวคือ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรให้รัฐสภาเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หากแต่เป็นคณะผู้เชี่ยวชาญอิสระมากร่างแล้วให้รัฐสภาลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างที่เสนอมานั้นทั้งฉบับ

ในการเลือกตั้งซึ่งมีขึ้นหลังจากที่มีการยุบสภาในปี พ.ศ. 2538 จึงเป็นจังหวะที่พรรคชาติไทยนำแนวทางที่ปฏิรูปการเมือง ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มาเป็นนโยบายในการหาเสียงของตน และเมื่อพรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมา เพื่อจัดทำร่างแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง

ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา โดยมี ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน ซึ่งในคณะกรรมการชุดนี้เองที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเปลี่ยนจากคณะผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนมาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนทางรัฐศาสตร์ และผู้ที่มีประสบการณ์ทางการปกครองแล้ว ยังมีตัวแทนจากทุกจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วย และเมื่อสภาร่างฯ มีสมาชิกครบแล้วจะต้องทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จสิ้นภายใน 8 เดือนแล้วเสนอให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งฉบับอีกทีหนึ่ง จนท้ายที่สุดประเทศไทยก็ได้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการยกร่างมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา²⁵

2.9 สรุป

จากที่กล่าวมาคงจะเห็นได้ว่าการที่จะบริหารจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับกรมกฎหมายเลือกตั้งที่ดีและการมีองค์การจัดการเลือกตั้งที่เป็นกลางและมีความโปร่งใสในการดำเนินการ ซึ่งจะได้ศึกษาคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยต่อไปในบทที่ 3 ต่อไป

²⁵ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. รศ.ดร. "การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน" พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2542, หน้า 106-113

บทที่ 3

องค์กรจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาถึงองค์กรจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ อันได้แก่ อินเดีย เยอรมนี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และแคนาดา เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรจัดการเลือกตั้งในประเทศไทยในบทที่ 5 ต่อไป

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความเป็นกลางและมีความสามารถเฉพาะเรื่องดำเนินการเลือกตั้ง เช่น ประเทศแคนาดา บราซิล อิสราเอล สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น มาเลเซีย เกาหลีใต้ อินเดีย เนปาล และประเทศอื่น ๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่นของบางประเทศด้วย โดยบางประเทศคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แยกออกจากหน่วยงานเดิมที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงกิจการภายในมาเป็นหน่วยงานอิสระภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ เริ่มถือกำเนิดเมื่อประมาณต้นทศวรรษที่ 20 เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของเนเธอร์แลนด์กำเนิดขึ้นปี ค.ศ. 1917 ต่อมาก็มีคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาอีกจำนวนมาก เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ เป็นต้น โดยมีหน้าที่สำคัญคือ การบริหารจัดการเลือกตั้ง การชี้ขาดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การตัดสินคำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามีประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย ที่ให้การดูแลการเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่ขององค์กรอันประกอบด้วยกรรมการซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ในบางประเทศให้อำนาจไว้สูงเทียบเท่านายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีในขอบเขตของการเลือกตั้งบางประเทศให้อำนาจทางด้านตุลาการในด้านการเลือกตั้งไว้ด้วย คุณลักษณะสำคัญที่นำให้ความสนใจ ได้แก่ โครงสร้าง รูปแบบ และจำนวนของคณะกรรมการ คุณสมบัติของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ วาระ

การพ้นจากตำแหน่งและบทบาทอื่น ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลักษณะของหน่วยงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่น ซึ่งมีส่วนที่น่าสนใจดังนี้¹

3.1.1 โครงสร้างรูปแบบของคณะกรรมการเลือกตั้งในต่างประเทศ

จากการศึกษาศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งนานาชาติประเทศ พบว่า ประเทศในเครือจักรภพจะมีลักษณะของระบบคณะกรรมการเลือกตั้งที่คล้ายคลึงกัน ในหลายประเทศ เรียกคณะกรรมการการเลือกตั้งคล้ายกันว่า “The Election Commission” ทุกประเทศจะมีประธานกรรมการเลือกตั้งและกรรมการเลือกตั้ง ในประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ฯลฯ มีจำนวนคณะกรรมการเลือกตั้งไม่เกิน 6 คน โดยคณะกรรมการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ตามความประสงค์ บางประเทศกำหนดให้มีกรรมการได้เท่าที่ประธานกรรมการเห็นสมควร เริ่มแรกอินเดียมีกรรมการการเลือกตั้งเพียงคนเดียว ปัจจุบันมีสามคนรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งของอินเดียทั่วประเทศ บริหารการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างทุก 3 เดือน ในเยอรมนีมีคณะกรรมการการเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ตามชั้นการปกครอง (ประเทศ แคว้น ท้องถิ่น) แต่ละระดับมีประธานและกรรมการรับผิดชอบในส่วนของตนเองด้วย

3.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ

คณะกรรมการการเลือกตั้งในหลายประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา ได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ คือ พระราชาธิบดีหรือประธานาธิบดี โดยต้องได้รับการยอมรับจากที่ประชุมประมุขแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นกลางและมีความเหมาะสมที่สำคัญคือ ไม่อยู่ภายใต้อำណัติของบุคคลหรือองค์การใด ๆ

3.1.3 คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ในบางประเทศ เช่น มาเลเซีย อินเดีย กำหนดอายุของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ไม่เกิน 65 ปี แต่ในบางประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญด้านอายุ เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจากตำแหน่งอาชีพอันได้แก่ ผู้พิพากษา อธิบดี ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติ เลขานุการสภาสูง สำหรับในฟิลิปปินส์และสหราชอาณาจักรกำหนดคุณสมบัติของ

¹ รวบรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 17 ปี. “มธ. ครบรอบ 13 ปี รัฐศาสตร์ กรุงเทพฯ”. โรงพิมพ์ พิมพ์อักษร, หน้า 128 – 130.

คณะกรรมการการเลือกตั้งลงไปในรายละเอียดว่าต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีในบางประเทศจะต้องมีกรรมการอย่างน้อย 1 คนเป็นนักกฎหมายหรือเคยเป็นผู้พิพากษารวมอยู่ด้วย

3.1.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำคัญคือ การบริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่ การจดทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การแต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นชาติกรณีพิพาทในการเลือกตั้ง เช่น สัญลักษณ์ทางการเอง คุณสมบัติของผู้สมัครและผู้เลือกตั้ง ฯลฯ กำกับดูแลการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้คำนวณ จัดสรรจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับ นอกจากนี้ในบางประเทศคณะกรรมการการเลือกตั้งเลือกตั้งยังสามารถที่จะแก้ไขหน่วยเลือกตั้งให้เหมาะสม ควบคุมการทำประชามติ การตัดสินใจเพื่อดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การอนุญาตให้องค์กรประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย มีหน้าที่ในการให้การศึกษา ข่าวดสาร คำแนะนำ และให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการเลือกตั้งแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานต่างๆ รวมทั้งประชาชนทั่วไปด้วย

3.1.5 วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ วาระไม่เกิน 7 ปี และไม่มีวาระ ประเทศที่ไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงแก่กรรม หรือไร้ความสามารถในบางประเทศ เช่น อินเดีย กรรมการการเลือกตั้งอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้แต่งตั้งได้แก่ ประธานาธิบดี ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 นั่นคือ ผู้ที่มีสิทธิการปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งก็คือผู้แต่งตั้งนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง สถาบันหนึ่งที่มีลักษณะที่สำคัญที่น่าสนใจน่าศึกษาในหลายลักษณะ เช่น ชื่อเรียก กำเนิด ที่มา จำนวน คุณสมบัติ วาระ อำนาจหน้าที่ การพ้นจากตำแหน่ง ความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่น และข้อสังเกตอื่นๆ

3.2 ประเทศอินเดีย

1. ระบบการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียเป็นประเทศรัฐรวม ประกอบด้วยรัฐทั้งหมด 25 รัฐ โดยได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1874 ปกครองแบบรัฐสภาโดยมีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของบรรดาสมาชิกรัฐสภา ทั้งในระดับประเทศและระดับมลรัฐ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สำหรับอำนาจในการบริหารประเทศเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล

รัฐสภาของประเทศประกอบไปด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร (House of People) มีชื่อว่า The Lok Sabha ประกอบด้วยสมาชิก 544 คน โดยสมาชิกจำนวน 539 คน ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง และใช้ระบบคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (A Simple Plurary System) โดยในแต่ละเขตจังหวัดมีสมาชิกผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ส่วนสมาชิกอีก 5 คน ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งจากตัวแทนชุมชนชาวอังกฤษที่เกิดในอินเดีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนสภาที่สองคือ สภาที่ปรึกษาของรัฐ (Council of The States) มีชื่อว่า RAJYA SUBHA ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน โดยสมาชิกจำนวน 238 คน ได้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกโดยสมาชิกสถานิติบัญญัติของรัฐต่าง ๆ เป็นผู้เลือกและสมาชิกอีก 12 คน ได้รับการเลือกตั้งจากประธานาธิบดี โดยเลือกจากบุคคลที่ประสบความสำเร็จในด้านวัฒนธรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และบุคคลที่ทำงานเพื่อสังคม

2. องค์กรควบคุมการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย คือ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Election Commission) ซึ่งได้บัญญัติฐานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียได้ให้อำนาจประธานาธิบดี โดยคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีอำนาจในการถอดถอนได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียเริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1952 เป็นองค์กรอิสระมีความเป็นกลางและมีอำนาจกึ่งตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาแห่งมลรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเป็นกลางทางการเมืองและบริสุทธิ์ยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งนี้จะมีอำนาจและฐานะเท่าเทียมกัน คล้ายผู้พิพากษาศาลฎีกา (ศาลสูงสุด)

คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย (Election Commission) มีองค์ประกอบของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง หลักประกันในการดำรงตำแหน่ง และแนวทางในการจัดการเลือกตั้งดังนี้คือ²

2.1 องค์ประกอบขององค์กร

2.1.1 คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการในส่วนกลางจะประกอบไปด้วย ประธานาธิบดีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Chief Election Commission) 1 คน และอาจมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Election Commissioners) ได้อีกหลายคนตามความจำเป็นเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคณะกรรมการ และจะเป็นผู้แต่งตั้งทั้งประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งและกรรมการควบคุมการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ขณะนั้น สำหรับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญไม่ได้การกำหนดคุณสมบัติหรือโครงสร้างของกระบวนการแต่งตั้งเอาไว้ ในทางบัญญัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรี

ประธานการควบคุมการเลือกตั้งจะเป็นตำแหน่งศูนย์กลางที่ถาวรของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนี้ และประธานคณะกรรมการจะมีหลักประกันในการทำงานคือจะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกานั้นคือประธานาธิบดีจะเป็นผู้มีคำสั่งปลดประธานกรรมการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนทั้งหมดของสมาชิกรัฐสภา และสภาพการทำงานของประธานคณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้งจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสียเปรียบกว่าหรือเสียหายไปกว่าเดิม หลังจากที่ได้อำนาจตำแหน่งประธานกรรมการส่วนกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะมีหลักประกันในการทำงานคือ ประธานาธิบดีจะสามารถโยกย้ายกรรมการออกจากต่อตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

² ชาตรี พลายงาม, จสต. "คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษากรณีของอำนาจ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการไม่ประกาศรับรองรายชื่อวุฒิสมาชิก". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543, หน้า 16 - 17.

ในการดำเนินการจัดการการเลือกตั้ง กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการเลือกตั้งประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมกันตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นแนวทางในการตัดสินใจ³

2.1.2 คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้น ในกรณีที่การเตรียมการหรือการควบคุมการเลือกตั้งนั้นอยู่ในที่ที่ห่างไกลประธานกรรมการ โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (Regional Commission) พร้อมทั้งกำหนดฐานะและเวลาที่อยู่ในตำแหน่งโดยกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่คือ ประธานาธิบดีจะสามารถโยกย้ายกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการ

2.1.3 ส่วนในระดับแคว้น คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยการปรึกษากับรัฐบาลของแคว้นจะแต่งตั้งหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (Chief Election Officer) เป็นศูนย์กลางถาวรของคณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้งประจำอยู่ทุก ๆ แคว้นและใน Union Territory หัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งสามารถทำงานราชการควบคู่ไปกับการเลือกตั้งได้ ถ้าหัวหน้าเจ้าพนักงานไม่เต็มเวลาสำหรับงานการเลือกตั้งจะต้องมีการแต่งตั้งตำแหน่งเพิ่มขึ้น และทุกแคว้นหรือ Union Territory จะต้องมีผู้ทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คน

องค์กรและการจัดการ โครงสร้างของหัวหน้าพนักงานเลือกตั้งในแต่ละแคว้นจะแตกต่างกันไปตามแต่ละแคว้นขึ้นอยู่กับขนาดของแคว้นและปริมาณงาน

2.1.4 ในระดับต่ำกว่าแคว้น คือในระดับตำบล คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งโดยการปรึกษาหารือกับรัฐบาลของแคว้นจะแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบล (District Election Officer) ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเป็นผู้แทนของประชาชน

สำหรับการแต่งตั้งคณะผู้ทำงานในการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบลจะมีรูปแบบที่ไม่แน่นอนในแต่ละแคว้น แคว้นแต่ละแคว้นมีอิสระที่จะพัฒนารูปแบบการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบลของตนเอง

2.1.5 ในระดับเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระดับเล็กที่สุดในระดับนี้จะเป็นระดับของการปฏิบัติงาน มีพนักงานที่ปฏิบัติงาน มีพนักงานที่ปฏิบัติการเลือกตั้งดังนี้

2.1.5.1 พนักงานทะเบียนการเลือกตั้ง (Electoral Registration Officer) ได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง โดยการปรึกษากับรัฐบาลของแคว้นนั้น และอาจมีการแต่งตั้งผู้ช่วยพนักงานทะเบียนได้มากกว่า 1 คน (Assistant Electoral Registration Officer)

³ ประณต นันทิยะกุล. "คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการเลือกตั้งในอินเดีย". วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับเศรษฐกิจ. ปีที่ 3 ฉบับที่ 3, 2540, หน้า 95.

ซึ่งจะแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การทำงานของผู้ช่วยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานทะเบียนอีกทีหนึ่ง สำหรับพนักงานที่มีหน้าที่เหล่านี้จะทำงานโดยมุ่งตรวจสอบบัญชีทะเบียนอีกทีหนึ่งสำหรับพนักงานที่มีหน้าที่เหล่านี้ จะทำงานโดยมุ่งตรวจสอบบัญชีทะเบียนอีกทีหนึ่งสำหรับพนักงานที่มีหน้าที่เหล่านี้ จะทำงานโดยมุ่งตรวจสอบบัญชีทะเบียนการเลือกตั้งโดยเพิ่มจากงานทางด้านปกครองตามปกติทั่วไปและจะไม่ได้รับเงินพิเศษใด ๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนและผู้ช่วยพนักงานทะเบียนบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยผู้แทนของประชาชน

2.1.5.2 พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง (Returning Officer) การเลือกตั้งในทุก ๆ เขตการเลือกตั้งจะต้องมีผู้ตรวจสอบ ซึ่งได้แก่พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งโดยการปรึกษากับรัฐบาล ในแคว้นนั้น พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงหนึ่งคนอาจถูกแต่งตั้งให้ดูแลการเลือกตั้งมากกว่า 1 เขตการเลือกตั้งก็ได้ และพนักงานผู้ประกาศผลอาจมีผู้ช่วยให้มากกว่า 1 คน ซึ่งจะแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเช่นกัน สิ่งเหล่านี้ถูกบัญญัติรับรองสถานะไว้ในกฎหมายว่าด้วยผู้แทนของประชาชน

2.1.5.3 พนักงานดูแลหน่วยเลือกตั้งและพนักงานคะแนน (Presiding and Polling Officers) คณะผู้ทำงานคือเจ้าพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้งและเจ้าพนักงานคะแนนมีหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งระบบตำบล โดยอาจแต่งตั้งพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 1 คน ต่อ 1 หน่วยนับคะแนน และเจ้าพนักงานคะแนนตามความจำเป็น โดยปกติแล้วคณะกรรมการคะแนนประกอบไปด้วย พนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 1 คน และพนักงานคะแนน 4 – 5 คน หรือพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้งมักจะ เป็นบุคคลที่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการ หรือผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงมีความซื่อสัตย์

สำหรับเจ้าพนักงานคะแนนซึ่งจะต้องมีเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถหาบุคคลที่เป็นลูกจ้างของรัฐมาเป็นพนักงานคะแนนได้เพียงพอ จึงต้องหาบุคคลที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของรัฐอื่นได้แก่ครู อาจารย์หรือลูกจ้าง อาสาสมัคร มาช่วยเสริมเป็นเจ้าพนักงานคะแนน

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กร

คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากขององค์กรหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะสามารถทำหน้าที่ในการจัดให้มีการเลือกตั้งได้อย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เพียงพอกับการจัดการดูแลการเลือกตั้งได้

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.2.1 ประธานาธิบดีของประเทศอินเดียจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดวันเวลาที่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเสนอ การเลือกตั้งอาจทำกันหลายวันและจะมีประกาศหลายฉบับให้ทราบ

2.2.2 มีหน้าที่เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

พนักงานทะเบียนเลือกตั้งซึ่งเป็นพนักงานระดับปฏิบัติงานที่เล็กที่สุดจะเป็นผู้เตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับเขตเลือกตั้ง โดยในการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น พนักงานทะเบียนเลือกตั้งจะต้องเตรียมทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างในเขตเลือกตั้งของตนก่อน จากนั้นก็จะส่งจดหมายร้องขอไปยังเจ้าบ้านเพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และทุกคนที่ได้รับจดหมายร้องขอคืนไปยังเจ้าพนักงานทะเบียนฉบับร่างก็ได้ จากนั้นพนักงานทะเบียนจะติดประกาศฉบับร่างของทะเบียนเลือกตั้ง โดยการคัดลอกนำไปติดที่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการอ้างชื่อหรือการคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องทำภายใน 30 วัน นับจากวันที่ติดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งฉบับร่างการกระทำเช่นนี้สามารถทำให้การแก้ไขการผิดพลาดต่าง ๆ ของทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้การจัดเตรียมและการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเจ้าพนักงานทะเบียนการเลือกตั้งนี้จะถูกควบคุมโดยเจ้าพนักงานเลือกตั้งระดับตำบลและหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งที่ประจำอยู่ทุกแคว้นตามลำดับชั้นอีกทีหนึ่ง

นอกจากนี้ทุก ๆ วันที่ 1 มกราคมของทุกปี จะเป็นวันที่มีการเตรียมการและแก้ไขปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเสมอ

2.2.3 มีหน้าที่รับสมัครผู้รับเลือกตั้ง

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดวันเวลาของการรับสมัคร โดยพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะเป็นผู้ประกาศต่อสาธารณะเชิญชวนและบอกวิธีการและสถานที่สมัคร ผู้สมัครต้องส่งใบสมัครให้พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง โดยพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะตรวจสอบใบสมัครและมีอำนาจปฏิเสธไม่รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้สมัครไม่มีคุณสมบัติครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่กระทำตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ หลังจากที่ถอนใบสมัคร พนักงานผู้ประกาศผลการออก

คะแนนเสียง จะต้องเขียนเหตุผลสั้น ๆ การปฏิเสธการรับสมัครกำกับไว้ด้วยและในกรณีที่ผู้สมัคร เห็นว่าการถอนใบสมัครเป็นการไม่ชอบก็สามารถร้องขอต่อศาลแพ่งได้

2.2.4 มีหน้าที่จดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

2.2.5 มีอำนาจหน้าที่กำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่ของพนักงาน ผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง โดยจะต้องเป็นผู้ประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้งและบริเวณที่ ลงคะแนน เตรียมหีบเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ถูกต้อง บัตรเลือกตั้ง เครื่องมือ การประทับสัญลักษณ์ลงบนบัตรเลือกตั้งและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

สำหรับการแบ่งเขตเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง แต่จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Delimitation Commission) ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 3 ท่าน คือ ผู้พิพากษาศาลสูง 2 ท่าน โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง และประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

2.2.6 การควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะถูกควบคุมโดยพนักงาน ผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้งและพนักงานควบคุมการลงคะแนน โดยพนักงานทั้งสองจะมีหน้าที่คอยควบคุม ประชาชนที่จะเข้ามาลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งให้เป็นที่เรียบร้อย ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปตามความยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีบุคคลอื่นที่เข้ามาช่วยควบคุมดูแลการลงคะแนน อีกนั่นคือตัวแทนการเลือกตั้ง (Election Agent) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยจะส่งรายชื่อไปให้พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง

2.2.7 มีอำนาจยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจยกเลิกการลงคะแนนและสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งการลงคะแนนนั้นที่การใช้อุบายหรือกลโกง

2.2.8 มีอำนาจให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติหลังจากการเลือกตั้ง

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเสนอแนะแก่ประธานาธิบดีของประเทศอินเดียสำหรับการตัดสินใจการเป็นสภาผู้แทนราษฎรหลังจากการเลือกตั้งอันมีสาเหตุจากการถูกรายงานบังหลวงรัฐบาล ตามที่บัญญัติรัฐธรรมนูญของอินเดีย มาตรา 103 (1)

2.2.9 มีหน้าที่นับคะแนนประกาศผลการนับคะแนน

ผู้มีหน้าที่นับคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง คือ พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง โดยพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง โดยพนักงานผู้ประกาศผลการลงคะแนนจะต้องกำหนดสถานที่ วันและเวลาที่นับคะแนนก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ต่อจากนั้นพนักงานผู้ประกาศผลจะต้องส่งใบแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง ผู้แทนการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ทราบถึงวันเวลาและสถานที่ในการนับคะแนนซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือบุคคลอื่น ๆ ซึ่งได้รับการอนุญาตจากผู้ประกาศผลมีสิทธิที่จะอยู่ในขณะที่นับคะแนน

ในการพิจารณาบัตรเสียเจ้าพนักงานผู้ประกาศฯ จะมีหน้าที่พิจารณาไปตามกฎหมายเลือกตั้ง แต่ก่อนที่พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะปฏิเสธไม่รับบัตรเลือกตั้งนี้ พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะต้องอนุญาตให้ตัวแทนนับคะแนนมีโอกาสแสดงเหตุผลในการตรวจสอบบัตรลงคะแนนเลือกตั้งเสียก่อน หลังจากทีนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งและจะรายงานไปยังคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ต่อจากนั้นคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษา

2.2.10 มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Powers)

ในกรณีที่มีผู้สมัครหรือผู้แทนร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์อาจรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือดำเนินการบางอย่างเท่าที่จำเป็น หรืออาจเสนอต่อผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งเพื่อยุติการนับคะแนนก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง และรายงานข้อเท็จจริงไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁴

จากการที่มาตรา 324 ของรัฐธรรมนูญอินเดียได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไว้อย่างกว้างขวางทำให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภา การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติในแต่ละแคว้น การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ดังนั้นคณะกรรมการจึงมีอำนาจมากมายตามรัฐธรรมนูญของอินเดีย อย่างไรก็ตามการตัดสินใจของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูง ซึ่งแต่เดิมนั้นคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจที่ศาลเลือกตั้ง (Electoral Tribunal) ขึ้นมาเพื่อทำการตัดสินใจในข้อสงสัยและข้อโต้แย้งต่าง ๆ

⁴ T.N. SESHAN. วิชาประชาธิปไตยของอินเดีย โดยอมร รัชศาสตร์ ในวารสารธรรมศาสตร์ ฉบับพิเศษ ปีที่ 23 ฉบับที่ 3, 2540, หน้า 103.

ๆ ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง ในการพิจารณาตัดสินคดีของศาล ศาลอาจสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้ในกรณีต่าง ๆ หลายกรณี เช่น การคอร์รัปชันโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือตัวแทนการเลือกตั้งของเขา หรือโดยคนอื่นใดที่เข้าไปโดยบุคคลดังกล่าวนั้นยินยอม เห็นชอบด้วย แต่ถ้าการคอร์รัปชันเกี่ยวกับการกระทำไปโดยบุคคลอื่นมิใช่โดยตัวแทนการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ศาลอาจสั่งให้การเลือกตั้งนั้นสมบูรณ์ก็ได้โดยมีเงื่อนไขหลายประการ เช่น การกระทำที่เรียกว่าเป็นคอร์รัปชันนั้นได้กระทำไปโดยฝ่าฝืนคำสั่ง หรือโดยไม่ได้รับความยินยอมเห็นชอบของบุคคลดังกล่าวนั้น⁵

อนึ่ง ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1951 ได้วิเคราะห์หรือให้ความหมายชนิดต่าง ๆ ของความผิดที่ได้กระทำในขณะมีการเลือกตั้ง และกล่าวกำหนดโทษไว้ เช่น จัดหายานพาหนะช่วยเหลือให้โดยเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ในขณะมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ผู้จัดการเลือกตั้งกระทำการฝ่าฝืนโดยจงใจเป็นการละเมิดหน้าที่ของตน รวมทั้งข้าราชการกระทำตนดูจงใจว่าเป็นตัวแทนการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งด้วย และนับตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1995 ศาลสูงสุดของอินเดียได้ตัดสินคดีที่ได้รับการร้องเรียนว่า พรรคการเมืองก็จะต้องส่งรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย หรือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดไม่ส่งบัญชีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็จะถูกตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งลงโทษ แต่ปัจจุบันอำนาจนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1996 และพระราชบัญญัติว่าด้วยตัวแทนของประชาชน ค.ศ. 1952 (Representation of the people Act, 1952) ก็ได้กำหนดให้ศาลสูงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินในคดีการเลือกตั้งแทน

แต่โดยปกติแล้วศาลสูงไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตรวจสอบคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ศาลสูงจะกระทำการไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนั้นในคดี A.C. Jose V. Shiivan Pillai ได้วางหลักไว้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บัญญัติไว้หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอิสระในการที่จะออกคำสั่งหรือคำแนะนำต่าง ๆ ศาลสูงไม่มีอำนาจที่จะไปตรวจสอบการกระทำนั้น ๆ ของคณะกรรมการแต่หากในกรณีใดใดที่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ บัญญัติเอาไว้แล้ว คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะฝ่าฝืนหรือทำนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมาย

⁵ ประณต นันทิยะกุล. "คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการเลือกตั้งในอินเดีย". *วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับเศรษฐกิจ*. ปีที่ 3 ฉบับที่ 3, 2540, หน้า 105

⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม. *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ 5 : คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 440, 449.

กำหนดไว้เช่นนั้น ดังนั้นศาลสูงจะมีอำนาจตรวจสอบการตัดสินใจหรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไม่ตัดสินใจ หรือมีคำสั่งไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ได้มีกำหนดไว้และฝ่ายผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของคณะกรรมการได้ร้องขอฎีกาต่อศาลสูงให้พิจารณาอีกครั้งตาม มาตรา 226 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอินเดีย

โดยสรุป ประเทศอินเดียมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบอิสระและเป็นกลาง ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายใด มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งรวมทั้งตัดสินใจที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้มีข้อดีดังนี้

1. ทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น เพราะคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระและเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจฝ่ายใด ทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นกลาง
2. มีการบัญญัติรับรองฐานะของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะกรรมการมีความมั่นคงถาวร เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนและหน่วยงาน
3. มีหลักประกันในการทำงานที่ดีให้แก่คณะกรรมการ นั่นคือ การปลดประธานคณะกรรมการจะทำได้โดยวิธีเดียวคือต้องได้รับความเห็นจากจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ส่วนกรรมการจะถูกปลดออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อประธานคณะกรรมการรับรอง ทำให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องเกรงกลัว ผู้ใดว่าจะมาปลดตนออกจากตำแหน่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของประเทศอินเดียยังมีข้อเสียดังนี้

(1) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีอำนาจ แต่เพียงผู้เดียวในการแต่งตั้ง กำหนดจำนวนระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคณะกรรมการทำให้คณะกรรมการคู่มิมีความเป็นกลางเท่าที่ควร เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียวจนทำให้มองเห็นว่าประธานาธิบดีนี้มีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนี้

(2) การที่ให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวคือ มีทั้งอำนาจในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วยมีผลดีในแง่ที่คณะกรรมการมีความรู้อย่างแท้จริงในการเลือกตั้งสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น แต่หากคณะกรรมการไม่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริงแล้ว สิ่งนี้ก็จะกลายเป็นดาบสองคมเพราะจะมีการตรวจสอบการตัดสินใจของคณะกรรมการได้ก็ตามแต่นั้นก็เป็นเพียงหลักข้อยกเว้นเท่านั้น อำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

3.3 ประเทศเกาหลีใต้

1. ระบบการเลือกตั้ง

ประเทศเกาหลีใต้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ โดยได้รับการเลือกตั้งทางตรงมาจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและจะดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานคือนายกรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษา (State Council) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและรับผิดชอบจากสภาแห่งชาติ

สำหรับระบบรัฐสภาของประเทศเกาหลีใต้เป็นสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) กล่าวคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 299 คน โดยสมาชิก 244 คนได้รับการเลือกตั้งทางตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและส่วนส่วนสมาชิกอีก 55 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยแบ่งตามสัดส่วนของจำนวนผู้ชนะการเลือกตั้งแต่ละพรรคการเมือง

2. องค์กรกำกับดูแลการเลือกตั้งในประเทศเกาหลีใต้

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในประเทศเกาหลีใต้ คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Management Committee) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งการลงคะแนนเสียงประชามติและจัดการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง

2.1 องค์ประกอบขององค์กร

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบไปด้วยคณะกรรมการหลายระดับ ดังนี้

2.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง (The central election management committee) ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี 3 คน จากสภานิติบัญญัติ 3 คน และประธานศาลฎีกา 3 คน โดยประธานของคณะกรรมการนี้จะถูกเลือกจากภายในบุคคลทั้ง 9 สำหรับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกทุกคนจะมีระยะเวลา 6 ปี และสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือจะต้องไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการเลือกตั้งจะถูกออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อถูกลงโทษให้จำคุกในข้อหาที่ร้ายแรง หรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยวิธีอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

2.2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด (The province election management committee) จะประจำอยู่ที่ทุก ๆ จังหวัด (ประเทศเกาหลีใต้แห่งเขตการปกครองออกเป็น 9 จังหวัด หนึ่งในเมืองพิเศษ คือ กรุงโซลและ 4 เมืองมหานคร)

2.2.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขต

2.2.4 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับอำเภอ

จังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ท้องที่ คือ ท้องที่ในเขตเทศบาลนครและเขตต่างจังหวัด สำหรับใน เขตเทศบาลนคร จะประกอบไปด้วยอำเภอ (KU) และตำบล (Dong) จะมีคณะกรรมการเลือกตั้งประจำอยู่ในแต่ละอำเภอเรียกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ (The KU election management committee) หรือถ้าในเขตเทศบาลใดไม่มีอำเภอก็จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเทศบาลนคร (The shi election management committee) แทน

สำหรับในเขตต่างจังหวัดจะประกอบไปด้วย อำเภอ (KUN) ตำบล (MYON, UP) และหมู่บ้าน (RIS) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประจำอยู่ที่ทุกอำเภอของเขตต่างจังหวัด (The KUN election management committee) ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตและอำเภอนี้จะถูกควบคุมโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดอีกทีหนึ่ง

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กร

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ควบคุมและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม โดยคณะกรรมการอาจสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดการเลือกตั้งขึ้น ได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และสามารถออกคำสั่งที่จำเป็นแก่หน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องในการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ โดยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.2.1 กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอมีอำนาจกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งประกาศจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ภายใต้กฎเกณฑ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง

2.2.2 ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่นายอำเภอทั้งในเขตเทศบาลและในเขตต่างจังหวัดเป็นผู้เตรียมขึ้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้นายอำเภอกระทำการให้เป็นไปตามกฎหมายหากนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเตรียมบัญชีรายชื่อไม่ยอมรับหรือปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลหรือไม่แก้ไขบัญชีรายชื่อให้ถูกต้องตามความต้องการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการอาจร้องขอให้มีการ

ย้ายเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไปยังบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ แต่ถ้าในกรณีที่มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนจะกระทำการถอดถอนเจ้าหน้าที่เหล่านี้ในระหว่างช่วงเวลาเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจถอดถอนจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนในกรณีที่บุคคลใดไม่พอใจ คำตัดสินใจในการคัดค้านบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของนายอำเภอสามารถอุทธรณ์มายังคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ โดยคณะกรรมการจะตรวจสอบคำตัดสิน ถ้าเห็นด้วยกับผู้คัดค้านก็จะแจ้งไปยังนายอำเภอให้ทราบเพื่อจะได้แก้ไขบัญชีรายชื่อให้ถูกต้อง

2.2.3 รับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ควบคุมการโฆษณาหาเสียงของผู้สมัคร โดยผู้สมัครแต่ละคนจะต้องจัดตั้งสำนักงานโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง (Election campaign official) และผู้มีการจัดการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ จัดการเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงของคนในเขตการเลือกตั้งหนึ่งแห่งเพื่อทำหน้าที่รายงานเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบอีกทีหนึ่ง

การควบคุมการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. จัดทำโปสเตอร์โฆษณาหาเสียง โดยได้รับต้นฉบับมาจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอีกทีหนึ่ง

2. จัดพิมพ์คู่มือการเลือกตั้งซึ่งในแต่ละคู่มือนั้นจะมีสัญลักษณ์ รูปถ่าย ชื่อ ที่อยู่ อายุ อาชีพ ความคิดเห็นในทางการเมืองของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด ฯลฯ และสังกัดทางไปรษณีย์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. จัดให้มีการรวมคำปราศรัยหาเสียงของผู้สมัครทุกคนขึ้น 3 ครั้ง โดยจะกำหนดเวลาให้เท่าเทียมกันทุกคน คณะกรรมการจะประกาศให้ทราบถึงวันเวลาและสถานที่พร้อมทั้งส่งโปสเตอร์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการมีคำปราศรัยนี้ด้วย

สำหรับค่าใช้จ่ายในเตรียมสำเนาบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งการเตรียมที่การปราศรัยและจะเตรียม โปสเตอร์ การขนโปสเตอร์ การทำหนังสือคู่มือการเลือกตั้งและจัดทำปราศรัยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเรียกเก็บจากผู้สมัคร แต่อาจจะไปหักลดกับเงินประกัน 10 ล้านได้

4. กำหนดจำนวนของรถหรือพาหนะต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง โดยจะพิจารณาทางด้านภูมิศาสตร์ประกอบการกำหนดในเรื่องนี้ด้วย

2.2.4 การกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเป็นผู้กำหนดและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะ

กรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการจะประกาศให้ทราบถึงจำนวนเงินภายใน 3 วัน หลังจากการประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง สำหรับผู้ที่รับผิดชอบในการใช้จ่ายของผู้สมัครคือ ผู้จัดการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องทำสมุดบัญชีตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด และภายหลังจากการเลือกตั้ง 15 วัน ผู้จัดการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งหรือบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มารายงานหรือชี้แจงประกอบตามความจำเป็น

2.2.5 กำหนดสถานที่ลงคะแนน

คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ มีอำนาจตัดสินใจในการเลือกสถานที่ลงคะแนน (หน่วยเลือกตั้ง) แต่จะต้องเป็นที่ ๆ ผู้ที่ลงคะแนนสามารถไปมาได้สะดวก โดยภายในสถานที่ลงคะแนนจะมีคณะกรรมการจัดการลงคะแนน (The voting district election management committee) เป็นผู้ประกาศหน่วยเลือกตั้งและควบคุมการลงคะแนนในสถานที่เลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วยควบคุมการลงคะแนน (Voting assistance) จากเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองหรือครู และประกาศแก่สาธารณชนให้ทราบ 3 วัน ก่อนการเลือกตั้ง

2.2.6 เตรียมบัตรลงคะแนนและหีบคะแนน

คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอมีหน้าที่เตรียมบัตรเลือกตั้งและกล่องลงคะแนนเลือกตั้งส่งมอบให้แก่คณะกรรมการจัดการลงคะแนนก่อนการเลือกตั้ง ทั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอจะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบถึงรูปแบบของบัตรลงคะแนนของแต่ละสถานที่ก่อนวันเลือกตั้ง 7 วัน

2.2.7 นับคะแนนเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ มีหน้าที่นับคะแนนเลือกตั้งโดยหัวหน้าของคณะกรรมการจัดการลงคะแนนจะเป็นผู้ส่งหีบบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกุญแจหีบและรายงานการลงคะแนนพร้อมทั้งบัตรเลือกตั้งที่เหลือส่งมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอจะเป็นผู้ควบคุมการนับคะแนน โดยกรรมการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยในการนับคะแนน (Ballot counting assistants) จากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องหรือศาลที่มีอำนาจตัดสินใจคดีเหนือพื้นที่นั้นมาช่วยนับคะแนนในขณะที่คณะกรรมการและผู้ช่วยในการนับคะแนนทำการนับคะแนนจะมีพยานในการนับคะแนน (Ballot counting witness) เข้ามาเป็นสักขีพยานในการนับคะแนน โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเป็นผู้เสนอเข้ามาและจะนำรายชื่อไปเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการแต่งตั้งพยานในการนับคะแนนจะต้องทำการสอดส่องและถ้าพบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าการร้องขอนั้นถูกต้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามที่พยานในการนับคะแนนร้อง

2.2.8 ประกาศผลการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอนับคะแนนเสร็จแล้วต้องรับประกาศผลการนับคะแนนทันทีต่อสาธารณชนและต้องเตรียมบันทึกผลการนับคะแนนส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขต เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตได้รับผลและบันทึกการนับคะแนนก็จะนำมาบันทึกการนับคะแนนมาตรวจสอบนับ และประกาศคะแนนของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับการเลือกตั้งให้สาธารณชนทราบ และเตรียมการบันทึกผลการเลือกตั้งพร้อมทั้งทำรายงานส่งคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดก็จะส่งรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับกลาง ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับกลางตรวจนับและประกาศผลจำนวนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งของแต่ละพรรคและจัดทำบันทึกผลชื่อของประธานคณะกรรมการและกรรมการทุกคน ถือเป็นอันที่สุด

2.2.9 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับกลาง มีหน้าที่แบ่งจำนวนที่นั่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามสัดส่วนของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา

2.2.10 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อความถูกต้องแห่งกฎหมายต่อหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องได้ โดยนำขึ้นฟ้องร้องต่อศาลสูงภายใน 30 วันหลังจากการเลือกตั้ง หากเป็นการคัดค้านผู้ชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องฟ้องผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งต่อศาลสูงภายใน 60 วัน และถ้าหากเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจโดยไม่ชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องการตัดสินใจว่าใครเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง การแบ่งจำนวนที่นั่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาและเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร หัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีนั้นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลสูงจะพิจารณาคัดค้านการคัดค้านการเลือกตั้งดังกล่าวคือ ก็ต่อเมื่อเรื่องนั้นมีผลกระทบต่อผลการเลือกตั้งเท่านั้น

2.2.11 คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ควบคุมการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองตามกฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ค.ศ. 1980 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ควบคุมสมาคมผู้สนับสนุนทางการเงินซึ่งสมาคมที่จัดตั้งขึ้นมาโดยพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อหาเงินเข้ามาอุดหนุนกิจกรรมทางการเมือง โดยสมาคมจะต้องเป็นผู้รับบริจาคจากสมาชิกของสมาคมเองหรือจากประชาชนอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิก แล้วจึงนำเงินบริจาคเหล่านี้ไปให้พรรคการเมืองอีกที่หนึ่ง หรือหากบุคคลใดไม่ต้องการบริษาคที่สมาคม จะนำมาบริจาคยังคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรงได้ตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด ผู้จัดทำบัญชีของพรรคการเมืองและสมาคมผู้สนับสนุน

ทางการเงินจะต้องทำสมุดบัญชีและเก็บหลักฐานใบเสร็จต่าง ๆ ในการบริจาคทางการเงิน การใช้จ่ายเงิน และรายงานทางการเงินส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อที่คณะกรรมการจะได้นำไปตรวจสอบและในกรณีจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเรียกให้พรรคการเมืองหรือสมาคมผู้สนับสนุนทางการเงินนำหลักฐานเอกสารต่าง ๆ มาให้เพิ่มเติมในการตรวจสอบก็ได้

3.4 ประเทศแคนาดา

1. ระบบเลือกตั้ง

ประเทศแคนาดาเป็นสหพันธรัฐที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในระหว่างโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองหลายฉบับได้แก่ The Election expenses Act 1974 ซึ่งควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และ Canadian Election Act 2000 ซึ่งควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะสำคัญของการเลือกตั้งในแคนาดา

(1.1) การลงคะแนนลับ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนสามารถออกเสียงได้อย่างอิสระโดยปราศจากการข่มขู่จากบุคคลอื่น

(1.2) เจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะต้องวางตัวเป็นกลาง ซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม จะต้องปฏิบัติตามก่อนปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(1.3) สิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่ากัน

(2) กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่ผู้สมัครจะพึงใช้ได้

(3) รัฐจะจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งช่วงเวลา 1 เดือนก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและมีคณะกรรมการว่าด้วยวิทยุโทรทัศน์ของแคนาดาเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรเวลาตามที่นั่งที่มีในสภาผู้แทนราษฎรและจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ไปลงคะแนนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

(4) รัฐจัดสรรเงินชดเชยเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนี้

- ค่าไปรษณีย์สำหรับส่งเอกสารหรือวัสดุที่ไม่เกิน 1 ออนซ์ให้แก่บุคคลที่มีบัญชีรายชื่อในบัญชีเลือกตั้ง

- ค่าชดเชยเป็นจำนวน 8 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 25,000 ราย ชื่อที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง และ

- ค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 6 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เกินรายชื่อในลำดับที่ 25,000 ขึ้นไป ตามที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง

ทางการเงินจะต้องทำสมุดบัญชีและเก็บหลักฐานใบเสร็จต่าง ๆ ในการบริจาคทางการเงิน การใช้จ่ายเงิน และรายงานทางการเงินส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อที่คณะกรรมการจะได้นำไปตรวจสอบและในกรณีจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเรียกให้พรรคการเมืองหรือสมาคมผู้สนับสนุนทางการเงินนำหลักฐานเอกสารต่าง ๆ มาให้เพิ่มเติมในการตรวจสอบก็ได้

3.4 ประเทศแคนาดา

1. ระบบเลือกตั้ง

ประเทศแคนาดาเป็นสหพันธรัฐที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในระหว่างโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองหลายฉบับได้แก่ The Election expenses Act 1974 ซึ่งควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และ Canadian Election Act 2000 ซึ่งควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะสำคัญของการเลือกตั้งในแคนาดา

(1.1) การลงคะแนนลับ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนสามารถออกเสียงได้อย่างอิสระโดยปราศจากการข่มขู่จากบุคคลอื่น

(1.2) เจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะต้องวางตัวเป็นกลาง ซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม จะต้องปฏิบัติตามก่อนปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(1.3) สิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่ากัน

(2) กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่ผู้สมัครจะพึงใช้ได้

(3) รัฐจะจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งช่วงเวลา 1 เดือนก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและมีคณะกรรมการว่าด้วยวิทยุโทรทัศน์ของแคนาดาเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรเวลาตามที่นั่งที่มีในสภาผู้แทนราษฎรและจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ไปลงคะแนนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

(4) รัฐจัดสรรเงินชดเชยเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนี้

- ค่าไปรษณีย์สำหรับส่งเอกสารหรือวัสดุที่ไม่เกิน 1 ออนซ์ให้แก่บุคคลที่มีบัญชีรายชื่อในบัญชีเลือกตั้ง

- ค่าชดเชยเป็นจำนวน 8 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 25,000 ราย ชื่อที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง และ

- ค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 6 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เกินรายชื่อในลำดับที่ 25,000 ขึ้นไป ตามที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง

(5) การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศแคนาดาได้เผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นับตั้งแต่ในช่วงเวลาในภายหลังที่รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์รัฐ (Postconfederation Period) กล่าวคือ นาย John A. Macdonald ซึ่งเป็นผู้นำพรรคการเมืองในขณะนั้นได้รับเงินจากกลุ่มบริษัท Pacific Railway จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ Dominion Election Act ในปี ค.ศ. 1867 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการนำหลักฐานกฎหมายว่าด้วยตัวแทน (The Doctrine of Agency) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายและกำหนดบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและตัวแทน (The Doctrine of Agency) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายและกำหนดบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและตัวแทน มีหน้าที่ต้องแสดงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมาย Dominion Election Act ก็ได้กำหนดการเปิดเผยให้ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนพรรคการเมืองและสร้างกลไกในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้เรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการฉ้อฉลเงินอุดหนุนที่มีการบริจาคแก่พรรคการเมืองก็ได้เกิดขึ้นอีกครั้ง และเป็นเหตุให้นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Dominion Election ในปี ค.ศ. 1908 ซึ่งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ตัวแทนของพรรคการเมือง (Agent) ต้องรับผิดชอบในการรับเงินบริจาคทุกประเภท นอกจากนี้ได้บัญญัติห้ามบรรดาสหภาพแรงงาน (Labar union) บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองอีกต่อไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งของแคนาดา ซึ่งมีชื่อว่า “The Barbeau Committee on Election Expense”⁷ โดยมี นาย Alphonse Barbeau เป็นประธานกรรมการและได้เสนอรายงานการศึกษาในปี ค.ศ. 1966 พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะที่สำคัญกล่าวคือ

(5.1) พรรคการเมืองจะต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และจะต้องมีจกทะเบียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายของตัวแทนของพรรคการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน

(5.2) จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อความเสมอภาคในทางการเงินระหว่างบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง โดยรัฐจะให้พรรคการเมืองใช้สาธารณูปโภคที่เป็นของรัฐโดยไม่คิดค่าบริการ เช่น ค่าไปรษณีย์การให้สื่อมวลชนของรัฐ เป็นต้น

⁷ Khayyam Zev Paltiel. “Canadian election expense legislation, 1963-85 : A critical appraisal or was the effort worth it?”. In comparative political finance in the 1980s, ed. Great Britain : Cambridge university press, 1989, PP. 66 – 67.

(5.3) สร้างความเชื่อถือให้กับบรรดาประชาชน โดยการให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องรายงานและเปิดเผยรายได้และจ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

(5.4) สนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการให้ประชาชนที่บริจาคเงินกับพรรคการเมืองสามารถนำมาหักภาษีได้

(5.5) ต้องสร้างกลไกในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายและสร้างความโปร่งใสในรายการทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งใหญ่ประเทศแคนาดาด้วย จนทำให้การประกาศใช้บังคับกฎหมายที่สำคัญคือ The Canadian Election Act of 1974

2. เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งมีจำนวนนับแสนคนทั่วประเทศ ในการจัดการเลือกตั้ง นับตั้งแต่เตรียมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ดำเนินการจัดการเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีผู้แทนพรรคการเมืองเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งอีกต่างหาก

3. ข้าราชการตรวจการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง ค.ศ. 1974 (The Election expenses Act 1974) กำหนดให้มีข้าราชการตรวจการเลือกตั้ง โดยได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง แคนาดาให้ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งและได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1977 ได้ขยายอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตรวจการเลือกตั้งให้มีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ทุกอย่าง

4. หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งแคนาดา (The Chief Election Officer of Canada)

เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาสมาชิกให้เป็นผู้ควบคุมดูแลการเลือกตั้งทั่วประเทศดำเนินการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสออกเสียงเลือกตั้งอย่างอิสระเสรี บริสุทธิ์ ยุติธรรม หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งและบุคลากรการเลือกตั้งมีสำนักงานเลือกตั้ง (Election Canada) ประจำอยู่ที่กรุงออตตาวา เมืองหลวงของแคนาดา ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือรัฐบาลในขณะนั้น

สำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่ง คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หัวหน้าเขตเลือกตั้ง (returning officer) เข้าไปบริหารและดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละเขตการเลือกตั้ง และระดับท้องถิ่น โดยให้ขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งของแคนาดา

เจ้าหน้าที่เลือกตั้งในแต่ละระดับจะต้องวางตัวเป็นกลาง ซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม จะต้องปฏิบัติตามก่อนปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง

ขั้นตอนสำคัญของการเลือกตั้ง

ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งในระดับรัฐบาลกลางนั้น มีการจัดทำเป็น 3 ขั้นตอน
คือ

1. การเตรียมการก่อนการเลือกตั้ง เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หัวหน้าเขตเลือกตั้ง (returning officers) กำหนดเขตเลือกตั้ง
2. การเลือกตั้ง โดยเริ่มตั้งแต่ประกาศสมัครรับเลือกตั้งจัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เตรียมบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และวันเลือกตั้ง
3. ภายหลังจากการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทำรายงานตลอดจนเสนอรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่อหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งแคนาดาเพื่อรายงานต่อรัฐสภา และสาธารณชน
ทราบต่อไป

ภายหลังจากดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้ว องค์กรจัดการการเลือกตั้งก็จะทำการประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งต่อไป^๘

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีปัญหาอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งอาจจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริต หรือไม่ทุจริตการเลือกตั้งก็ตามองค์กรจัดการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

1. นับคะแนนใหม่ โดยปกติภายหลังจากการเลือกตั้ง 2 – 3 วัน เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการเปิดหีบเพื่อตรวจสอบและมีการนับคะแนนผลการเลือกตั้งที่เป็นทางการต่อไป หากปรากฏว่าผู้ชนะการเลือกตั้งได้คะแนนเหนือกว่าผู้สมัครรายอื่นน้อยกว่า 25 คะแนน หรือพรรคการเมืองที่จะได้รับประโยชน์ร้องขอให้มีการนับคะแนนใหม่ กรณีที่ผลคะแนนการเลือกตั้งใกล้เคียงกันมาก แต่อย่างไรก็ตาม การนับคะแนนใหม่นี้โดยปกติจะกระทำโดยผู้พิพากษา

2. ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง หากผลการตรวจสอบพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายเงินในการหาเสียงมากกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งบุคคลซึ่งกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งด้วย ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการตัดสินความผิดนั้น ซึ่งอาจได้รับโทษตามกฎหมายได้

^๘ ประณต นันทิยะกุล, รศ. "การเลือกตั้งในแคนาดา". เอกสารประกอบการวิจัย, มปส., มปป., หน้า 11, 13.

3.5 ประเทศเยอรมนี

1. ระบบเลือกตั้ง

ประเทศเยอรมนีประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ จำนวน 16 มลรัฐ มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสาธารณรัฐและสังคมนิยม ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตยทั้งหมดมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้งโดยยึดถือในหลักการเลือกตั้งว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ ประชาชนมีอิสระในการเลือกตั้ง มีความเสมอภาคในการลงคะแนนและลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกระทำโดยวิธีลับ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องอายุ 18 ปีบริบูรณ์ ส่วนผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งนั้นจะต้องบรรลุนิติภาวะ กล่าวคือมีอายุครบ 21 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 38 II GG)

โดยหลักทั่วไปถือว่าผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของประชาชนชาวเยอรมนีทั่วทั้งประเทศโดยไม่อยู่ภายใต้คำสั่งใด ๆ หรือการมอบหมายงานของผู้อื่นผู้ใด หากแต่ปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรภายใต้ความสำนึกในหน้าที่ของตนเอง (มาตรา 38 I GG) และมีใช้ตัวแทนของเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตเลือกตั้งใด ในทางนิติบัญญัติผู้แทนราษฎรจะไม่ถูกบีบบังคับให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ต้องการพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นั้นจะขอเปลี่ยนตัวผู้แทนราษฎรไม่ได้ และถึงแม้ว่าพรรคการเมืองนั้นจะต้องห้ามในเวลาต่อมาในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐก็ตาม ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคการเมืองนี้ก็หาสิ้นสุดลงด้วยไม่ได้

สำหรับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ซึ่งยึดถือหลักการว่าคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนจะต้องมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประสานกับความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐมีผู้แทนราษฎรได้ 500 คนก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 250 เขตเลือกตั้งหรือที่นั่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎร

ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ 2 ประเภท (มาตรา 4 BWG) คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก (มาตรา 5 BWG) คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมือง (มาตรา 2I BWG) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สองว่าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใดของผู้มาเลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองพรรคใดได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละเท่าใดของผู้มาเลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปเท่านั้นจึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร หรือมิเช่นนั้นจะต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 3 เขตเลือกตั้งในคะแนนเสียงประเภทแรกจึงมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่อีกนั้นทางพรรคการเมืองนั้นก็

จัดหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรให้ดีที่สุดรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในการพิจารณา ร่างกฎหมายและการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ด้วย

2. องค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับการเลือกตั้ง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง⁹

คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งนี้ยังแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบดังนี้

(ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

(ข) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไปจะต่างกันเพียงแต่ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าวซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

(ค) คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

(2) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ (ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมีการแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งรวมทั้งหมด 328 เขต)

⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, รศ. การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทแสนสุขและบุตร จำกัด, 2542, หน้า 29-30.

จัดหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรให้ดีที่สุดรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในการพิจารณา ร่างกฎหมายและการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ด้วย

2. องค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับการเลือกตั้ง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง⁹

คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งนี้ยังแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบดังนี้

(ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งที่ตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

(ข) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไปจะต่างกันเพียงแต่ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าวซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

(ค) คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

(2) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ (ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมีการแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งรวมทั้งหมด 328 เขต)

⁹ บุญศิริ มีวงศ์อุโฆษ, รศ. การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทแสนสุขและบุตร จำกัด, 2542, หน้า 29-30.

(3) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ 1 ชุด ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน (เยอรมันประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ารัฐ รวมทั้งสิ้น 10 รัฐ)

(4) เจ้าหน้าที่เลือกตั้งสหพันธ์ (The Federal Returning Officer)

เจ้าหน้าที่เลือกตั้งสหพันธ์และผู้ช่วยจะแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยระดับสหพันธ์เป็นตำแหน่งที่ไม่มีกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะรับผิดชอบควบคุมกำกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาสหพันธ์และรัฐสภาแห่งยุโรป ซึ่งจะแตกต่างจากประธานสำนักงานสถิติแห่งสหพันธ์ปัจจุบันคือ นาย Johann Hahlen และ นาย Hermann Glaab ผู้ช่วยซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งสหพันธ์

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่เลือกตั้งสหพันธ์ มีดังนี้

(4.1) ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

(4.2) เสนอบุคคลเพื่อเข้ากระบวนการในคณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์ (The Federal Electoral Committee) รวมทั้งผู้ช่วย

(4.3) แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการในคณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์

(4.4) ทำหน้าที่ในฐานะประธานคณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์

(4.5) จัดประชุมคณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์

(4.6) รับและตรวจสอบคำอุทธรณ์คำวินิจฉัยคณะกรรมการเลือกตั้งมลรัฐ

(4.7) รับจดทะเบียนชาวเยอรมันที่อยู่ต่างประเทศซึ่งประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง

(4.8) รับรองและประกาศผลการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับการเลือกตั้งแต่ละเขต

(4.9) จัดหาบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและแบบฟอร์มที่เป็นทางการ

(5) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ (Federal Electoral Committee)

คณะกรรมการการเลือกตั้งสหพันธ์ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เลือกตั้งสหพันธ์ (Federal Returning Officer) เป็นประธานและกรรมการเลือกตั้งอีก 8 คน ทั้งนี้โดยการแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่เลือกตั้งสหพันธ์แต่ละคนโดยพรรคการเมือง

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศแล้วประกาศว่า บัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสู่สภาได้ที่นั่งพร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์รัฐจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ซึ่งมีสถานะเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐบาล ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับ

อื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำมลรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกันและมีส่วนสนับสนุนในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(6) คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

เนื่องจากการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่ ขอบเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขตและมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่าจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรจะต่างจากตัวเลขของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขต (เฉลี่ย 1 : 222, 500 ในปี 1983) เกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33 1/3% เมื่อใดก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยไม่ชักช้า (กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 3 วรรค 2 ข้อ 2) และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่เลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรมกฎหมายเลือกตั้งก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่ปรึกษาทางรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม

คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 ท่าน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประจำคือทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครั้ง ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง โดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้รายงานนี้ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมายจากจำนวนรายงาน 8 ชิ้น นับแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้มา มีข้อเสนอตามรายงานฉบับที่ 1 (ปี 1958) ฉบับที่ 5 (1973) และฉบับที่ 8 (1985) ที่ไม่ผ่านเป็นกฎหมายเลย ส่วนรายชื่อที่เหลือจะผ่านเป็นกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน

แนวความคิดในการเลือกตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ เยอรมันได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก The Permanent Boundary Commissions ของอังกฤษซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในแง่ของความเป็นกลางในทางการเมืองจึงมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงด้วยดี

การเลือกตั้งในเยอรมันถือว่าหากมีการใช้อิทธิพลโดยใช้กำลังบังคับ หรือทำให้เกิดความกดดัน หรือการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ หรือการใช้อำนาจทางสังคมที่เหนือกว่า เช่น ฉวยโอกาสจากการที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในสถานที่ที่ต้องพึ่งพาอาศัยตนอยู่ ซึ่งทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นต้องลงคะแนนเสียงไปในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ฉวยโอกาสนั้น การกระทำความผิดดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมาย

อาญาเยอรมันมาตรา 108 ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกขู่เชิญผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มาตรา 108 c (ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) และมาตรา 108 b (ความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) แล้ว การกระทำเหล่านี้ยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้น ๆ เป็นโมฆะอีกด้วย และหากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นมีผลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจตัดสินใจเลือกได้อย่างเสรีแล้ว การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนั้นย่อมขัดต่อหลักทั่วไปของความเสมอภาค ตามมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันเสมอ¹⁰

ดังนั้น การกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งจึงถือเป็นสาเหตุฟ้องให้การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะได้ แต่อย่างไรก็ตามศาลจะสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวถึงขนาดทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป หรืออาจจะทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้

การคัดค้านการเลือกตั้ง¹¹

ในประเทศเยอรมัน บุคคลที่มีสิทธิ์คัดค้านการเลือกตั้ง ได้แก่

1. บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีสิทธิ์เลือกตั้ง
2. ประธานสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)
3. เจ้าพนักงานเลือกตั้งท้องถิ่น
4. เจ้าพนักงานเลือกตั้งของสหพันธรัฐ

การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งนั้นในประเทศเยอรมันถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าอำนาจในส่วนนี้มิใช่เป็นอำนาจตุลาการโดยแท้ที่จะให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน หากแต่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาด

¹⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, รศ. การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทแสนสุขและบุตร จำกัด, 2542, หน้า 22 – 25.

¹¹ คำพิพากษาของศาลฎีกา. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า 127.

3.6 ประเทศฟิลิปปินส์

คณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ (Commission on Election) หรือมีชื่อเรียกสั้น ๆ ว่า COMELEC จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1940 เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1899 เนื่องจากการดำเนินการจัดการการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถทำให้การเลือกตั้งเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้เนื่องจากการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างกว้างขวาง¹²

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฟิลิปปินส์ (ค.ศ. 1986) กำหนดให้มี COMELEC ซึ่งประกอบไปด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอีก 6 คน ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแต่งตั้งของรัฐสภา และรับรองโดยรัฐสภา และถึงแม้ว่า COMELEC จะได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี แต่ COMELEC ก็ต้องเป็นบุคคลที่ประวัติการทำงานที่ดี ไม่ค้างพ้อย โดยชื่อของ COMELEC ที่ถูกเสนอนั้นจะเข้าสู่การถกเถียงในสภา และหลังจากนั้นก็เข้าสู่การอภิปรายใน Commission on Appointments ซึ่งมีทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ในการออกกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีการเซ็นชื่อกันทั้ง 7 คน เพื่อแสดงความโปร่งใสและความเป็นประชาธิปไตยโดยมิให้ประชาชนใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียว

คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมักจะเรียกสั้น ๆ ว่า “คอมิเลค (COMELEC)” แบ่งอำนาจหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้ง 7 คน และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานซึ่งแบ่งงานออกเป็น 16 กอง ดังนี้¹³

(1) ประธาน เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร บริหารด้านนโยบาย การตัดสินใจ ออกคำสั่งและลงมติ ซึ่งจะต้องได้รับการยินยอมจากกรรมการทั้ง 6 คนด้วย นอกจากนั้นอาจมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนให้กรรมการบางส่วนทำได้ คอมิเลคจะตัดสินใจหรือลงมติเรื่องต่าง ๆ ด้วยเสียงข้างมาก และเซ็นยินยอมกันทั้ง 7 คนเมื่อลงมติแล้ว

(2) คณะกรรมการ (Commissioners) ทำหน้าที่ quasi-legislative และ quasi-judicial คือ ตัดสินคดีใด ๆ ได้ หรือสั่งให้ยกเลิกการเลือกตั้งได้อาจจะนั่งพิจารณากันทั้ง 7 คน หรือแบ่งกันพิจารณาก็ได้ตามที่ประธานมอบหมาย ถ้าเป็นเรื่องธรรมดาจะแบ่งพิจารณาในคณะย่อยคณะละ 3 คน ส่วนประธานจะไปนั่งสมทบถ้าคณะใดขาดคนแต่จะต้องลงนามในมตินั้นทั้ง 7 คน

¹² สีดา สอนศรี. “การจัดการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์”. เอกสารประกอบการวิจัย, มปส. มปป., หน้า 2.

¹³ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. “การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย”. เสนอ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 39-41

(3) เลขานุการคอมมิเลค เป็นผู้เตรียมวาระการประชุม เก็บรายงานการประชุม มติคำสั่ง

(4) ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร (Executive Director) ให้คำปรึกษา และช่วยประธานในการดำเนินตามนโยบาย แผน และโครงการ และเป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร (Deputy Executive Director for Administration) ช่วยผู้อำนวยการบริหารดูแลแผนกต่าง ๆ ได้แก่ แผนกบริหารด้านบริหาร (Administrative Service Department) แผนกการศึกษาและข้อมูล (Education and Information Department) แผนกการเงิน (Finance Department) แผนกบุคลากร (Personnel Department) และแผนกวางแผน (Planning Department)

(6) รองผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการ (Deputy Executive Director for Operations) รับผิดชอบช่วยผู้อำนวยการบริหารดูแลการปฏิบัติการของแผนกต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งได้แก่ แผนกการโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัย (Electoral Contests and Adjudication Department) แผนกการเลือกตั้ง และกิจกรรมบารังไก (Election and Barangay Affairs) แผนกบันทึกการเลือกตั้ง และสถิติ (Election Records and Statistics) แผนกกฎหมาย (Law Department) และสำนักงานของผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับภาค (Regional Election Directors)

(7) แผนกข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัย (เป็นนักกฎหมายทั้งหมด) รับผิดชอบคดีโต้แย้งทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัคร ในระดับจังหวัดและเทศบาลเมือง หรือแบ่งกันพิจารณากับคอมมิเลคทั้ง 7 คน เป็นตัวแทนของคอมมิเลคไปที่ศาลฎีกา ในกรณีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการโกงการเลือกตั้ง หรือการประท้วง

(8) แผนกเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และกิจกรรมเกี่ยวกับบารังไก (หมู่บ้าน) แผนกนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และส่วนที่เกี่ยวกับบารังไก ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการจดทะเบียน และเลือกตั้งทุกระดับ การใช้กฎหมายให้เป็นผล การเสนอการลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การรวมคะแนนการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์เลือกตั้ง การควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรประชาชนในการเลือกตั้ง และการจัดทำแผนที่ของหน่วยการเลือกตั้ง ส่วนที่เกี่ยวกับบารังไกก็จะดูแลการแบ่งเขตบารังไกทั่วประเทศ รวมทั้งจัดการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่บารังไกทุก 3 ปีด้วย (ไม่รวมหัวหน้าบารังไกในการเลือกตั้งระดับชาติ)

(9) แผนกบันทึกข้อมูลการเลือกตั้งและสถิติ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน

- หน่วยบันทึก และสถิติ
- หน่วยเก็บเอกสารกลางแห่งชาติ
- หน่วยบัตรประจำตัวผู้เลือกตั้ง

(10) แผนกกฎหมาย (Law Department) มี 2 หน่วย คือ

- หน่วยสอบสวน และการฟ้องร้อง (อัยการ)

- หน่วยความคิดเห็นทางกฎหมาย และการวิจัย
- หน่วยที่บังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งให้เป็นผล
- หน่วยตัวแทนของคอมมิเลคในการพิจารณาในท้องถิ่น
- หน่วยเตรียมให้การในศาล ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนไปยังศาลต่าง ๆ
- หน่วยตัวแทนคอมมิเลคที่เข้าไปในศาลต่าง ๆ และปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งให้ทันสมัย

สมัย

- หน่วยวิเคราะห์ข้อคดีต่าง ๆ ที่ยื่นมาที่คอมมิเลค

(11) แผนกบริการทางการบริหารเป็นแผนกแม่บ้านที่ให้บริการทั่ว ๆ ไป ดูแลทรัพย์สิน และการบริการต่าง ๆ

(12) แผนกบริหารงานบุคคล บริหารงานบุคคลตามปกติตั้งแต่ระดับชาติ - ท้องถิ่น

(13) แผนกวางแผน วางแผนกิจกรรมของคอมมิเลค รวมทั้งหาแนวและวิธีการให้ข้อมูลไปยังแผนกต่าง ๆ ได้สะดวก

(14) แผนกการศึกษา และข้อมูล เป็นฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการเลือกตั้ง ร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์การประชาชน (People's Organizations) เช่น NAMFREL, PPCRV, Vote Care, MCQC ในการประชาสัมพันธ์ และให้การศึกษาแก่ประชาชนทั้งในและนอกฤดูแห่งการเลือกตั้งและการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย

(15) แผนกการคลัง เสนอบประมาณของคอมมิเลคทั้งในยามปกติ และในการเลือกตั้ง การหยั่งเสียงประชามติ และการดำเนินกิจการทางการเมืองอื่น ๆ ที่มีลักษณะเหมือนการเลือกตั้ง

(16) สำนักงานท้องถิ่นของคอมมิเลคมีอยู่ใน 14 ภาค (รวม ARMM : Autonomus Region of Muslim Mindanao), 77 จังหวัด และ 1,604 เทศบาลนคร / เทศบาลเป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยงานกลางและสำนักงานสนาม (Field Offices) ของคอมมิเลค

สำนักงานระดับภาค ประกอบด้วย ผู้อำนวยการระดับภาค ผู้ช่วยผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ที่คอมมิเลคแต่งตั้งเพิ่มเติม

สำนักงานระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ดูแลระดับจังหวัด และผู้ช่วยผู้ดูแล และเจ้าหน้าที่ที่คอมมิเลคแต่งตั้งเพิ่มเติม

สำนักงานระดับเทศบาลนคร / เทศบาล / หมู่บ้าน ประกอบด้วย นายทะเบียนและผู้ช่วย และเจ้าหน้าที่ที่คอมมิเลคแต่งตั้งเพิ่มเติม

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections)¹⁴

1. มีอำนาจและหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย บริหารกฎหมาย ให้เป็นผลสามารถออกกฎและระเบียบได้ด้วยตนเอง
2. สั่งการและให้คำแนะนำแก่ข้าราชการและหน่วยงานทุกหน่วยงาน ให้ปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งทุกครั้ง
3. ประกาศกฎและระเบียบเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผล เช่น Resolution No : 2314 ตามอำนาจหน้าที่ของ COMELEC ในรัฐธรรมนูญ และ Omnibus Election Code (Bp.Blg.881) และ Republic Act. No. 7166 ให้ COMELEC ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก่อนการเลือกตั้งและระหว่างการเลือกตั้งได้
4. ประเทศฟิลิปปินส์มีประมวลกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งออกมาก่อนมีการเลือกตั้งนานพอสมควร ทุกฉบับจึงไม่มีปัญหาที่ COMELEC จะออกกฎหมายและระเบียบเพื่อบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ซึ่ง COMELEC มีสิทธิที่จะออกได้ตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูก
5. เสนอแนะแนวต่าง ๆ ที่ทำให้การเลือกตั้งมีปัญหาน้อยลงหรือเสนอการตั้งและตัดงบประมาณในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

อำนาจหน้าที่ในการควบคุม บริหาร และจัดการการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ COMELEC จะมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมบริหารจัดการการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งนั้น ๆ เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม¹⁵

1. อำนาจในการควบคุม บริหาร และจัดการการเลือกตั้งของ COMELEC ก่อนที่จะมีการประกาศผลผู้ได้รับเลือกตั้งนั้น สามารถดำเนินการในกรณีต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การลงประชามติ การห้ข้งเสียงประชามตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมด ยกเว้นการเลือกตั้งในระดับบารังโก (ระดับหมู่บ้าน) ที่ local government เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้

¹⁴ สิดา สอนศรี. "การจัดการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์". เอกสารประกอบการวิจัย, มปส. มปป., หน้า 3 – 6.

¹⁵ อมร รักษาสัตย์. "การจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ : บทเรียนสำหรับไทย". รายงานวิจัยเสนอ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, พฤษภาคม 2541, หน้า 91 – 93.

2. ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง COMELEC จะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ดังนี้ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตำแหน่งอื่น ๆ ผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง และค่าใช้จ่ายโดยส่วนรวมของพรรคการเมือง

3. การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในการนับคะแนนจะนับคะแนนกันที่หน่วยเลือกตั้ง โดย COMELEC จะเป็นผู้รับรองกรรมการที่มาจากอาสาสมัครขององค์กรเอกชน องค์กรละ 1 คน ตัวแทนพรรคการเมืองพรรคละ 1 คน ตัวแทน Party list อย่างละ 1 คน สำหรับการปิดหีบให้ปิดหีบที่หน่วยแล้วส่งไปที่เทศบาลเพื่อรวบรวมคะแนนตาม Tally Sheet ที่เทศบาล จะมีผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งทั้งหมดตามที่ปรากฏในการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งอยู่ด้วย ถือว่าเป็นข้อบังคับที่ผู้สังเกตการณ์ (watcher) ทุกหน่วยงานที่ COMELEC รับรองจะต้องอยู่

4. การรักษาหีบบัตร ฎญแจหีบบัตรจะอยู่ที่

4.1 Provincial election Supervisor

4.2 Provincial treasurer

4.3 Provincial fiscal officer

ทั้งหมดนี้จะต้องเก็บรวบรวมของที่บรรจุฎญแจไว้เป็นเวลา 3 เดือนหลังจากการเลือกตั้ง ยกเว้นในระหว่างนี้ถ้าหากมีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง COMELEC สามารถสั่งให้เปิดหีบบัตรคะแนนได้

5. city และ municipal treasurer ก็จะต้องเก็บหีบและฎญแจเป็นเวลา 3 เดือนด้วย

6. COMELEC จะดำเนินการจัดลงโฆษณาให้กับพรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้รับการจดทะเบียนในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งจะปรากฏตัวผู้สมัครรวมทั้งนโยบายของพรรค และจะอนุญาตให้ดำเนินการติดโปสเตอร์ได้ภายในเขตที่กำหนดให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงได้ตามสื่อวิทยุ โทรทัศน์ โดย COMELEC จะจัดช่วงเวลาให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

7. การกำหนดหน่วยเลือกตั้งที่จะใช้ในการลงคะแนน

ในประเทศฟิลิปปินส์คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ COMELEC มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งในกรณีต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ในระดับท้องถิ่น COMELEC จะเป็นผู้พิจารณาคดีในเบื้องต้น โดยมีแผนกกฎหมาย (Law Department) ของ COMELEC ทำหน้าที่พิจารณา ในนามของ COMELEC แต่ผู้สมัครอาจยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ COMELEC ไปถึงศาลฎีกาได้ตามสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ส่งเรื่องผ่าน COMELEC ไปที่ Representative Electoral Tribunal ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาคัดสินคดีของสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. ถ้าเป็นคดีเลือกตั้งที่เกิดกับ Senate ก็ให้ส่งเรื่องไปที่ Senate Electoral Tribunal คือคณะกรรมการพิจารณาคัดสินของวุฒิสภา ถ้าเป็นคดีเลือกตั้งที่เกิดกับ Senate ก็ให้ส่งเรื่องไปที่ Senate Electoral Tribunal คือคณะกรรมการพิจารณาคัดสินของวุฒิสภา

4. ถ้าเป็นคดีที่เกิดขึ้นกับผู้สมัคร ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ก็ให้ส่งฟ้องไปที่ ศาลฎีกาโดยตรง

คดีที่เกิดขึ้นนี้ส่วนใหญ่เป็นคดีที่เกี่ยวกับผลของคะแนนการเลือกตั้งที่กล่าวกันว่าโกง คะแนนเสียง ขาดคุณสมบัติของผู้สมัคร มีคดีการซื้อขายเสียงในระดับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น และไม่ว่าคดีจะยื่นที่ศาลใด ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องไปถึงศาลฎีกาได้ในฐานะสิทธิอันชอบธรรมของพลเมืองซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

3.7 ประเทศญี่ปุ่น¹⁶

ระบบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสามารถแบ่งกว้าง ๆ ออกเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศและการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งทั่วประเทศ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ส่วนการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นก็คือการเลือกตั้งผู้บริหารราชการส่วนจังหวัด อำเภอ ตำบล และการเลือกตั้งสมาชิกสภาบริหารส่วนท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเปลี่ยนจากระบบเขตเลือกตั้งขนาดกลางที่ใช้ติดต่อกันมานานมาเป็นระบบผสมระหว่างระบบเขตเลือกตั้งขนาดเล็กกับระบบสัดส่วนจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (ปาร์ตี้ลิสต์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 500 คน ในจำนวนนี้ 300 คน มาจากการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งขนาดเล็ก (เขตเดียวคนเดียว) อีก 200 คน จะมาจากระบบสัดส่วนจากปาร์ตี้ลิสต์ที่แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 11 บล็อก ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอายุครบ 25 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุครบ 30 ปีบริบูรณ์ และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง คือ ชายหญิงที่มีอายุครบ 20 ปีขึ้นไป สมาชิกวุฒิสภามี 252 คน ในจำนวนนี้ 100 คน มาจากระบบสัดส่วนที่ถือเอาทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว ส่วนอีก 152 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดย 1 จังหวัดมีผู้แทน 1 - 4 คน

¹⁶ รายงานการวิจัย. "การศึกษานโยบายการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น". เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 2543, ภาคผนวก ก. 49 - 50.

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติ (Central Election Management Council) รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของทั้ง 2 สภา และกำกับดูแลคณะกรรมการเลือกตั้งระดับจังหวัด ประกอบด้วยจำนวนสมาชิกจำนวน 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐสภา

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด (Prefecture Election Management Committees) รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาสูงของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และกำกับดูแลคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาจังหวัด

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น (Municipal (City, Town & Village) Election Management Committees) รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น

นอกจากคณะกรรมการเลือกตั้งที่กล่าวไว้ข้างต้น ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งอื่นอีก อาทิเช่น

- ผู้อำนวยการการลงคะแนนเลือกตั้งและการตรวจนับคะแนน (Superintendents of the poll or of the ballot counting)

- ผู้สังเกตการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการตรวจนับคะแนน (Observers of the poll or of the ballot counting)

- Election meeting (ดูแลเกี่ยวกับการประกาศผลผู้ชนะการเลือกตั้ง)

- Election sub-meeting (ดูแลเกี่ยวกับการนับคะแนนภายในเขตของตน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน)

บทที่ 4

องค์กรจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย

ในบทที่ 4 จะเป็นการศึกษาขององค์กรจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้งและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กร อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้พิจารณาโดยลำดับ

4.1 คณะกรรมการเลือกตั้ง

4.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹

เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาและ/หรือผู้บริหารเป็นกระบวนการที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองและประชาชนที่รับประชาธิปไตยของทุกประเภท จึงพยายามค้นหาแนวทางและมาตรการต่าง ๆ มาใช้ในการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผู้แทนที่ประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงเลือกตั้งด้วยความนิยมอย่างสุจริตใจไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและ/หรือบริหารประเทศแทนประชาชน

อย่างไรก็ตาม จากการวิจัยการจัดการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ พบว่า ประเทศส่วนมากจะมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยควบคุมและจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือสภาท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบดูแลการปกครองท้องถิ่นและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วประเทศ

แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียในผลของการ

¹ กระมล ทองธรรมชาติ. "การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย". รายงานวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 15-17.

เลือกตั้งอยู่ด้วย ทำให้ประชาชนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามไม่แน่ใจในความสุจริตและเที่ยงธรรมของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรอื่นของฝ่ายบริหารในการจัดการเลือกตั้ง จึงเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางและปลอดจากอิทธิพลของนักการเมืองที่มีประโยชน์ได้เสียในการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย

ปรากฏว่าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่ได้จัดตั้งองค์กรอิสระและเป็นกลางดังกล่าวขึ้นไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ. 1917 โดยใช้ชื่อว่า “สภาเลือกตั้ง” (Election Council) มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเลือกตั้งและเป็นศูนย์กลางการเลือกตั้ง (The Central Polling Station) รับผิดชอบดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภายุโรปด้วย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนพรรคการเมืองและรับรองบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาตัดสินผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งตามระบบสัดส่วนของคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ทั้งหมด

หลังจากนั้นประเทศอื่น ๆ ได้จัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หลังได้เอกราช เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ อินเดีย และมาเลเซีย เป็นต้น หรือในกฎหมายเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหภาพแอฟริกาใต้ เป็นต้น

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง จึงทำให้มีฐานะแตกต่างกันอยู่บ้าง คือ ถ้าได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย เป็นต้น คณะกรรมการฯ จะมีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งในรัฐธรรมนูญ (Constitutional body) เท่าเทียมกับองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการควบคุมและจัดการเลือกตั้ง และมีสำนักงานพร้อมด้วยพนักงานและเจ้าหน้าที่ของตนเองที่พร้อมจะรับคำสั่งของคณะกรรมการไปปฏิบัติให้เกิดผล

ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งในอีกหลายประเทศ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของเนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และเยอรมนี เป็นต้น ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายเลือกตั้ง หรือกฎหมายเฉพาะเรื่องของรัฐสภาตราขึ้น ซึ่งอาจถูกเปลี่ยนแปลงสถานภาพได้ง่ายกว่าคณะกรรมการเลือกตั้งที่ได้รับการสถาปนาไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายธรรมดา มักจะมีอำนาจหน้าที่จำกัด หรือน้อยกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหรัฐซึ่งมีจำนวน 6 คน มีอำนาจหน้าที่เพียงการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้เงินหาเสียง (Campaign finance law) ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของรัฐบาล

กลางและมีอำนาจออกระเบียบบางอย่างเกี่ยวกับการเลือกตั้งรวมทั้งพิจารณาคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น โดยมีได้มีอำนาจควบคุมหรือจัดการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐต่าง ๆ

ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งของอังกฤษซึ่งมีถึง 4 คณะ ๆ ละ 4 คน โดยแต่ละคนมีประธานของตนเอง และมีกรรมการอื่นอีก 3 คน มีอำนาจหน้าที่ในการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดจำนวน ส.ส. ที่แต่ละมณฑลของอังกฤษ คือ อิงแลนด์ เวล สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จะมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งจึงมีชื่อเรียกว่า “Boundary Commission” ก่อตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ค.ศ. 1958

ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งของออสเตรเลียแม้จะมีอำนาจในการจัดการเลือกตั้งกว้างขวางกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของอังกฤษ แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจในการชี้ขาดคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งเหมือนคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียและฟิลิปปินส์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีที่มาและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายเลือกตั้งหรือกฎหมายเฉพาะจะเป็นอิสระหรือปลอดจากอิทธิพลของสถาบันฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ ซึ่งยังคงมีอำนาจในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง รวมทั้งมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณปกติสำหรับการบริหารงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และบพิเศษสำหรับดำเนินการเลือกตั้งต่าง ๆ รัฐสภามักจะให้งบประมาณแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งน้อยกว่าที่คณะกรรมการฯ ขอบไปเสมอ ยังผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งต่าง ๆ ได้เต็มที่ตามที่เห็นสมควรได้

ในนานาประเทศต่าง ๆ ก็มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดี “เป็นอิสระ” และมีความเป็น “มืออาชีพ” (Professional) ซึ่งมีความเป็นกลางและมีความสามารถเฉพาะเรื่องดำเนินการเลือกตั้ง เช่น ประเทศแคนาดา บราซิล อิสราเอล สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย เกาหลีใต้ อินเดีย เนปาล และประเทศอื่น ๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่นของบางประเทศด้วย

มีประเทศประชาธิปไตยมากมายหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชียที่มอบหมายให้การดูแลเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่ขององค์กร อันประกอบด้วย กรรมการ ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ซึ่งใช้อยู่ในขณะนี้ “สภารัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นองค์กรมีหน้าที่คล้าย “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ของไทยในอดีต มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาที่มักเกิดจากการดำเนินการเลือกตั้งโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

กลางและมีอำนาจอกระเบียบบางอย่างเกี่ยวกับการเลือกตั้งรวมทั้งพิจารณาคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น โดยมีได้มีอำนาจควบคุมหรือจัดการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐต่าง ๆ

ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งของอังกฤษซึ่งมีถึง 4 คณะ ๆ ละ 4 คน โดยแต่ละคนมีประธานของตนเอง และมีกรรมการอื่นอีก 3 คน มีอำนาจหน้าที่ในการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดจำนวน ส.ส. ที่แต่ละมณฑลของอังกฤษ คือ อิงแลนด์ เวล สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จะมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งจึงมีชื่อเรียกว่า “Boundary Commission” ก่อตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ค.ศ. 1958

ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งของออสเตรเลียแม้จะมีอำนาจในการจัดการเลือกตั้งกว้างขวางกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของอังกฤษ แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจในการชี้ขาดคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งเหมือนคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียและฟิลิปปินส์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีที่มาและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันดังกล่าวแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายเลือกตั้งหรือกฎหมายเฉพาะจะเป็นอิสระหรือปลอดจากอิทธิพลของสถาบันฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ ซึ่งยังคงมีอำนาจในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง รวมทั้งมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณปกติสำหรับการบริหารงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และบพิเศษสำหรับดำเนินการเลือกตั้งต่าง ๆ รัฐสภามักจะให้งบประมาณแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งน้อยกว่าที่คณะกรรมการฯ ขอบไปเสมอ ยังผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งต่าง ๆ ได้ อย่างเต็มที่ตามที่เห็นสมควรได้

ในนานาประเทศต่าง ๆ ก็มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดี “เป็นอิสระ” และมีความเป็น “มืออาชีพ” (Professional) ซึ่งมีความเป็นกลางและมีความสามารถเฉพาะเรื่องดำเนินการเลือกตั้ง เช่น ประเทศแคนาดา บราซิล อิสราเอล สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย เกาหลีใต้ อินเดีย เนปาล และประเทศอื่น ๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่นของบางประเทศด้วย

มีประเทศประชาธิปไตยมากมายหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชียที่มอบหมายให้การดูแลเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่ขององค์กร อันประกอบด้วย กรรมการ ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ซึ่งใช้อยู่ในขณะนี้ “สภารัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นองค์กรมีหน้าที่คล้าย “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ของไทยในอดีต มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาที่มักเกิดจากการดำเนินการเลือกตั้งโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

แต่เพียงฝ่ายเดียว ข้อหาดังกล่าว คือ ข้อกล่าวหาที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดำเนินการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล ปกครองประเทศ ในประเทศไทย ก็เช่นเดียวกัน ข้อหาดังกล่าวปรากฏให้ได้ขึ้นอยู่กับเป็นประจำในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะในการเลือกตั้งของประเทศไทยในอดีตทุกครั้ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียวทั้งสิ้น²

คณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศถือว่า เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญยิ่ง ในบางประเทศให้อำนาจไว้สูงเทียบเท่านายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีในขอบเขตของการเลือกตั้ง บางประเทศให้อำนาจทางด้านตุลาการในด้านการเลือกตั้งไว้ด้วยคุณลักษณะสำคัญที่นำให้ความสนใจ ได้แก่ จุดกำเนิด โครงสร้าง รูปแบบและจำนวนของคณะกรรมการ คุณสมบัติของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ วาระ การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทอื่น ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลักษณะของหน่วยงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่น ซึ่งมีส่วนที่น่าสนใจดังนี้³

1. กำเนิดและโครงสร้างรูปแบบ

จากการศึกษาสำรวจเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งนานาประเทศ พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเริ่มถือกำเนิดขึ้นในช่วงประมาณต้นศตวรรษที่ 20 เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของเนเธอร์แลนด์ กำเนิดใน ค.ศ. 1917 ต่อจากนั้น ก็มีคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาอีกจำนวนมาก เช่น มาเลเซีย อินเดีย ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ ฟิลิปปินส์ เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าประเทศในเครือจักรภพจะมีลักษณะของระบบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่คล้ายคลึงกัน ในหลายประเทศเรียกคณะกรรมการการเลือกตั้งคล้าย ๆ กันว่า “The election Commission” ทุกประเทศจะมีประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้ง ในประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ฯลฯ มีจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เกิน 6 คน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ตามความประสงค์ บางประเทศกำหนดให้มีกรรมการได้เท่าที่ประธานกรรมการเห็นสมควร เริ่มแรกอินเดียมีกรรมการเลือกตั้งเพียงคนเดียว ปัจจุบันมีสามคน รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งของอินเดียทั่วประเทศ บริหารการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างทุก 3 เดือน ในเยอรมนีมีคณะกรรมการ

² สภาพปัญหาในการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด. รายงานวิจัย วิชา รศ.880 เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540, หน้า 17.

³ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. “คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ”. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2538, หน้า 84-86.

การเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ตามชั้นการปกครอง (ประเทศ แคว้น ท้องถิ่น) แต่ละระดับ มีประธาน และกรรมการรับผิดชอบในส่วนของตนเองอีกด้วย

2. การแต่งตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งในหลายประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา ได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ คือ พระราชาธิบดี หรือประธานาธิบดี โดยต้องได้รับการยอมรับจากที่ประชุมประมุขแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง การกำหนด เช่นนี้ก็เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นกลางและมีความเหมาะสมที่สำคัญ คือ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใด

3. ระบบการเมืองและระบบเลือกตั้ง

ประเทศที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยทั่วไปเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสูง ทั้งระบบประธานาธิบดีและรัฐสภา ทั้งที่มีระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ระบบเลือกตั้งหลายรอบ หรือการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (ส่วนระบบเลือกตั้ง)

4. ลักษณะหน่วยงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งในนานาประเทศเน้นความเป็นอิสระและถาวร สามารถที่จะดำเนินการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และอย่างมีระบบ และสะสมความเชี่ยวชาญพิเศษ (Expertise) ในการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง

5. คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในบางประเทศ เช่น มาเลเซีย อินเดีย กำหนดอายุของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ชัดเจนว่าไม่เกิน 65 ปี แต่ในบางประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญด้านอายุ เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจากตำแหน่ง อาชีพ อันได้แก่ ผู้พิพากษา อธิบดี ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติ เลขานุการสภาสูง สำหรับในฟิลิปปินส์และสหราชอาณาจักร กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งลงไปรายละเอียดว่าต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ในบางประเทศจะต้องมีกรรมการอย่างน้อย 1 คนเป็นกฎหมายหรือเคยเป็นผู้พิพากษารวมอยู่ด้วย

6. อำนาจหน้าที่

ลักษณะร่วมของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำคัญก็คือ การบริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันได้แก่ การจดทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การแต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นผู้ชี้ขาดกรณีข้อพิพาทในการเลือกตั้ง เช่น สัญญลักษณ์ทางการเมือง คุณสมบัติของผู้สมัครและผู้เลือกตั้ง ฯลฯ กำกับดูแลการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ผู้คำนวณจัดสรรจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับ นอกจากนี้ในบางประเทศคณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถที่จะแก้ไขหน่วยเลือกตั้งให้เหมาะสม ควบคุมการทำประชามติ การตัดสินใจเพื่อดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การอนุญาตให้องค์กรประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาสามารถจัดการและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลียมีหน้าที่ในการให้การศึกษา ข่าวสาร คำแนะนำ และให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นการเลือกตั้งแก่รัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนทั่วไปด้วย

7. วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในนานาประเทศสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ วาระไม่เกิน 7 ปี และไม่มีวาระ ประเทศที่ไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงแก่กรรม หรือไร้ความสามารถ ในบางประเทศ เช่น อินเดีย กรรมการการเลือกตั้งอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้โดยผู้แต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดี ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 นั่นคือ ผู้ที่มีสิทธิในการปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งก็คือผู้แต่งตั้งนั่นเอง

4.1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งไทยเป็นองค์กรอิสระ (Independent organization) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 136) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีที่มาจากแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหาได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน แบ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 1 คน และกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 4 คน กรรมการการเลือกตั้งทุกคนจะได้รับมอบหมายให้การควบคุมกำกับดูแลงานจัดการเลือกตั้งแต่ละฝ่าย รวม 5 ฝ่าย คือ ด้านกิจการบริหารกลาง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ ด้านกิจการการมีส่วนร่วม และด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจัย ซึ่งเป็นการแบ่งงานภายในเท่านั้น อย่างไรก็ตามอาจมีปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติ

เนื่องจากกรรมการแต่ละคนจะปฏิบัติงานในลักษณะเป็นเอกเทศตามที่ได้รับมอบหมายในลักษณะต่างคิดต่างทำงานบางครั้งเกิดความสับสน เพราะไม่ทราบว่าการหรือการดำเนินการหรือการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น เรื่องการลงคะแนนเสียงของคนไทยในต่างแดนว่าควรมีขอบเขตเพียงใด ของนายชวรัตน์ วัฒนเวช เป็นความเห็นโดยส่วนตัว หรือเป็นความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามนัยยะแห่งรัฐธรรมนูญนั้นการดำเนินการ หรือการปฏิบัติโดย

เฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ จะต้องกระทำในนามของคณะกรรมการ (Commission)⁴ กล่าวคือ ต้องมีความเป็นเอกภาพ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความรับผิดชอบร่วมกันในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรประเภทองค์คณะที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคน จึงมีความหลากหลายในด้านความคิดเห็น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นรูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระส่วนมาก แต่เมื่อการดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นรูปธรรมออกสู่สาธารณชนจะต้องมีลักษณะของการดำเนินการร่วมกันและรับผิดชอบร่วมกัน

4.1.3 บทบาท อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาบริหารจัดการเลือกตั้งแทนกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องการองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่มีความเป็น “อิสระ” และมีความเป็น “มืออาชีพ” (Professional) ซึ่งมีความเป็นกลางและสามารถเฉพาะเรื่องมาดำเนินการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ กล่าวคือ ต้องมีความเป็นอิสระ 3 ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านการบริหาร และด้านการเมือง การปฏิบัติการเมืองจะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ เมื่อมีองค์กรอิสระเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ทั่วประเทศ เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งสามารถสืบสวนสอบสวนได้ด้วยตนเอง และวินิจฉัยได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีหน้าที่สำคัญคือ

- (1) ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ
- (2) แบ่งเขตการเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (3) สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น
- (4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่

⁴ วิษณุ วรรณุญ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สวก.), 2538, หน้า 40.

⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการวิจัยเสนอต่อมูลนิธิอาเซียน. กรุงเทพมหานคร, หน้า 5. และ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์และรัฐศาสนศาสตร์. คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ. รายงานการวิจัยเสนอสภาวิจัยแห่งชาติ, 2538, หน้า 4.

(5) ประกาศผลการเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติ

จากกรอบหน้าที่สำคัญ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น ของการปฏิรูปการบริหารจัดการเลือกตั้งของไทย การบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรมก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยชัดเจนเป็น รูปธรรม ดังปรากฏในกฎหมายหลายฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการดังนี้

4.1.3.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

- (1) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง
 - (1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 144)
 - (1.2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
 - (1.3) การออกเสียงประชามติ (มาตรา 144) ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในสองปี (มาตรา 329 (5))
- (2) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144)
- (3) ออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 145 (1))
- (4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (2))
- (5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (3))
- (6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (4))
- (7) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))
- (8) เรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงาน อัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)

(9) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)

(10) ดำเนินการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (มาตรา 32 (2))

(11) รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 32 (9))

4.1.3.2 อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

(1) จัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 10 (5))

(2) ดำเนินการ หรือประสานหน่วยราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 10 (8))

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และข้อสังเกต เสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))

(4) แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง (มาตรา 16)

4.1.3.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

(1) มีอำนาจในการออกประกาศที่จำเป็น ในการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ประชานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียน ให้สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำร้องขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)

(3) ควบคุมให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ที่มีหน้าที่ขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่

ยังไม่ได้บรรลุนิติภาวะก่อนนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(4) เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ต้องควบคุมพรรคการเมืองไม่ให้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นเกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้ง และควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้พรรคการเมืองเมื่อได้รับบริจาคเงิน ต้องเปิดเผยนามของผู้บริจาค และจำนวนเงิน

(6) บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง และดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง

(7) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน

(8) ทำหน้าที่ประสานงานกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ ให้จัดสรรเวลาออกอากาศอย่างเท่าเทียมกันให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค โดยคำนึงถึงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามครั้ง

4.1.3.4 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองไว้ดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งเขตการเลือกตั้ง

การแบ่งเขตการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 นั้น มาตรา 103 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันบัญญัติให้จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีโดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และจังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน

และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน โดยถือเกณฑ์ดังนี้ (มาตรา 18 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541)

(1.1) ในกรณีที่อำเภอหรือตำบลใดมีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะกำหนดเป็นเขตเลือกตั้งได้ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

(1.2) ในกรณีที่ไม่เป็นไปตาม (1.1) ให้รวมอำเภอต่าง ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยถึงพื้นที่ที่ติดต่อกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวมอำเภอในลักษณะนี้จะทำให้มีจำนวนประชากรมากหรือน้อยเกินไปแต่จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้

(1.3) ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์ใน (1.2) จะทำให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนไม่ใกล้เคียงกัน หรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน ให้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพชุมชนที่ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำ ในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกันและสามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก โดยจะทำให้จำนวนราษฎรของแต่ละชุมชนในเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

(2) การควบคุมค่าใช้จ่ายในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง

(2.1) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในกรณีที่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใด ให้นำรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่บุคคลใด ๆ จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน หรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยความยินยอมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้น

(2.3) กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ และรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับ และรายจ่ายของผู้สมัครหรือของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการห้ามกระทำการที่เป็นการเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แก่

(3.1) จัดทำให้เสนอให้สัญญาจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(3.2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3.3) เลี้ยง หรือรับจัดเลี้ยงผู้ใด

(3.4) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย ด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคະแนนนิยมของผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง

(4) กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบกฎหมาย กระทำการใด ๆ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง

(5) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการเลือกตั้ง

4.2 คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

4.2.1 ที่มาของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งในทุกจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเกี่ยวกับจำนวน วาระการดำรงตำแหน่ง คุณสมบัติอำนาจหน้าที่ การสรรหาและการแต่งตั้ง⁶

4.2.2 องค์ประกอบ

เป็นหน่วยงานซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกด. จว.) มีจำนวนจังหวัดละไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งแต่งตั้งโดยวิธีสรรหาจากผู้ที่มิคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ของรัฐธรรมนูญ โดยสรรหาจากผู้ที่มิภูมิลำเนาในจังหวัดเป็นหลัก กกด.จว. ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 12)

⁶ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541.

4.2.3 จำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.)

จำนวนของ กกต.จว. ขึ้นอยู่กับจำนวนเขตเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตในแต่ละจังหวัดดังนี้

จังหวัดที่มีเขตเลือกตั้ง	จำนวน กกต.จว.
1 ถึง 5 เขต	5 คน
6 ถึง 15 เขต	7 คน
6 เขตขึ้นไป	9 คน

ปัจจุบัน กกต. ชุดใหม่ให้มี กกต.จว. ทุกที่ 5 ท่าน เท่ากันหมด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน⁷

4.2.4 วาระในการดำรงตำแหน่ง

วาระของกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและให้ดำรงตำแหน่งให้เพียงวาระเดียว

กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น เว้นแต่ระยะเวลาในวาระที่เหลือมีไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ หรือเว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาเป็นอย่างอื่น และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน⁸

⁷ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 8.

⁸ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 9.

4.2.5 คุณสมบัติ⁹

- (1) เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี

4.2.6 ลักษณะต้องห้าม¹⁰

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังโดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (5) ยาเสพติดให้โทษ
- (6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (7) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยให้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี ในวันที่ได้รับการเสนอรายชื่อ โดยคณะกรรมการสรรหาเว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (8) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่าได้กระทำทุจริต หรือประพฤติไม่ชอบในวงราชการ
- (9) เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (10) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 259 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (11) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (13) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปี

⁹ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 11.

¹⁰ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 12.

(14) เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ การตรวจเงินแผ่นดิน

(15) เป็นผู้มีเสียสิทธิตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹¹

4.2.6 กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะแบ่งเป็นการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และประจำกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ จะมีการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ในกรณีเป็นการสรรหากรรมการจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(2) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(3) ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จำกัด ประธานสภาการเหมืองแร่จังหวัดที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(4) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดซึ่งมีอาวุโสสูงสุด อัยการจังหวัดที่มีอาวุโสสูงสุด และประธานอนุกรรมการสภาพนาขความประจำจังหวัดซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(5) อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ผู้อำนวยการวิทยาลัยศึกษาซึ่งอาวุโสสูงสุด ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งอาวุโสสูงสุด ผู้อำนวยการโรงเรียนโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งอาวุโสสูงสุดที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(6) ประธานหรือนายกหรือตำแหน่งเทียบเท่ากับที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์กรเอกชนที่คณะกรรมการเลือกตั้งได้รับรองและมีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

¹¹ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 17.

(7) ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับจังหวัด ประธานคณะกรรมการแม่บ้านเกษตรกรระดับจังหวัด และประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(8) ประธานอนุกรรมการสาขาหรือประธานสาขาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ และประธานสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

ในส่วนของกรุงเทพมหานคร จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร” เพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร และเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย¹²

(1) ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(2) ประธานหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานกรรมการสภาการเหมืองแร่ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(3) อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(4) นายกษัตริย์เกษตร นายกแพทย์สภา นายกทันตแพทย์สภา นายกสภาเภสัชกรรม นายกสภาการเทศบาล ประธานสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(5) ประธานหรือนายกหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์กรเอกชนที่คณะกรรมการเลือกตั้งได้รับรองและมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ฯลฯ เป็นต้น

(6) ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศ ประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรระดับประเทศ ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์นิคมแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์

¹² ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 18.

ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่แห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติจำกัด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(7) เลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และประธานสภาองค์การลูกจ้างทุกสาขา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

ภายในสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญประชุมบุคคล ตามข้อ 17 หรือข้อ 18 แล้วแต่กรณี เพื่อเลือกกันเองเป็นอนุกรรมการสรรหา แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศรายชื่อบุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นอนุกรรมการสรรหาให้ประชาชนทราบ แล้วรายงานให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบทันที

ในการเชิญประชุมตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีหนังสือแจ้งให้บุคคลตามข้อ 17 หรือข้อ 18 แล้วแต่กรณี ทราบวันเวลาและสถานที่ประชุมก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน และให้ถือว่าบุคคลเท่าที่มาประชุมเป็นองค์ประชุม

ในกรณีที่ไม่มีบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่กำหนดในข้อ 17 หรือข้อ 18 มาประชุมเลยแม้แต่คนเดียว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญประชุมเฉพาะกลุ่มนั้นอีกครั้ง¹³

ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญประชุมคณะอนุกรรมการสรรหาเป็นครั้งแรกภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศตามข้อ 21 เพื่อให้อนุกรรมการการสรรหาเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการสรรหา และเพื่อทำความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการสรรหาตามระเบียบนี้¹⁴

ภายในสิบแปดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศและรับสมัครบุคคลตามข้อ 23 (1) โดยต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน¹⁵

¹³ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 21.

¹⁴ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 22.

¹⁵ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 24.

ภายในห้าวันนับแต่วันประชุมครั้งแรกตามข้อ 22 ให้อนุกรรมการสรรหาแต่ละคน เสนอรายชื่อบุคคลที่ตนได้ทราบตามข้อ 23 (2) พร้อมแบบพิมพ์ให้ความยินยอมและหลักฐานต่อ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ไม่เกินคนละสามชื่อ¹⁶

ภายในยี่สิบสามวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบหลักฐานของผู้สมัครและผู้ได้รับการทราบมาแล้วให้จัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครและผู้ได้รับการทราบที่มีคุณสมบัติตามข้อ 11 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 12 พร้อมเอกสารหลักฐาน ทั้งหมดที่มีเสนอต่อคณะกรรมการสรรหา¹⁷

ภายในสิบวันนับแต่วันที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ดำเนินการตามข้อ 26 ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการ¹⁸ ดังนี้

(1) พิจารณาและลงคะแนน โดยวิธีลับเพื่อคัดเลือกผู้สมัครและผู้รับการทราบจากบัญชีรายชื่อตามข้อ 26 ในการลงคะแนนให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลได้ไม่เกินสองเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ และให้นำผู้ที่ได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการสรรหามาเรียงลำดับจากคะแนนสูงสุดจนครบจำนวนสามเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ 28

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตาม (1) แล้ว แต่ไม่อาจคัดเลือกให้ครบจำนวนตาม (1) ได้เพราะผู้ที่ได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอหรือมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงก่อนผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันที่เป็นเหตุให้ไม่อาจคัดเลือกจนครบจำนวนตาม (1) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาและลงคะแนนโดยวิธีลับเพื่อคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะจำนวนที่ยังไม่ครบตาม (1) ในการลงคะแนนครั้งนี้ให้พิจารณาจากผู้สมัครและผู้รับการทราบจากบัญชีรายชื่อตามข้อ 26 ที่เหลืออยู่ทั้งหมดที่ไม่ได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก ในการลงคะแนนครั้งนี้ให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่ง มีสิทธิลงคะแนนได้ไม่เกินจำนวนสองในสามของจำนวนที่ยังขาดอยู่

¹⁶ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 25.

¹⁷ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 26.

¹⁸ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 27.

กรณีที่ยังขาดอยู่หนึ่งคนให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้หนึ่งคนและผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกตามลำดับจนครบตามจำนวนที่ยังขาดอยู่แล้วให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ 28

(3) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตาม (2) แล้ว แต่ไม่อาจคัดเลือกได้ครบตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ตาม (1) ได้ เพราะมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงก่อนผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันที่เป็นเหตุให้ไม่อาจคัดเลือกจนครบจำนวนตาม (1) ได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และให้คณะอนุกรรมการสรรหาพิจารณาและลงคะแนนโดยวิธีลับเพื่อคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะจำนวนที่ยังไม่ครบตาม (1) โดยให้พิจารณาจากผู้ที่ไม่ได้รับการคัดเลือกเพราะได้รับคะแนนเท่ากัน ในการลงคะแนนครั้งนี้ให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนได้ไม่เกินจำนวนสองในสามของจำนวนที่ยังขาดอยู่และให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจนครบจำนวนที่ยังขาดอยู่ แล้วให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ 28

(4) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตาม (3) แล้ว แต่ไม่อาจคัดเลือกได้ครบตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ตาม (1) ได้ เพราะมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงก่อนผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันที่เป็นเหตุให้ไม่อาจคัดเลือกจนครบจำนวนตาม (1) ได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และให้ประธานอนุกรรมการสรรหาเลือกจากผู้ได้รับคะแนนเท่ากันเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้ครบตามจำนวนโดยวิธีจับสลาก แล้วให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ 28

(5) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาไม่อาจคัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพราะไม่มีผู้สมัครหรือผู้ได้รับการทาบทามจากบัญชีรายชื่อตามข้อ 26 ให้คัดเลือกเพียงพอตามจำนวนที่กำหนดใน (1) ได้ ให้คณะอนุกรรมการสรรหาทาบทามบุคคลอื่นซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้โดยได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นจนครบตามจำนวนที่กำหนดใน (1) แล้วให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ 28

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาในแล้วเสร็จตามกำหนดเวลาของวรรคหนึ่งได้ ให้คณะกรรมการเลือกตั้งดำเนินการทาบทามบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ แล้วให้พิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป

ภายในสองวันนับแต่วันที่คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการตามข้อ 27 วรรคหนึ่งแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อและจัดลำดับของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามลำดับอักษร พร้อมทั้งประวัติของบุคคลดังกล่าวเท่าที่มีอยู่ และรายงานการประชุมของคณะ

อนุกรรมการสรรหาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยต้องประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตามข้อ 27 (5) แล้ว ยังไม่อาจคัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจนครบตามจำนวนที่กำหนดในข้อ 27 (1) ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำบัญชีรายชื่อและจัดลำดับของผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามลำดับอักษร พร้อมทั้งประวัติของบุคคลดังกล่าวเท่าที่มีอยู่และรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการสรรหาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาในวรรคหนึ่ง โดยต้องประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่อาจสรรหาบุคคลจนครบตามจำนวนที่กำหนดตามข้อ 27 (1) ได้ให้ประชาชนทราบ¹⁹

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับบัญชีรายชื่อและประวัติของบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามข้อ 28 แล้ว ให้คณะกรรมการเลือกตั้งพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาเสนอ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามจำนวนที่กำหนดในข้อ 8 และประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบ

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นชอบกับบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้เสนอมาใหม่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการทาบทามบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ แล้วให้พิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป²⁰

ในการพิจารณาสรรหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้คณะอนุกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบของผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหาร การบัญชีหรือการตรวจสอบภายในหรือเป็นสมาชิกองค์การเอกชนที่มีผลงานด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน

¹⁹ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 28.

²⁰ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 29.

ในการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้เสนอชื่อและคัดเลือกอนุกรรมการสรรหาเป็นบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการพิจารณาสรรหา ให้คณะอนุกรรมการสรรหาพิจารณาโดยคำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพและการมีส่วนร่วมของสตรี²¹

ให้กรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประชุมและเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด และแจ้งผลให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบ²²

4.2.8 อำนาจและหน้าที่

ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อ 13 กำหนดอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1) อำนาจการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง
- (3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง
- (4) เสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดไว้
- (5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งมอบหมาย หรือมีคำสั่ง ในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งได้ หรือคณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเสียหาย หรือความไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

²¹ ระเบียบของคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 30.

²² ระเบียบของคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 31.

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตน²³ ดังต่อไปนี้

(1) ให้นำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาชี้ด้วยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมาย

(4) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนการเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตนในการออกคำสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติกรอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป²⁴

²³ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 14.

²⁴ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 15.

4.2.9 การพ้นตำแหน่ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ และในกรณีดังต่อไปนี้²⁵

- (1) ตาย
- (2) ลาออกและได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามข้อ 11 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 12
- (4) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อประกาศต่อทะเบียน หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเอียดต่อ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(5) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นสมควร โดยคะแนนเสียงเอกฉันท์

การพ้นตำแหน่งตามวรรคหนึ่งย่อมไม่กระทบการใดที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ รวมทั้งการได้รับคำตอบแทนก่อนวันที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีมติเมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

4.3 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จึงบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541)

²⁵ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อที่ 10.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองและมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง
ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียน
พรรคการเมือง

(2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ
และการพัฒนาพรรคการเมือง

(3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
หรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือ
เกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติก
มิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งพรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ
ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและ
ทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขอบเขตหน้าที่ของส่วน
งานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ รองเลขาธิการ
พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การ
ออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และ
พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของ
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) การคัดเลือก การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ตลอดจนการกำหนดเงินเพิ่ม
พิเศษให้แก่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งชั่วคราวตามมาตรา 32

(5) การบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(6) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการคนหนึ่ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และจะมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการก็ได้ และให้เลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขานุการในคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเลขาธิการต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความสำเร็จด้านการบริหารตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีอำนาจดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงาน หรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 32

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศ หรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 327 (8) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณและการดำเนินการอื่น มาตรา 34-39 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี และในกรณีที่มิใช่ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้พอเพียงกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รายได้และทรัพย์สินในการดำเนินงานกิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐ รายได้จากค่าธรรมเนียมและดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดโดยรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้อสหรมทรัพย์ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดหาด้วยเงินรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดทำบุคคล งบการเงินและบัญชี ทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและทำการตรวจสอบรับรองบัญชี และการเงินทุกประเภทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้น สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจมีมติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงเป็นหนังสือ หรือมาชี้แจงด้วยวาจา หรือส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติงานก็ได้²⁶

เป็นหน่วยงานในระดับชาติโดยสายงานเชื่อมโยงจะต้องมีความสัมพันธ์กัน และสามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นกระบวนการเลือกตั้งในระบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2542 ได้จัดแบ่งส่วนงานและขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบ

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2543, หน้า 85 – 88.

ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งออกเป็นหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค²⁷ หน่วยงานส่วนกลางนั้นจะประกอบด้วย การแบ่งงานออกเป็น 5 ด้านกิจการซึ่งแต่ละด้านกิจการได้มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น สำนัก ฝ่าย และในโครงสร้างดังกล่าวยังแบ่งเป็นหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงานที่ไม่สังกัดหน่วยงานใดอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการโดยตรง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานโฆษก คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจสอบภายใน

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กตจ.จ.) จัดให้เป็นการแบ่งส่วนงานในส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้าง 5 ด้านกิจการ แบ่งความรับผิดชอบและขอบข่ายหน้าที่ต่างกัน ดังนี้

(1) ด้านกิจการบริหารกลางมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไป และกิจการอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของด้านกิจการใดกิจการหนึ่งโดยตรง รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสำนักงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมไปถึงการเสนอแนะ และจัดทำนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และด้านกิจการบริหารกลาง ยังแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก ได้แก่ สำนักบริหารกลางและสำนักนโยบายและแผนซึ่งแต่ละสำนักได้แบ่งสายงานย่อยออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามลำดับ

(2) ด้านกิจการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง หรือการทุจริตประพฤตินิชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งพรรคการเมืองหรือนุคคลอื่นใด ทั้งยังสืบสวนสอบสวนสวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น โดยแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก คือ สำนักสืบสวนสอบสวน และสำนักวินิจฉัย

(3) ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายทั้งในระดับการเลือกตั้งทั่วไป และเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด และหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนักเช่นกัน ได้แก่ สำนักบริหารการเลือกตั้งระดับชาติ และสำนักบริหารการเลือกตั้งท้องถิ่น

²⁷ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ อธิภัทร เสรีรังสรรค์. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการวิจัยเสนอต่อมูลนิธิอาเซีย. กรุงเทพมหานคร, หน้า 5. และ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขาวิทยาศาสตร์และรัฐศาสตร์. คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ. รายงานการวิจัยเสนอสภาวิจัยแห่งชาติ, 2538, หน้า 3.

(4) ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ มีอำนาจหน้าที่รับคำขอแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของนายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติงานสนับสนุนและพัฒนาพรรคการเมืองโดยรัฐบาลควบคุม และดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติและแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 2 สำนักคือ สำนักกิจการพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ และสำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ

(5) ด้านกิจการการมีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน คณะบุคคล องค์กรเอกชน และประชาคมจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งงานรับรอง และสนับสนุนองค์กรเอกชน งานดำเนินการเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้การศึกษาแก่ประชาชน รวมไปถึงงานประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับด้านกิจการมีส่วนร่วมได้จัดแบ่งส่วนงานออกเป็น 5 สำนักเช่นกัน ได้แก่ สำนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง และสำนักณรงค์และเผยแพร่

ส่วนหน่วยงาน 3 หน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักโดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้²⁸

ก. สำนักงานเลขานุการกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานระดับฝ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบงานสารบรรณ งานธุรการ งานเลขานุการ งานช่วยอำนวยความสะดวก งานประสานงานของกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการและงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ข. สำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานระดับฝ่าย มีหน้าที่รับผิดชอบการแถลงข่าว งานรวบรวมข่าว งานวิเคราะห์ข่าว งานแถลงความก้าวหน้าและผลงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง งานสื่อมวลชนสัมพันธ์ และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ค. ผู้ตรวจสอบภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบงานจัดทำแผนการตรวจสอบภายใน งานดำเนินการปฏิบัติ งานด้านงบประมาณ การเงิน การบัญชี และพัสดุของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งที่อยู่ในสังกัดกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยรับตรวจ และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

²⁸ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการวิจัยเสนอต่อมูลนิธิอาเซีย. กรุงเทพมหานคร, หน้า 5. และ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์และรัฐศาสนศาสตร์. คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ. รายงานการวิจัยเสนอสภาวิจัยแห่งชาติ, 2538, หน้า 6 - 7.

การแบ่งส่วนงานในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีผู้อำนวยการ ซึ่งได้แบ่งงานออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มงานอำนาจการ (2) กลุ่มงานจัดการเลือกตั้ง (3) กลุ่มงานสนับสนุนการเลือกตั้ง

4.4 สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นภาพโครงสร้าง และส่วนประกอบขององค์กรจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย โดยจะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในบทที่ 3 และบทที่ 4 ได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรจัดการการเลือกตั้งในประเทศไทยและต่างประเทศจะเห็นว่าได้มีการจัดตั้งในลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะประกอบด้วยคนเดียวหรือหลายคนก็ตาม แต่จะมีการจัดตั้งกลไกย่อยในฐานะเป็นองค์กรที่ช่วยบริหารจัดการการเลือกตั้งในพื้นที่ที่เล็กลงไป สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นองค์กรย่อยเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัด ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

5.1 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้นได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ (Independent Body) ทำหน้าที่บริหารจัดการการเลือกตั้งและควบคุมกำกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ยังกำหนดให้มีองค์กรระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบริหารจัดการการเลือกตั้งและควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับจังหวัดให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมเช่นเดียวกัน โดยองค์กรดังกล่าวมีชื่อว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด”

แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้¹

- (1) อำนาจการการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 13.

(3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดไว้

(5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกลไกย่อยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในอันที่จะทำให้การบริหารจัดการเลือกตั้งและควบคุมกำกับเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ อันเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการแต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าการสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งจะต้องมาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาจากกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเลือกจากบุคคลที่ยื่นใบสมัครหรือบุคคลที่ได้รับการทาบทามโดยอนุกรรมการสรรหา² แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้แต่งตั้งในท้ายที่สุดด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนกลางจึงไม่ค่อยให้ความสนใจในตัวบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งมักจะบุคคลที่มีความใกล้ชิดหรือเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทำให้กรรมการเลือกตั้งในส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจส่วนใหญ่ไว้ เป็นเหตุให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งก็ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการเลือกตั้งในส่วนกลางมีคำสั่งหรือมีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดเสมอ อันเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเลือกตั้งในที่สุด ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ซึ่งปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นผู้เขียนได้ทำการวิจัยเชิงสอบถาม (Field Research) โดยทำการสัมภาษณ์ข้อมูลจากเลขานุการมูลนิธิธรรมาภิบาล

² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2521 ข้อ 7.

³ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 23.

หรือพีเน็ต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมซึ่งเลขานุการมูลนิธิองค์กรกลางได้ให้มุมมองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สมชัย ศรีสุทธิยากร : แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีที่มาจกกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางก็มีอำนาจที่จะมีมติให้กรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งได้โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อประกาศ ระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเลยต่อหน้าที่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความสัมพันธ์กันดังต่อไปนี้

1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด แม้ว่ากรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมาจากกระบวนการสรรหาที่ย่อมมีอำนาจถอดถอนได้

1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจบังคับบัญชาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการดำเนินการบริหารจัดการเลือกตั้งโดยผ่านประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะสั่งการหรือดำเนินการใดที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งเกินไปจากอำนาจที่ไว้ตามระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ ดังจะเห็นได้จากในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ย่อมมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตนในการออกคำสั่งให้หน่วยราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติตามอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 10.

⁵ สมชัย ศรีสุทธิยากร, เลขานุการมูลนิธิองค์กรกลาง. สัมภาษณ์ วันที่ 20 สิงหาคม 2544.

แต่ปรากฏว่าข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ให้ส่งเรื่องให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการ⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้การบริหารจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดไม่มีประสิทธิภาพดังจะได้พิจารณาโดยลำดับต่อไป⁷

5.2 วิเคราะห์ปัญหาการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้งทั่วไปของผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมามะเห็นได้ว่ามีข้อบกพร่องใน การจัดการและควบคุมกำกับเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งมีผู้ร้องเรียนเป็นจำนวนมากจนถึงขนาดมีการจัดตั้ง คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา เพื่อตรวจสอบการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อนึ่ง ในการที่จะพัฒนาการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพจะต้องพิจารณา ถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. การพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็นพื้นฐานที่เป็นเป้าหมายตาม เจตนารมณ์ที่กำหนดขึ้น ดังนั้น ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนปรับปรุงให้ เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของสังคม ดังจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์และ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีการกำหนดไว้ในหลายระดับ ในระดับกว้างและระดับปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายและ ระเบียบมีความไม่เหมาะสมจะต้องแก้ไขเพิ่มเติม ดังจะได้วิเคราะห์ต่อไป

⁶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการ เลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 15.

⁷ มาโนชญ์ วาจาบัณฑิต, ผู้อำนวยการคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐม. สัมภาษณ์วันที่ 7 สิงหาคม 2544.

2. การพัฒนาองค์กร

ในสภาพความเป็นจริงตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการเลือกตั้งแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับองค์กรจัดการการเลือกตั้งหลักและองค์กรสนับสนุนในการเลือกตั้งด้วย ในด้านองค์กรและการจัดการภายในองค์กรจึงถือเป็นเรื่องสำคัญไม่น้อยกว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นกลไกในการจัดการและควบคุมกำกับ การเลือกตั้งให้เป็นไปได้ด้วยความยุติธรรมและความโปร่งใสตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะบัญญัติกฎหมายไว้ละเอียดรอบคอบดีเพียงใด แต่หากองค์กรที่เป็นกลไกในการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบขาดความเหมาะสม ขาดศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายไปอาจทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปได้โดยบริสุทธิ์ยุติธรรมสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

ดังนั้น การพัฒนาองค์กรจัดการการเลือกตั้ง จึงต้องการติดตามวิเคราะห์ประเมินผลควบคู่ไปกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอันเป็นกติกาในการเลือกตั้ง และจะต้องพิจารณาในลักษณะเกื้อกูลกัน กล่าวคือ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบจะต้องให้มีผลต่อการพัฒนาหรือยกระดับศักยภาพและความเหมาะสมด้านองค์กร ขณะเดียวกันการพัฒนาองค์กรการเลือกตั้งก็ต้องพิจารณาบนพื้นฐานข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือระเบียบพร้อมกันไปด้วย

3. การพัฒนากระบวนการ

กระบวนการวิธีการในการเลือกตั้งเป็นผลมาจากการบริหารจัดการองค์กรจัดการการเลือกตั้งภายใต้กติกาการเลือกตั้ง กระบวนการวิธีส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดและเลือกใช้ทางเลือกต่าง ๆ โดยนำทรัพยากรบริหารที่ดีอยู่มาใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดประโยชน์สูงสุด กระบวนการวิธีต่าง ๆ ที่ใช้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ กล่าวคือ การนำหลักการมาประยุกต์ต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

ทั้งนี้ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีดังนี้

5.2.1 ปัญหาความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นบทบาทสำคัญที่ไม่อาจละเลย เพราะเป็นกลไกแกนหลักที่สำคัญของ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางในการจัดการเลือกตั้งให้ เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม และจะต้องทำงานต่อเนื่องไปอีก 6 ปี บทบาทในด้านการจัดการ การเลือกตั้งท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล อบต. หรือ แม้กระทั่งรูปแบบการปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร พัทยา รวมถึงการ เลือกตั้งระดับชาติ เช่น ส.ส. และ ส.ว. จะเป็นบทบาทการดำเนินการของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดทั้งสิ้น

ยังมีแนวโน้มการกระจายอำนาจให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัด มีบทบาท พิจารณาวินิจฉัยให้ใบเหลืองใบแดงตั้งแต่ในพื้นที่ ก่อนส่งมาให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังมีความสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้

ในอดีตที่ผ่านมา การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ยังมีปัญหาข้อขัดข้อง ต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาความไม่เป็นกลางหรือการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพของ คณะ กรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเอง จึงเป็นผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความไว้วางใจ มีการชุมนุม ประท้วงการจัดการเลือกตั้งในหลายพื้นที่ ปัญหาเรื่องบัตรปลอม การนับคะแนนที่ไม่เรียบร้อยไปจน ถึงการรวบรวมและกลั่นกรองหลักฐานต่าง ๆ ก่อนนำเสนอ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ในบาง พื้นที่ก็ยังเป็นปัญหาด้านความไว้วางใจ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลางต้องส่งคนจากส่วนกลาง เข้าไปเสริมการทำงานเกือบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ผู้สมัคร นักการเมืองท้องถิ่น ยังทราบดีว่า กลไก คณะกรรมการการ เลือกตั้งจังหวัด และ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยชี้เป็นชี้ตาย ในระดับพื้นที่ได้ทั้งสิ้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าในอดีตที่ผ่านมา จะพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัด หรือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเขตบางคน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองในท้องถิ่น บางคนถึงขนาดเป็นญาติพี่น้องของนักการเมืองระดับชาติ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางจะทราบ และ มีการปลดไปบ้างในบางจังหวัด แต่ก็ยังมีอยู่ไม่น้อยที่แทรกตัวอยู่อย่างไม่เปิดเผย

ผู้สมัครและพรรคการเมืองรู้ว่า การเจาะคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเป็น หนทางเพื่อความสำเร็จทางการเมือง นักการเมืองบางคนถึงพยายามส่งคนที่ตนไว้วางใจหรือพรรค พวก ญาติพี่น้องของตนเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการการเลือก ตั้งจังหวัดเหล่านี้เอื้อประโยชน์แก่ตนเมื่อมีการเลือกตั้ง

ในวันนี้ เมื่อกระบวนการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเริ่มต้นขึ้น จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จุดความตึงเครียดให้แก่พลพรรคของผู้สมัครและนักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมให้ได้คนที่ตนเอง “ไว้วางใจได้” เข้าไปทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด⁸

เมื่อพิจารณาจากปัญหาความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดแล้ว ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงหน่วยงานที่จะสัมภาษณ์ถึง 3 หน่วยงานหลัก ๆ คือ

1. ฝ่ายคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนและยังทำ

⁸ สมชัย ศรีสุทธิยากร. **จับตาการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด : บทเรียนจาก อดีต เพื่อความสำเร็จในอนาคต.** www.ect.go.th/thai/story/exp.html, วันที่ 10 มกราคม 2546.

เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมถึงข้อมูลที่ได้จาก รต. วิจิตร อยู่สุภาพ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. ฝ่ายคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รอ. อรุณ พันธุ์ภักดี ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี และยังสัมภาษณ์ข้อมูลจาก นายรชณีย์ เพชรณรงค์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เลือกตั้งกรุงเทพฯ

3. ฝ่ายองค์กรกลาง สมชัย ศรีสุทธิยากร ซึ่งเป็นเลขานุการมูลนิธิองค์กรกลางเป็นผู้ดูแลตรวจสอบการเลือกตั้งที่ผ่าน ๆ มา เปรียบเสมือนผู้ตรวจสอบการเลือกตั้งว่าบริสุทธิ์ยุติธรรมเพียงใด

ซึ่งข้อมูลจากทั้งฝ่ายจัดการการเลือกตั้ง และฝ่ายตรวจสอบให้ข้อมูลแก่ผู้เขียนในหลาย ๆ แง่มุมที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

สมชัย ศรีสุทธิยากร : ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จากการเลือกตั้งที่ผ่าน ๆ มาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์และร้องเรียนถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วในการร้องเรียนในเรื่องความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การให้การสนับสนุนและช่วยเหลือผู้รับสมัครเลือกตั้ง และทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางทำการสืบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมักไม่ปรากฏผลตามที่ร้องเรียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางมิได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่การสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวก็ได้แต่จะทำเป็นหนังสือแจ้งเตือนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งกลางแทน เนื่องจากคณะกรรมการเลือกตั้งกลางเองมีงานต้นมีและขาดเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อยู่แล้ว

เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดแรก ได้หมดวาระลง จึงได้ดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด) ขึ้นตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 พบว่า มีรายชื่อบุคคลผู้สมัครเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง

พล.อ. สายหยุด เกิดผล (ประธานเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง) และ รต. วิจิตร อยู่สุภาพ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้สัมภาษณ์ถึงความคืบหน้าในการดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

¹ สมชัย ศรีสุทธิยากร, เลขานุการมูลนิธิองค์กรกลาง, สัมภาษณ์วันที่ 20 สิงหาคม 2540.

(คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ว่า จากการเก็บข้อมูลใน 41 จังหวัด พบว่า 27 จังหวัดมีรายชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ส่วนอีก 17 จังหวัดยังมีคนของฝ่ายการเมืองไม่มากนัก ซึ่งเทียบได้ 60% ของผู้สมัครเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง

ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับนายสมชัย ศรีสุทธิยากรที่ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่า หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความเกี่ยวข้องกับผู้สมัครแล้วย่อมทำให้การจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่อาจมีความเป็นกลางทางการเมืองได้ ซึ่งขอย่อมต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะทำให้การจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม¹⁰

กมลชัย รัตนสกววงศ์ : คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดถือเป็นองค์กรย่อยที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและจัดการการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ โดยส่วนใหญ่องค์กรย่อยในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรจัดการการเลือกตั้งจะถูกแต่งตั้งจากรัฐบาลหรือองค์กรจัดการการเลือกตั้งนั่นเองดังจะเห็นได้ในประเทศเยอรมนี อินเดีย เกาหลีใต้ เป็นต้น¹¹ แต่สำหรับประเทศไทยแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั่วประเทศก็ตาม หากแต่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการสรรหาแยกต่างหากจากการแต่งตั้งประจำจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์¹² อันเป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹³

ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เนื่องจากกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนเพียง 5 คน ดังนั้นเพื่อให้สามารถควบคุมและดำเนินการ

¹⁰ สมชัย ศรีสุทธิยากร, เลขานุการมูลนิธิองค์การกลาง, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2544.

¹¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สัมภาษณ์วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2544.

¹² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 7.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 136 ความว่า "ความกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์".

จัดการเลือกตั้งได้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดให้มีผู้ช่วยงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมี 3 ประเภท ได้แก่

1. ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ปฏิบัติ

2. บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

3. คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดไว้เพียงให้แต่งตั้งได้จังหวัดละไม่เกิน 11 คน โดยวิธีสรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น และเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล สอดส่องการจัดการเลือกตั้งภายในจังหวัด และปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายและในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งส่วนหนึ่งด้วย โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นประธาน

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดและกรุงเทพมหานคร 76 ชุด และคณะอนุกรรมการทั้ง 76 ชุด ได้ดำเนินการรับสมัครและทาบทามบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจากทั่วประเทศ 1,302 คน เพื่อให้ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคัดเลือกให้เหลือจำนวน 434 คน ซึ่งในจำนวนนี้ มาจากการทาบทามจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ในระเบียบจำนวน 155 คน คิดเป็นร้อยละ 64.29 และมาจากการสมัคร 279 คน คิดเป็นร้อยละ 35.71 และหากจำแนกตามอาชีพ เป็นข้าราชการมากที่สุด คือ 293 คน คิดเป็นร้อยละ 67.51 รองลงไป คือ นักธุรกิจและค้าขาย จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 15.44 และนายควม 31 คน คิดเป็นร้อยละ 7.14 นอกจากนั้นเป็นอาชีพอื่น ๆ

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นมีการวิพากษ์วิจารณ์และร้องเรียนถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวางมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการร้องเรียนในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทุจริตต่อ

จัดการเลือกตั้งได้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดให้มีผู้ช่วยงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมี 3 ประเภท ได้แก่

1. ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ปฏิบัติ

2. บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

3. คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดไว้เพียงให้แต่งตั้งได้จังหวัดละไม่เกิน 11 คน โดยวิธีสรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น และเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล สอดส่องการจัดการเลือกตั้งภายในจังหวัด และปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายและในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งส่วนหนึ่งด้วย โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นประธาน

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดและกรุงเทพมหานคร 76 ชุด และคณะอนุกรรมการทั้ง 76 ชุด ได้ดำเนินการรับสมัครและทาบทามบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจากทั่วประเทศ 1,302 คน เพื่อให้ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคัดเลือกให้เหลือจำนวน 434 คน ซึ่งในจำนวนนี้ มาจากการทาบทามจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ในระเบียบจำนวน 155 คน คิดเป็นร้อยละ 64.29 และมาจากการสมัคร 279 คน คิดเป็นร้อยละ 35.71 และหากจำแนกตามอาชีพ เป็นข้าราชการมากที่สุด คือ 293 คน คิดเป็นร้อยละ 67.51 รองลงไป คือ นักธุรกิจและค้าขาย จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 15.44 และนายควม 31 คน คิดเป็นร้อยละ 7.14 นอกจากนั้นเป็นอาชีพอื่น ๆ

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นมีการวิพากษ์วิจารณ์และร้องเรียนถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวางมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาส่งการต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการร้องเรียนในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทุจริตต่อ

หน้าที่ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว มักจะไม่ปรากฏข้อมูลตามที่มีการร้องเรียน หรือบางครั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเลย แต่ทำเป็นหนังสือแจ้งเตือนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และรายงานผลให้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม เพราะให้ผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียกับร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนั่นเอง

ดังนั้นในกรณีที่มีการร้องเรียนว่ากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีพฤติกรรมทุจริต หากเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงพบว่ามีกระทำความผิดตามคำร้องเรียนจริง ก็จะมีคำสั่งให้พนักงาน หรือปลดออกจากตำแหน่งเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดผู้นั้นอีกต่อไป¹⁴

อรุณ พันธุ์ภักดี : ในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อควร พิจารณาดังต่อไปนี้¹⁵

1. ความไม่เป็นกลางอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง การสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเปิดโอกาสให้บุคคลที่สนใจสมัครเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วย แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีคณะกรรมการสรรหาฯ ช่วยกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชั้นหนึ่งก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นมักจะเสนอบุคคลที่เป็นกลุ่มเดียวกันเสมอ โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมน้อยมาก อีกทั้งเมื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มักจะแต่งตั้งตามที่เสนอมา ด้วยเหตุนี้การพิจารณาสรรหาและแต่งตั้งจึงอาจมีบุคคลที่ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กำหนดให้ผู้ที่น่าสนใจมีสิทธิสมัครเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้นั้น ยิ่งทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองส่งคนของตนเข้ามาสมัครเป็นคณะกรรมการการ

¹⁴ ราชันย์ เพชรณรงค์, เจ้าหน้าที่เลือกตั้ง กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์ วันที่ 15 สิงหาคม 2545.

¹⁵ ร.อ. อรุณ พันธุ์ภักดี, ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดเพชรบุรี. สัมภาษณ์ วันที่ 20 มีนาคม 2545.

เลือกตั้งเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นคนของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้

2. ความไม่เป็นกลางอันเนื่องมาจากเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เช่น ผู้สมัครเคยเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งทั้งสองประการนี้จะมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับกรณีที่ 1

จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางตาม 1 และ 2 จำนวนเท่า ๆ กัน แต่หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน่าจะมีปัญหามากกว่า 2 ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองหรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองไม่ว่าในกรณีใด ๆ ซึ่งเจตนารมณ์ของการที่กำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา “ปลอดการเมือง” มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา แต่ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น กฎหมายมิได้กำหนดห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา ในทางตรงกันข้ามกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ฉะนั้นหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทำให้ขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งทั้งสองประการนี้เป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

5.2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีกำลังคนของตนเองและขีดความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนเองได้ทั้งหมด และเมื่อฝ่ายสอบสวนได้ดำเนินการแล้วก็ต้องส่งมาให้คณะกรรมการเลือกตั้งพิจารณา¹⁶

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้มีผู้คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ

¹⁶ รายงานการวิจัย. "การศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น". เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, พฤศจิกายน 2543, หน้า 5/1-5/4.

ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน ซึ่งในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท รวมทั้งต้องมีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีผลบังคับที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานธุรการดังกล่าวเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ในระยะเริ่มแรกจึงยังไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากร ต้องอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้มาเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือขอให้มาช่วยปฏิบัติราชการเป็นส่วนใหญ่ มีการรับบุคลากรเข้ามาบ้างก็อยู่ในลักษณะของผู้ช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีฐานะเป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนกระทั่งในวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2543 จึงได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 2/2543 เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในด้านกิจการต่าง ๆ ภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 115 ราย ซึ่งเป็นการบรรจุภายใต้กรอบที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งในจำนวนพนักงานทั้งหมดนี้ เฉพาะในส่วนของด้านกิจการสืบสวนและวินิจฉัย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย และการปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ปรากฏว่า จากการจัดกรอบอัตราค่าจ้างในปี พ.ศ. 2543 อันเป็นที่มิพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ 4 มีนาคม 2543 นั้น มีกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานประจำด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพียง 14 คน โดยแบ่งเป็นพนักงานในส่วนของสำนักงานสืบสวน จำนวน 7 คน และสำนักงานวินิจฉัย จำนวน 7 คน ในตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

วินิจฉัย

1. รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย
2. ผู้อำนวยการสำนักสืบสวนสอบสวน
3. ผู้อำนวยการสำนักวินิจฉัย
4. รองผู้อำนวยการสำนักสืบสวนสอบสวน
5. ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
6. ผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนสอบสวน
7. ผู้อำนวยการฝ่ายอำนาจการ
8. เจ้าพนักงานเลือกตั้ง 4 จำนวน 1 ตำแหน่ง
9. เจ้าพนักงานเลือกตั้ง 3 จำนวน 3 ตำแหน่ง
10. เจ้าพนักงานเลือกตั้ง 2 จำนวน 3 ตำแหน่ง

อัตรากำลังดังกล่าวจะเห็นได้ว่าไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้ในพื้นที่ทั่วประเทศจำนวน 76 จังหวัด นอกจากนี้ในส่วนอัตรากำลังด้านนี้ในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังไม่มียอดอัตรากำลังด้านนี้ และเนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเขตอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นหรืออ้างว่าเกิดขึ้นในเขตจังหวัดของตนในระยะเริ่มแรกจึงยังไม่มีความพร้อมในด้านบุคลากรที่จะทำหน้าที่ด้านสืบสวนสอบสวนเช่นกันต้องขอขีมนุเคราะห์จากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมาช่วยปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน

ในช่วงระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยมีข้าราชการมาช่วยปฏิบัติงาน จำนวนทั้งสิ้น 56 คน จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 35 คน กระทรวงกลาโหม จำนวน 11 คน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 6 คน กระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 คน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 คน กระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จำนวน 1 คน โดยข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติราชการส่วนใหญ่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการสืบสวนสอบสวนกฎหมายและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และในการแบ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนสอบสวนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนนั้น เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรที่จำกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงแบ่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนออกเป็นชุดปฏิบัติการโดยกระจายไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคถึงแม้จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านแต่ทางด้านนี้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นงานใหม่ และมีลักษณะเฉพาะบุคลากรบางส่วนยัง

ยึดติดกับการทำงานจากหน่วยงานเดิมจึงยังมีการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่เสมอ ๆ

สำหรับในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนควรแต่งตั้งจากพนักงานผู้มีความรู้ทางกฎหมาย หรือการสืบสวนสอบสวนและมีคุณวุฒิในระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในกรณีนี้ไม่มีพนักงานที่มีคุณสมบัติดังกล่าวให้แต่งตั้งบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐ หรือสถานายความเข้ามาทำหน้าที่แทนก็ได้ การแต่งตั้งให้เป็นหน้าที่สืบสวนสอบสวนควรแต่งตั้งให้มีกำหนดระยะเวลา 1 เดือน ทั้งนี้ในการแต่งตั้งควรพิจารณาแต่งตั้งเป็นชุดเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจำนวนไม่เกิน 3 คน ในจังหวัดที่สมาชิก วุฒิสมาชิก 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน และให้แต่งตั้งเพิ่มตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีในแต่ละจังหวัด

กล่าวโดยสรุปแล้วในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วยังมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรวจสอบเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีจำนวนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวนในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเป็นการสืบสวนสอบสวนที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยโดยพลัน ซึ่งในการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวนจำเป็นต้องมีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมทั้งกระบวนการวิธีการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน¹⁷

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของต่างประเทศ จะมีอำนาจในการจัดการการเลือกตั้งมากกว่าคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของไทย เนื่องจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของไทยจะดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ต้องอาศัยความสัมพันธ์อันดีของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ๆ เอง เช่น กรรมการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ดี เนื่องจากมี ร.ต.ต. เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ (ปลัดกรุงเทพมหานคร) เป็นคณะกรรมการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครอยู่ ดังนั้นหากบางจังหวัดมีคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ไม่มีสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานราชการในจังหวัดแล้วย่อม

¹⁷ พระพงษ์ ไพริน, คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด นนทบุรี. สัมภาษณ์ วันที่ 15 สิงหาคม

ทำให้การทำงานไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการในจังหวัดเท่าที่ควรจึงทำให้การวัดผลการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ ไม่ได้ประสิทธิภาพ

เมื่อเทียบกับ The province election management committee ของประเทศเกาหลีใต้แล้ว คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของประเทศเกาหลีใต้จะมีอำนาจบังคับทางกฎหมายที่ทำให้ข้าราชการประจำจังหวัด หรือนายอำเภอจะต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของ the province election management committee เนื่องจากคณะกรรมการอาจร้องขอให้มีการย้ายเจ้าหน้าที่หรือบุคคลเหล่านี้ไปยังบุคคลผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลเหล่านี้ได้

5.2.3 การทำสำนวนกรณีทุจริตการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

บทบาทของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด เป็นบทบาทสำคัญที่ไม่อาจละเลย เพราะเป็นกลไกแกนหลักที่สำคัญของ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม และจะต้องทำงานต่อเนื่องไปอีก 6 ปี บทบาทในด้านการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล อบต. หรือแม้กระทั่งรูปแบบการปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร พัทยา รวมถึงการเลือกตั้งระดับชาติ เช่น ส.ส. และ ส.ว. จะเป็นบทบาทการดำเนินการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดทั้งสิ้น

ยังมีแนวโน้มการกระจายอำนาจให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด มีบทบาทพิจารณาวินิจฉัย ให้ใบเหลืองใบแดงตั้งแต่ในพื้นที่ ก่อนส่งมาให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดยังมีความสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้

ในอดีตที่ผ่านมา การทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้ง ที่ยังมีปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาความไม่เป็นกลางหรือการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเอง จึงเป็นผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความไว้วางใจ มีการชุมนุมประท้วงการจัดการเลือกตั้งในหลายพื้นที่ ปัญหาเรื่องบัตรปลอม การนับคะแนนที่ไม่เรียบร้อย ไปจนถึงการรวบรวมและกลั่นกรองหลักฐานต่าง ๆ ก่อนนำเสนอ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ในบางพื้นที่ก็ยังเป็นปัญหาด้านความไว้วางใจ จนคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางต้องส่งคนจากส่วนกลางเข้าไปเสริมการทำงานเกือบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ผู้สมัคร นักการเมืองท้องถิ่น ยังทราบดีว่ากลไก คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เขตล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยชี้เป็นชี้ตายในระดับพื้นที่ได้ทั้งสิ้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าในอดีตที่ผ่านมา จะพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด หรือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเขตบางคนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองในท้องถิ่น บางคน

ถึงขนาดเป็นญาติพี่น้องของนักการเมืองระดับชาติ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางจะทราบ และมีการปลดไปบ้างในบางจังหวัด แต่ก็ยังมีอยู่ไม่น้อยที่แทรกตัวอยู่อย่างไม่เปิดเผย¹⁸

ในการทำสำนวนทุจริตการเลือกตั้งนั้นในบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้ทำสำนวนในกรณีมีการทำทุจริตการเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วโดยมากคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางจะเป็นผู้ส่งตัวแทนจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ทำสำนวนการสอบสวนดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น แล้วหากพบการกระทำความผิด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีเพียงหน้าที่แจ้งให้บุคลากรจากส่วนกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ต่อ ซึ่งมีประมาณ 1,200 คน¹⁹

ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลางแทนที่จะเป็นเพียงที่ปรึกษาของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้งในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลางกลับไม่มอบหน้าที่เหล่านี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลย เนื่องจากความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางมักมองคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง จึงไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง หากได้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการการเลือกตั้งอย่างแท้จริง ย่อมทำให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ที่มีการเลือกตั้งมีอำนาจกับการเลือกตั้งในพื้นที่ของตนได้

หากพิจารณาถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดของประเทศเยอรมันแล้วจะพบว่า เจ้าพนักงานเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวของเจ้าพนักงานเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศเยอรมันมีอำนาจในการพิจารณาเบื้องต้นก่อนที่จะส่งข้อเท็จจริงไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางพิจารณาในขั้นสุดท้าย ซึ่งเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

¹⁸ สมชัย ศรีสุทธิยากร. เลขานุการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย. **จับตาการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด : บทเรียนจากอดีตเพื่อความสำเร็จในอนาคต.** www.ect.go.th.

¹⁹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, ดร. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. สัมภาษณ์ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2544.

5.3 วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นมาจากความไม่สุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งครั้งที่ผ่าน ๆ มา มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง มีผลต่อการที่นักการเมืองที่ใช้เงินซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้งเมื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วยอมใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อถอนทุน ซึ่งก็จะมีผลต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตามมาเป็นการทำลายประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นแนวความคิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ แนวคิดในการให้มีการตรวจสอบที่ดีมีการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นสภาพทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวพันกับพื้นฐานทางการเมืองหากมีการปรับสภาพทางการเมืองให้เข้มแข็งก็จะเป็น โอกาสในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงให้เกิดขึ้น ระบบทางสังคม การกินดีอยู่ดีของประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นในสังคม

จากที่กล่าวมาเป็นการแสดงให้เห็นถึงความให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนถึงระบบสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่อย่างแยกกันไม่ออก หากมีการเบี่ยงเบนในการเลือกตั้งเกิดขึ้น นักการเมืองที่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงเข้าไปมีตำแหน่งในทางการเมืองย่อมต้องเข้าไปถอนทุนและแน่นอนก็ต้องมีผลต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตามมาเป็นการทำลายประชาธิปไตยอย่างรุนแรง

การมีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาดูแลเกี่ยวกับกระบวนการในการเลือกตั้งย่อมมีความคาดหวังว่าจะได้นักการเมืองที่มีคุณภาพมาบริหารประเทศโดยมีการเลือกตั้งที่โปร่งใสบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งปัจจัยที่ทำให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ²⁰

1. กระทรวงมหาดไทยถูกตำหนิในการดำเนินการเลือกตั้ง ไม่เคยจับกุมผู้กระทำผิดได้เลย เน้นเพียงให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น
2. รัฐบาลรักษาการใช้อำนาจรัฐบีบกระทรวงมหาดไทยให้ช่วยเหลือผู้สมัครของพรรคฝ่ายรัฐบาลโดยวิธีการต่าง ๆ
3. ผู้ฟ้องการเลือกตั้งเป็น โฆษะไม่เคยประสบผลสำเร็จเพราะการพิจารณาคดีของศาลล่าช้า ศาลไม่เคยมี โอกาสได้สั่งดำเนินคดีแก่ผู้สมัครที่ถูกฟ้องในรอบ 65 ปีที่ผ่านมา

²⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, ศ.ดร. "รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่". บทสัมภาษณ์ในรายงานการวิจัย เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2540.

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 11 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้และตามมาตรา 13 คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้ง รวบรวมตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดเพื่อดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของแคนาดาแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง, ข้าหลวงตรวจการเลือกตั้ง, หัวหน้าเขตเลือกตั้ง (returning officer) ซึ่งเป็นผู้เข้าไปบริหารและดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละเขตการเลือกตั้งและระดับท้องถิ่นนั้นจะขึ้นตรงต่อ The Chief Election Officer of Canada ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งของแคนาดาโดยตรงเลย แม้แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ของเยอรมัน Federal Election Committee ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งของทั้ง 2 ประเทศทำงานได้ประสิทธิภาพ แต่ขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดของไทยแล้วมาจากบุคคลในท้องถิ่น โดยการสรรหาจากบุคคลในจังหวัดนั้น ๆ ประชาชนในท้องถิ่นจึงรู้สึกผูกพันต่อการดำเนินการเลือกตั้ง

5.3.1 ปัญหาอันเกิดจากการสรรหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ พ.ศ. 2541 ข้อ 17 กำหนดองค์ประกอบของการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดประกอบด้วยตัวแทนของบุคคล 8 ฝ่าย คือ 1) ตัวแทนหัวหน้าหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ 2) ตัวแทนนายก อบจ./นายกเทศมนตรี/ประธาน อบต. 3) ตัวแทนประธานหอการค้าและธุรกิจเอกชน 4) ตัวแทนหัวหน้าศาล/อัยการจังหวัด/สภานายความ 5) ตัวแทนอธิการบดี/ผู้อำนวยการวิทยาลัย/โรงเรียน 6) ตัวแทนประธานองค์กรเอกชนต่าง ๆ 7) ตัวแทนประธานกลุ่มเกษตรกร/แม่บ้านเกษตรกร/ชุมนุมสหกรณ์และ 8) ตัวแทนสมาคม/สหภาพรัฐวิสาหกิจ/แรงงานในจังหวัด ซึ่งหากพิจารณาแล้วมีความหลากหลายมากกว่าชุดเดิม แต่ในข้อเท็จจริงก็มีความน่าเป็นห่วงในความเป็นกลางของกรรมการสรรหา เพราะจะมีตำแหน่งที่อิงกับการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น ตัวแทนนายก อบจ./นายกเทศมนตรี/ประธาน อบต. ซึ่งเกือบทุกจังหวัดมีความเชื่อมโยงกับนักการเมืองระดับชาติ เช่น เป็นพี่น้อง นามสกุลเดียวกันแทบทั้งสิ้น

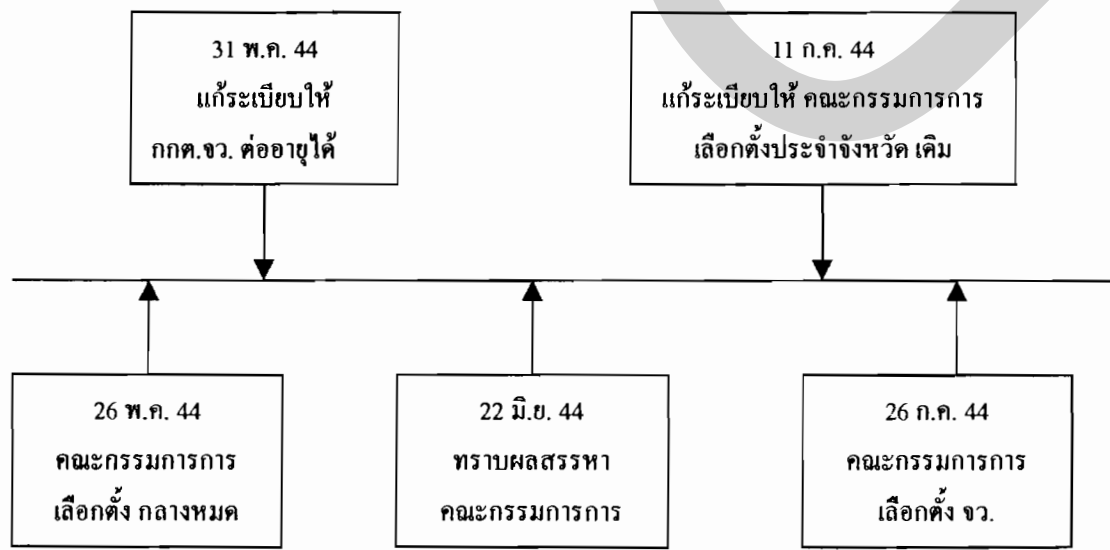
เทศมนตรี/ประธาน อบต. ซึ่งเกือบทุกจังหวัดมีความเชื่อมโยงกับนักการเมืองระดับชาติ เช่น เป็นพี่น้อง นามสกุลเดียวกันแทบทั้งสิ้น

การเลือกตัวแทนองค์การเอกชนต่าง ๆ เพื่อเข้าไปเป็นหนึ่งในกรรมการสรรหาก็มีแนวโน้มที่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยในหลายจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเดิมเร่งให้มีการจดทะเบียนองค์การเอกชนใหม่อย่างเร่งรีบทั้ง ๆ ที่ไม่เคยมีผลงานการตรวจสอบการเลือกตั้งในอดีตเพื่อให้ได้ 1 เสียงในการเลือกตัวแทนมาเป็นฝ่ายองค์การเอกชนเป็น 1 ใน 8 ของกรรมการสรรหา

เมื่อดูถึงโครงสร้างกรรมการสรรหา 8 คน เป็นที่น่าเป็นห่วงว่าอย่างน้อยจะมีถึง 3 ใน 8 คนที่อาจขาดความเป็นกลางทางการเมืองหรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองตั้งแต่เริ่มต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางได้ออกระเบียบใหม่เกี่ยวกับการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 6 เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 (เป็นการออกระเบียบหลังจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลางหมดวาระเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2544) ต่ออายุ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดว่าหากได้รับการแต่งตั้งใหม่สามารถต่ออายุได้อีก 3 ปี เนื่องจากระเบียบเดิมกำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพียงวาระเดียว จากนั้นมีการออกระเบียบฉบับที่ 7 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 (เป็นการออกระเบียบหลังจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางชุดเดิมไม่ผ่านกระบวนการสรรหาเพื่อกลับมาเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเดิมเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกโดยมีชื่ออยู่ในบัญชี โดยอัตโนมัติ ไม่ต้องผ่านคณะกรรมการสรรหาในระดับจังหวัด

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกระเบียบ 2 ฉบับนั้น เกิดขึ้นในช่วงรักษาการของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมและเป็นการออกระเบียบก่อนกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเพียงไม่กี่วัน โดยแสดงให้เห็นตามแผนภาพดังนี้



การออกระเบียบดังกล่าวเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เป็น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดเดิม ไม่ต้องกรอกใบสมัคร ไม่ต้องถูกสัมภาษณ์ ไม่ต้องแสดงวิสัยทัศน์ ไม่ต้องประเมินผลการทำงานในอดีต ว่ามีความเป็นกลาง หรือสามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ แต่สามารถอยู่ในบัญชีรายชื่อจำนวน 3 เท่าที่ส่งมาให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง พิจารณาคัดเลือกได้เลย ซึ่งด้านหนึ่งเป็นการรื้อถอนสิทธิของผู้สมัครใหม่ ทำให้มีโอกาสได้รับ พิจารณาน้อยลง อีกด้านหนึ่ง เป็นการสะท้อนการทำงานที่ปราศจากหลักเกณฑ์การประเมินผล โดยไม่มองย้อนกลับไปยังอดีต ว่ามีบทเรียนอะไรบ้าง เพื่อให้การทำงานในอนาคตดีขึ้น

กำหนดการที่เร่งรีบจนผิดสังเกต

กระบวนการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด เป็นไปตามระเบียบที่ กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีกำหนดการของการดำเนินการที่แน่นอนภายใต้ระเบียบ ดังกล่าว ดังมีรายละเอียดตามตารางดังนี้

กิจกรรม	ระเบียบ	กำหนดการ โดย คณะกรรมการ การเลือกตั้งกลาง
1. เลือกกรรมการสรรหาจากฝ่ายต่าง ๆ	ภายใน 10 วัน หลังจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัด พ้นวาระ	วันที่ 3 สิงหาคม 2544
<ul style="list-style-type: none"> • เชิญกรรมการสรรหาประชุมเพื่อเลือกประธานและทำความเข้าใจขั้นตอน 	ภายใน 3 วัน นับแต่วันได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งสรรหา	วันที่ 6 สิงหาคม 2544
<ul style="list-style-type: none"> • ประกาศรับสมัคร คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด และระยะเวลารับสมัคร 	ภายใน 18 วัน นับแต่ คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดเดิม พ้นตำแหน่งโดยมีระยะเวลา รับสมัคร	วันที่ 9 – 13 สิงหาคม 2544
<ul style="list-style-type: none"> • กก.สรรหาเสนอชื่อคนที่ ทราบทามเป็น คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด 	ภายใน 5 วัน นับแต่วันเลือก ประธานสรรหา	วันที่ 10 สิงหาคม 2544

กิจกรรม	ระเบียบ	กำหนดการ โดย คณะกรรมการ การเลือกตั้งกลาง
<ul style="list-style-type: none"> • ตรวจสอบคุณสมบัติและทำบัญชีรายชื่อผู้สมัคร 	ภายใน 23 วัน นับแต่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเคมพิณตำแหน่ง	วันที่ 18 สิงหาคม 2544
<ul style="list-style-type: none"> • กรรมการสรรหา ลงมติเลือก คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน 3 เท่าของจำนวนจริง 	ภายใน 10 วัน นับแต่ทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครและผู้ได้รับการทาบทาม	วันที่ 28 สิงหาคม 2544
<ul style="list-style-type: none"> • รายงานผลการสรรหาต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง 	ภายใน 2 วัน นับแต่วันที่ตั้งมติของ กก.สรรหา	วันที่ 30 สิงหาคม 2544

กำหนดการที่กำหนด แม้จะเป็นไปตามระเบียบ แต่กำหนดการในบางขั้นตอนยังไม่เหมาะสม เช่น กำหนดการรับสมัคร ในวันที่ 9 – 13 สิงหาคม 2544 ตรงกับวันหยุดยาวถึง 3 วัน ซึ่งไม่น่าจะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้สมัครและผู้ปฏิบัติงาน และหลังจากการรายงานผลต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ไม่ได้มีกำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางจะต้องเลือกให้เสร็จภายในเวลาเมื่อใด หรือจะให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่เป็นผู้คัดเลือก อย่างไรก็ตามมีการแสดงท่าทีจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางชุดรักษาการบางท่านว่า หากเรื่องมาถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงรักษาการก็ต้องทำหน้าที่เลือกต่อไปให้เสร็จขั้นตอนกำหนดการที่แน่นอน แม้จะเป็นไปตามระเบียบ แต่กำหนดการในบางขั้นตอนยังไม่เหมาะสม เช่น กำหนดการรับสมัคร ในวันที่ 9 – 13 สิงหาคม 2544 ตรงกับวันหยุดยาวถึง 3 วัน ซึ่งไม่น่าจะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้สมัครและผู้ปฏิบัติงาน และหลังจากการรายงานผลต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางไม่ได้มีกำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางจะต้องเลือกให้เสร็จภายในเวลาเมื่อใด หรือจะให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่เป็นผู้คัดเลือก อย่างไรก็ตามมีการแสดงท่าทีจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางชุดรักษาการบางท่านว่า หากเรื่องมาถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงรักษาการก็ต้องทำหน้าที่เลือกต่อไปให้เสร็จขั้นตอน

การแก้ไขระเบียบเพียงไม่กี่วันก่อนวันเลือกตั้ง และการเดินหน้าดำเนินการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด โดยไม่รับฟังการทักท้วงจากสังคมเป็นประเด็นที่น่าสังเกตว่า

เป็นการเร่งรีบดำเนินการเพื่อรักษาฐานประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่ และเป็นรูปแบบที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ เป็นคำถามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดรักษาการต้องตอบสังคมด้วย²¹

ซึ่งในประเด็นปัญหาอันเกิดจากการสรรหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งผู้เขียนได้ทำการวิจัยเชิงสอบถาม (Field Research) โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้เขียนยังได้ทำการสัมภาษณ์ ร.อ. อรุณ พันธักกิติ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดท่านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อมูลที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

กมลชัย รัตนสกววงศ์ : การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากหลากหลายอาชีพ และหลายระดับการศึกษาหลังจากที่ดำเนินการแล้วพบว่ามีความเข้าใจในเรื่องของระเบียบปฏิบัติไม่ตรงกันเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับสำนักงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองจึงคิดระเบียบของทางราชการซึ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางจังหวัดที่ไม่มีประสบการณ์ในการรับราชการมาก่อนจะมีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบของการปฏิบัติงานสำนักงาน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำลังหาแนวทางในการแก้ปัญหาตรงจุดนี้อยู่เพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในกระบวนการของการปฏิบัติงานบางจุดของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับงานที่ได้รับมอบหมายบางแห่งจึงมีปัญหาในด้านของความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน²²

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีส่วนคล้ายกับการสรรหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง โดยเป็นการสรรหาโดยมี “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” โดยกรรมการการเลือกตั้งอาจมาจากการยื่นใบสมัครเองหรือได้รับการทาบทามจากอนุกรรมการสรรหา โดยให้อนุกรรมการสรรหาทำการสรรหาและเสนอชื่อมาเป็นจำนวน 3 เท่า ของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด โดยพิจารณาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดเป็นหลัก โดยมีความรู้ความสามารถทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหาร การบัญชีหรือการตรวจสอบภายในหรือเป็น

²¹ สมชัย ศรีสุทธิยากร. เลขานุการมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย. “บทความพิเศษฉบับ..บทเรียนจากอดีต เพื่อความสำเร็จในอนาคต”. www.ect.go.th/thai/story/exp.html, 19 มกราคม 2546.

²² กมลชัย รัตนสกววงศ์. ดร. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สัมภาษณ์ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2544.

สมาชิกองค์การเอกชนที่มีผลงานด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้อำนาจในการคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดครั้งสุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง

ร.อ. อรุณ พันธุ์ภักดี : ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าระเบียบนั้นไม่ได้ระบุเจาะลงไปเลยว่าภูมิลำเนานั้น บุคคลนั้น ๆ จะต้องมิภูมิลำเนาในจังหวัดเป็นระยะเวลาานเท่าใดจึงจะทำให้บุคคลบางจำพวกที่มีความต้องการจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดย้ายภูมิลำเนาเข้ามาในเขตจังหวัด ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดนั้น ๆ เลย และปัญหาจากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมักเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดนั้น ๆ ดังนั้นเมื่อครบวาระต้องโยกย้ายตำแหน่งไปอยู่ ณ จังหวัดอื่น ๆ ย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ²³

ด้านความเป็นเอกภาพในการทำงานการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดได้รับการสรรหามาจากหลายอาชีพ ภูมิการศึกษาที่แตกต่างกัน ความรู้และทักษะในการจัดการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ความเป็นเอกภาพในการทำงานจึงมีน้อย มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันและขัดแย้งกันเองของกลุ่มของกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดประกอบกับความไม่ชัดเจนของแนวทางในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดจึงทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในด้านระเบียบวิธีปฏิบัติและความเป็นเอกภาพในการทำงาน²⁴

ดังนั้น เมื่อเทียบกับการจัดการการเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมาโดยหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามกฎหมายเดิมหน้าที่จัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ขององค์กรกลางการเลือกตั้งย่อมแสดงได้ว่าบุคคลผู้ที่มีความรู้ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และที่เคยผ่านการทำงานของกระทรวงมหาดไทยในอดีตจึงมีความชำนาญและง่ายต่อการขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น หากจะให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดควรมีลักษณะครอบคลุมและชัดเจนกว่าระเบียบข้อบังคับที่ผ่าน ๆ มา เพราะหากได้กรรมการการเลือกตั้งจังหวัดที่มีทักษะและความชำนาญในการจัดการการเลือกตั้งแล้ว ย่อมจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

²³ ร.อ.อรุณ พันธุ์ภักดี, ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดเพชรบุรี, สัมภาษณ์ วันที่ 20 มีนาคม 2544.

²⁴ บุญจรรณ พาละหาญ, "บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามทัศนะของผู้บริหารส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง" วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม ,2534. หน้า37

เพื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการเลือกตั้งระดับจังหวัดในต่างประเทศแล้วจะพบว่าคณะกรรมการเลือกตั้งระดับภูมิภาคในต่างประเทศมักมาจากการแต่งตั้งจากท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด (Prefecture Election management Committees) ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาจังหวัด หรือคณะกรรมการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น (Municipal (city, town & Village) Election management Committees) ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น ซึ่งต่างกับคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของประเทศไทยได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการเลือกตั้งกลาง

5.3.2 ปัญหาอันเกิดจากการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์บุคคลผู้เป็นแกนนำของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางในช่วงแรก ๆ ซึ่งได้แก่ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน และยังเป็นทีปรึกษาของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง และผู้เขียนยังรวบรวมข้อมูลจากนายวิสุทธิ โพธิ์แท่น ซึ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ซึ่งบุคคลทั้งสองทำนอมนสะท้อนภาพของปัญหาอันเกิดจากการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี

กมลชัย รัตนสกววงศ์ : การทำงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางที่ทำงานกันอย่างเต็มเวลา แต่เป็นการคิดไป ทำไป จนขาดความชัดเจนของระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จนทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่อาจปฏิบัติงานอย่างเต็มที่²⁵

และในสภาพความเป็นจริงนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยมากมักจะเป็นข้าราชการบำนาญหรือข้าราชการที่มีงานประจำ และทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควบด้วยย่อมเกิดปัญหาในการบังคับบัญชาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง และหากข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ๆ ถูกย้ายไปนอกท้องที่แล้วย่อมเป็นการยากที่จะทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

วิสุทธิ โพธิ์แท่น : ในด้านแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีระเบียบปฏิบัติอยู่ 2 ส่วน คือ งานประจำและงานเลือกตั้ง²⁶

²⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์. ดร., บทสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544.

²⁶ วิสุทธิ โพธิ์แท่น. บทสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541.

งานประจำ คือ การบริหารจัดการภายในสำนักงาน โดยมีผู้อำนวยการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแลสำนักงาน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องมีหน้าที่ทั้งงานบริหารและงานปฏิบัติด้วย ซึ่งระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ นั้น ขณะนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้พิจารณาระเบียบเกี่ยวกับประกาศข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยยึดหลักตามแนวทางปฏิบัติร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

งานเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้งเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลในกระบวนการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของต่างประเทศมักจะทำงานแบบเต็มเวลา โดยทำงานแบบงานประจำ เช่น Chief Election Officer ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่งานการเลือกตั้งประจำแคว้นของประเทศอินเดียจะต้องมี Chief Election Officer ในทุกแคว้นหรือทุก Union Territory จะต้องมีส่วนทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คน จึงทำให้การทำงานของ Chief Election Officer ของอินเดีย จึงทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่าคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดของไทย

5.3.3 ปัญหอันเกิดจากค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอขอสนับสนุนงบประมาณไปยังรัฐบาลเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานการเตรียมการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐบาลไม่อาจแบ่งสรรงบประมาณตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอได้เต็มที่ จึงทำให้การสนับสนุนสิ่งต่าง ๆ ที่ให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดค่อนข้างจะขาดแคลนซึ่งบางจังหวัดที่มีหลาย ๆ เขตเลือกตั้งค่อนข้างจะประสบกับปัญหาการขาดแคลนทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงเบี้ยเลี้ยงในการจัดการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละครั้ง ซึ่งการที่จะดำเนินงานตามที่คาดหวังย่อมเป็นไปได้น้อย

จากการกล่าวของ นายยุวรัตน์ กมลเวช (อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง) กล่าวในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 ว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีปัญหาหนักทั้งในเรื่องงบประมาณ และบุคลากรที่ผ่านมารัฐบาลรับปากจะช่วยเหลือทุกอย่าง แต่พอเอาเข้าจริง ๆ เงินก็ไม่มีให้ คนก็ไม่ได้ งานก็เลยไม่เดิน แล้วมันจะทำงานกันไปได้อย่างไร ขณะนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นยิ่งกว่าลูกเมียหน่อย ขนาดมีใบเสร็จยังเบิกเงินไม่ได้ สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ไม่มี เงินไม่มี

คนก็ไม่ให้ จากงบประมาณที่ขอไป 1,800 ล้านบาทนั้น ขณะนี้ได้รับจัดสรรมาเพียง 88 ล้านบาทเท่านั้น มันไม่พอแม้แต่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง 5 คน ทำงานมา 1 ปี ยังไม่ได้รับเงินเดือนเลยแม้แต่บาทเดียว

แต่ในปัจจุบันนี้ปัญหาต่างๆเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับการช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ซึ่งพิจารณาได้จากการพยายามที่จะแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนของประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

5.3.4 ปัญหาอันเกิดจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง

จากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมามีไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็มีคำสั่งปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกลางโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ในข้อ 10 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นตำแหน่งเมื่อ

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีคุณสมบัติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเลยต่อหน้าที่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นสมควรโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ คำสั่งปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางมีมาตรฐานอยู่ที่ใดและคำสั่งนั้น ๆ จะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะหากเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดที่ถูกปลดย่อมร้องต่อศาลปกครองได้

ดังนั้นหากพบ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกระทำทุจริตในหน้าที่ แม้จะมีหลักฐานชัดเจนหรือไม่ก็ตามในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางจะไม่ใช้คำสั่งปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่อย่างใด แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นข้าราชการที่มาจากแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางย่อมสามารถทำการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดใหม่ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งปลดคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่อย่างใดและคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางมักทำการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดใหม่ในทันที โดยมักแต่งตั้งจากบุคคลภายในพื้นที่ ซึ่งมีงานประจำและกินตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไปด้วย โดยอัตราเงินเดือน

ประชาชนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอัตรา 10.000 บาท/เดือน ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอัตราเงินเดือนประมาณ 7.780 บาท/เดือน

5.4 สรุป

ดังนั้นเมื่อเราวิเคราะห์จากบทที่ 3 และบทที่ 4 ซึ่งเป็นการวิจัยศึกษาเกี่ยวกับองค์การจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย และต่างประเทศจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และจะมีการจัดตั้งกลไกย่อยในฐานะเป็นองค์กรที่ช่วยบริหารจัดการการเลือกตั้งในพื้นที่เลือกตั้งไปและเมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาโดยรวมของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในประเทศไทยและจะพบว่ามีปัญหา 2 ข้อใหญ่ ๆ²⁷ คือ

1. ปัญหากระบวนการ และวิธีการจัดการการเลือกตั้ง

ปัญหากระบวนการและวิธีการจัดการการเลือกตั้งกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดคือ

1.1 ปัญหาการจัดการโครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ไม่สามารถทำให้เกิดเอกภาพในการทำงานได้เนื่องจากในโครงสร้างตามกฎหมายเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยเด็ดขาด แต่วิธีการที่ทำอยู่เป็นแบบการสั่งการแบบบังคับบัญชาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง จึงทำให้ยากที่จะกำกับดูแลในระดับเขต หรือหน่วยเลือกตั้งย่อย

1.2 กระบวนการลงคะแนนเสียงตามกฎหมายที่ยังไม่สามารถที่จะระดมเจ้าหน้าที่ไม่ว่าเป็นในภาครัฐหรือเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการเลือกตั้งในฐานะที่ประชาชนควรเป็นผู้จัดการการเลือกตั้งด้วยตนเองได้

1.3 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น เครือข่ายภาคประชาชน หรือกลุ่มองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่ยังไม่สามารถผนึกกำลังเป็นหนึ่งเดียวกันได้ จึงทำให้การติดตามตรวจสอบหรือการใช้สิทธิให้เกิดความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมไม่อาจกระทำได้โดยสมบูรณ์

1.4 กระบวนการพัฒนาพรรคการเมืองให้เกิดความเข้มแข็ง ยังไม่สามารถทำให้องค์กรซึ่งเป็นสาขาของพรรคการเมืองในระดับจังหวัดให้มีความรู้ความเข้าใจในอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ อย่างแท้จริง

²⁷ พิรพงษ์ ไพริน, ผู้อำนวยการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด นนทบุรี (อดีตกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภา). สัมภาษณ์ วันที่ 10 สิงหาคม 2545.

1.5 กระบวนการสืบสวนและวินิจฉัยความผิด ซึ่งยังไม่มีมาตรฐานหรือศูนย์ประสานงานรวมทั้งระบบการข่าวและการรวบรวมพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ ทั้งนี้มีเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่อาจกำหนดให้มีมาตรฐานเดียวกันในการใช้กฎหมายได้

2. ปัญหาการทำทุจริตเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง

จากปัญหาในข้อ 1 ส่งผลให้การทุจริตมี 2 ลักษณะ

2.1 การทุจริตเกี่ยวกับผู้สมัครและผู้ลงคะแนนเสียง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น การซื้อเสียง, การหลีกเลียงพฤติกรรมกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง, การที่เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการรับรู้การกระทำความผิดแล้วเพิกเฉย

2.2 การทุจริตเกี่ยวกับการนับคะแนนไม่ว่าจะเป็นการนับคะแนน, การเวียนเทียนบัตรเลือกตั้ง, การขนย้ายหีบบัตรเลือกตั้ง, การเปลี่ยนแปลงรายงานและเอกสาร

เมื่อวิเคราะห์จากสภาพปัญหาต่าง ๆ แล้ว ควรมีแนวทางให้แก้ไขข้อกฎหมายที่จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นไปด้วยดี ควรมีการแก้ไขกฎหมายใน 2 แนวทาง ซึ่งประกอบด้วย

1. ส่วนที่สามารถแก้ไขได้ในทันที

1.1 ออกระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยรวมถึงระเบียบวิธีการประชุมและระเบียบวิธีงบประมาณ

1.2 แก้ไขระเบียบว่าด้วยการพิจารณาสืบสวนสอบสวน และการรับเรื่องร้องทุกข์โดยกำหนดมาตรฐานในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินงาน

2. ส่วนที่ต้องเสนอให้แก้กฎหมาย

2.1 ในรัฐธรรมนูญมาตรา 144 กับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 10, พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 6 มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งกันอยู่ โดยควรแก้ไขให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น มิใช่เป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้ง

2.2 ให้รัฐธรรมนูญ มาตรา 147 ระบุเกี่ยวกับการกระทำผิดก็สามารถสอบสวนโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยควรแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะพิจารณาสำนวนการทุจริตการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้พิจารณาภายใน 60 วัน หลังจากการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำสำนวนในเบื้องต้นเสนอ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลางให้มีอำนาจพิจารณาใบเหลือง, ใบแดง และต้องกระทำภายใน 60 วันนับแต่มีการเลือกตั้ง

ถ้ากระทำหลังจาก 60 วันแล้วควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำหน้าที่เสมือนพนักงานอัยการมีหน้าที่ส่งฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการทำคำพิพากษาภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ศาลได้รับรองโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาและให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจไม่ใช่เป็นการพิจารณาพิพากษาโดยระบบคดีแพ่งคดีอาญา โดยให้กำหนดแนวทางการรับฟังพยานหลักฐานในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้ศาลทั่วประเทศทำคำพิพากษาในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน เพื่อที่จะทำให้มีการจัดการการเลือกตั้งใหม่พร้อม ๆ กันอีกเพียงครั้งเดียว

จากการที่กล่าวมาแล้วคงจะเห็นได้ว่าแนวทางการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีปัญหาและแนวทางแก้ไขอย่างไร ซึ่งภาพรวมของการวิเคราะห์ทั้งหมดจะขอก้าวในบทที่ 6 ซึ่งเป็นการสรุปและเสนอแนะ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

เมื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541, พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ตลอดจนศึกษาระเบียบและข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศึกษา เกี่ยวกับแนวความคิดขององค์กรจัดการเลือกตั้งและการบริหารจัดการเลือกตั้งที่ดี (Concept of Good Electoral management) ของ T.S. Seshan โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กร จัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ ได้แก่ อินเดีย แคนาดา เยอรมัน พบปัญหาในการจัดการ การเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายด้าน โดยสามารถแบ่งปัญหาใหญ่ ๆ ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้เป็นดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลาง กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด
2. ปัญหาการจัดการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
3. ปัญหาการบริหารงานของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

จากการศึกษาขององค์กรจัดการเลือกตั้งในนานาประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศอินเดีย, เยอรมัน, แคนาดา, เกาหลีใต้, ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่นแล้วจะพบว่าในต่างประเทศนั้นมีองค์กรที่จัดการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับองค์กรจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยเพียงแต่อาจมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น The Chief Election Officer of Canada, Election Commission of india ซึ่งองค์กรจัดการเลือกตั้งเหล่านั้นล้วน มีหน่วยงานรองรับการทำงานขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งเช่นเดียวกับการทำงานของ คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรองรับ การทำงานให้การจัดการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานที่รองรับการทำงานขององค์กรจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ โดยมากมักจะ เป็นหน่วยงานที่มาจากการแต่งตั้งขององค์กรส่วนกลางโดยทำหน้าที่ขึ้นตรงกับองค์กรส่วนกลาง

โดยตรงเช่นในประเทศอินเดียจะมีผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง (Returning Officer), ในประเทศฟิลิปปินส์ COMELEC จะแต่งตั้งคณะกรรมการ COMMELEC ระดับท้องถิ่น, ประเทศญี่ปุ่นก็จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด (Prefecture Election Management Committees) ซึ่งหน่วยงานระดับย่อยที่มาจากการแต่งตั้งโดยตรงของส่วนกลางก็จะมีข้อดีด้านการบังคับบัญชา ทำให้การทำงานขององค์กรจัดการการเลือกตั้งในระดับย่อยมีประสิทธิภาพ การสั่งงานและประสานงานย่อมเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน แต่การทำงานขององค์กรจัดการการเลือกตั้งในระดับย่อยนั้นย่อมขาดอำนาจอิสระ (Finality) และขาดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation) เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่จะดำเนินการจัดการการเลือกตั้งในท้องถิ่นของตน

ข้อเสนอแนะ

ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่า การที่จะให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของประชาชนว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นกลางทางการเมือง และเป็นไปในแนวทางของการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง เป็นการต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในประเทศไทยมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ตามบทบัญญัติแห่ง พรบ. ประกอบว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 111, 12 โดยสรรหามาจาก “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” โดย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อาจมาจากการยื่นใบสมัครเองหรือได้รับการทาบทามจากอนุกรรมการสรรหา โดยให้อนุกรรมการสรรหาทำการสรรหาและเสนอรายชื่อมาเป็นจำนวน 3 เท่าของจำนวน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางเป็นผู้คัดเลือกในขั้นสุดท้าย ซึ่งเมื่อพิจารณาการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วพบว่า เป็นแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation) แม้ในขั้นตอนสุดท้ายจะคัดสรรโดย คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลางก็ตาม แต่เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและเอกภาพในการทำงาน แต่ขณะเดียวกันย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หลายจังหวัดมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

จากการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้ไขรูปแบบการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ

จังหวัด เนื่องจากการสรรหาในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง สรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มาจาก “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีขนาดที่ใหญ่และหลากหลายจนเกินขนาดของประชากรภายในจังหวัด ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางให้ย่อขนาดลง คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้มีดังต่อไปนี้

ข้อ 17 ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกอบด้วย

1. หัวหน้าหน่วยงานในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด, ผู้กำกับการสถานีตำรวจระดับจังหวัด ซึ่งให้เลือกกันเองเหลือหนึ่งคน

2. ประธานหรือนายกหรือตำแหน่งเทียบเท่ากับที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์กรเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองและที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น และประธานหอการค้าจังหวัด ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานสภาการเหมืองแร่จังหวัดที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

3. ตัวแทนจากสายกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดซึ่งมีอาวุโสสูงสุดอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งอาวุโสสูงสุดที่มีอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

4. ตัวแทนจากสายวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งอาวุโสสูงสุดที่มีอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

5. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในจังหวัดนั้น และประธานคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรระดับจังหวัด ประธานคณะกรรมการแม่บ้านเกษตรกรระดับจังหวัด และประธานกรรมการชุมชนสหกรณ์การเกษตรจังหวัดและประธานสหภาพแรงงานจังหวัดซึ่งมีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งให้เลือกกันเองเหลือหนึ่งคน

ซึ่งการย่อขนาดของ “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ให้มีขนาดที่เล็กลงย่อมทำให้ฝ่ายการเมืองยากที่จะส่งตัวแทนของฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็น “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ซึ่งการย่อขนาดดังกล่าวยังคงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation) เนื่องจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่จะเข้ามาเป็น “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ก็ล้วนแต่เป็นประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอยู่แล้วเช่นเดิม

1.1 จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วจะพบปัญหาในการจัดการเลือกตั้งของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไม่ว่า

ด้านบุคลากรของกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนใหญ่เคยปฏิบัติงานในวงแคบไม่หลากหลาย ซึ่งบางคนไม่มีประสบการณ์ในการจัดการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้มากกว่าปัจจุบัน โดยพัฒนาให้ศักยภาพของเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความเป็นกลาง เพื่อให้การจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรม

1.2 ปัญหาอันเกิดจากการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ผู้เขียนพบว่าโดยมากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมักจะเป็นบุคคลผู้ที่ไม่ได้อยู่ในจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้เขียนจึงเห็นควรให้เพิ่มรายละเอียดว่าผู้เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องมีภูมิลำเนาในจังหวัด ไม่น้อยกว่า 3 ปี ซึ่งข้อดีของการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีประสิทธิภาพและง่ายต่อการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนภายในจังหวัด

ดังนั้นควรเพิ่มเติมรายละเอียดในเรื่องภูมิลำเนาของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังนี้

ข้อ 30 ในการพิจารณาสรรหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้อนุกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาภายในจังหวัด ไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบของผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหาร การบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน หรือเป็นสมาชิกองค์กรเอกชนที่มีผลงานด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรมีการวางแผนงาน และมีขั้นตอนที่ชัดเจน ด้านการประสานงานนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรมีการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ อำเภอ เทศบาล เพราะส่วนใหญ่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะประสานงานกับกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเท่านั้น และมักใช้การสั่งการหรือประสานไปยังผู้ปฏิบัติโดยตรงไม่ผ่านผู้บังคับบัญชา จึงทำให้เกิดความสับสน การควบคุมกำกับไม่ดีพอ รวมทั้งเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรมีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่แนวทางปฏิบัติงาน และฟังข้อเสนอแนะจากพื้นที่มาวางแผนการดำเนินงานต่อไป ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้ประสานงาน ไม่ควรสั่งการหรือใช้การสั่งการเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

3. ควรเพิ่มความชัดเจนในอำนาจและหน้าที่ของการจรรยา โดยเพิ่มในระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ข้อ 13 เนื่องจากอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ

จังหวัดในบางประเด็นมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การรับรองผลการเลือกตั้ง การชี้มูลทุจริตการเลือกตั้งและการรับแจ้งเหตุการณ์ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ท้องถิ่นของประเทศเยอรมัน (เจ้าพนักงานท้องถิ่น) มีอำนาจคัดค้านการเลือกตั้งได้ ยิ่งไปกว่านั้นหากมองถึงอำนาจของผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งของประเทศอินเดียสามารถมีอำนาจถึง ๆ ตุลาการคือจัดการการเลือกตั้งใหม่ได้เลย ซึ่งปัญหาข้อนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาในการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมากมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางไม่ไว้วางใจในความเป็นกลางทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางส่งวนอำนาจต่าง ๆ ไว้ โดยทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางมักส่งตัวแทนจากส่วนกลางลงไปควบคุมดูแลพื้นที่ในขณะที่มีการจัดการการเลือกตั้ง ดังนั้นหากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการเลือกตั้งอย่างแท้จริง และมีความเป็นกลางทางการเมืองแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางก็ควรเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด โดยออกระเบียบภายในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเอง โดยขั้นท้ายสุดคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจมีอำนาจในการทำสำนวนความเห็นกรณีทุจริตการเลือกตั้งในเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางเมื่อพิจารณา ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

4. ส่วนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นควรให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำงานในรูปแบบงานประจำเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ซึ่งจะทำให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยควรมีค่าตอบแทนที่เหมาะสม โดยอาจจะเทียบจากหน่วยงานของราชการต่าง ๆ ก็ได้ เพราะปัจจุบันกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเงินเดือนเพียง 7,780 บาท ซึ่งนับว่าน้อยมาก ทำให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่สมัครมาเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เนื่องจากค่าตอบแทนที่น้อย จึงทำให้ปัจจุบันนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำงานในลักษณะงานควบ 2 ตำแหน่งคือ มีทั้งงานประจำ และงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคนั้นถูกย้ายไปประจำจังหวัดอื่น ย่อมทำให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดท่านนั้น ๆ ไม่อาจปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวหากได้รับการแก้ไขแล้ว ย่อมทำให้ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีสูงมาก ทำให้บุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถภายในจังหวัดมีความต้องการที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบกันนั้นย่อมทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการในการสรรหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในการจัดการการเลือกตั้งของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปทางการเมือง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วการทุจริตการเลือกตั้งของผู้รับสมัครการเลือกตั้งย่อมทำไปได้อย่างยาก

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอนี้น่าจะสามารถทำให้การจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และเที่ยงธรรม เป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและย่อมได้รับการยอมรับจากประชาชน

๑

๒

บรรณานุกรม

๓

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มาสเตอร์เพลส, 2531.
- คณิน บุญสุวรรณ. คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ “โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อัมรินทร์วิชาการ, 2541.
- คำริห์ บุระนันท. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- _____. การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด, 2542.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- พูนศักดิ์ วรรณพงษ์. กฎหมายกับการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2534.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขต 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2526.
- _____. “การเลือกตั้งกับการพัฒนาการเมืองไทย” ในสาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2512.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. โครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ 5. คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มปป.
- _____. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กับระบอบการปกครองของไทย. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

วิชาญ จำปีศรี. พ.ศ.อ. คู่มือการอ่านและทำความเข้าใจพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก
วุฒิสภา พ.ศ. 2541 พรรคการเมือง พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สูตรไพศาล,
2541.

วิสุทธิ โปธิแทน. ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิมลวรรณ นามวัฒน์. "การเลือกตั้ง" ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง. นนทบุรี :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.

มานิตย์ จุมปา. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองแนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, 2538.

อานันท์ ปันยารชุน. ประชาธิปไตยกับสังคมโลกและประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

อมร รักษาสัตย์และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลาย
ประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

วิทยานิพนธ์

ชาติรี พลายงาม. "คณะกรรมการเลือกตั้ง : ศึกษากรณีของอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ในการไม่ประกาศรับรองรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา". วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543. มาท ๖

เบญจวรรณ พาละหาญ. "บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดตามทัศนะของผู้บริหาร
ราชการที่เกี่ยวข้อง : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดชัยภูมิ". วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
คณะพัฒนาสังคมภาคพิเศษ, 2543.

สนั่น มณีกุล. “รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2540.

วารสารและเอกสารอื่น ๆ

กระมล ทองธรรมชาติ. “รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่”. สัมภาษณ์ใน รายงานวิจัย, 11 พฤศจิกายน 2540.

กรมการปกครอง. “รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”. พิมพ์ที่โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2540.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. “รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2542”.

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. “คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ พ.ศ. 2538”.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. “บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งเขตและผู้อำนวยการการเลือกตั้งเขตที่มีต่องานด้านการมีส่วนร่วม”. เอกสารเผยแพร่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

โกทม อารียา. “แนะนำคณะกรรมการการเลือกตั้ง”.

_____. “การเลือกตั้งระบบใหม่”. เอกสารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543.

ประณต นันทิยะกุล. “บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”. เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมสยามซิตี้. กรุงเทพมหานคร, 2540.

_____. “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในมาเลเซีย”. เอกสารประกอบการวิจัย.

_____. เอกสารประกอบการวิจัยเรื่อง “การเลือกตั้งในแคนาดา”. เอกสารประกอบการวิจัย ดร. กระมล ทองธรรมชาติ.

_____. เอกสารประกอบการวิจัยเรื่อง “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย”.

_____. เอกสารประกอบการวิจัยเรื่อง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง”.

_____. “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย”. วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับเศรษฐกิจ. ปีที่ 23 ฉบับที่ 3, 2540.

รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 17 ปี. “มสธ. ครบรอบ 13 ปี รัฐศาสตร์”. โรงพิมพ์อักษร, 2538.

ลีดา สอนศรี. เอกสารประกอบการวิจัยเรื่อง “การเมืองการปกครองและการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์”.
สิริรัตน์ เจ้าประเสริฐ. เอกสารของคณะกรรมการเลือกตั้ง. “กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”.

2542.

..... เอกสารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543.

ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541.

ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดและผู้อำนวยการ
การเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541.

บทความ

“คณะกรรมการการเลือกตั้งของแอฟริกาใต้”. หนังสือพิมพ์วัฏจักร วันที่ 28 เมษายน 2537, หน้า 13.

“คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่”. หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 3 กรกฎาคม 2541.

อินเทอร์เน็ต

Meechaithailand.com. วันที่ 3 กรกฎาคม 2543.

Mweb.co.th. “กกด. ในมุมมองขององค์กรกลาง สว. นักวิชาการ”.

Aceprofect.org. “Electoral Management : Overview”.

Elections.ca. : Election Canada on-line. “New Rules for advertising and Election”.

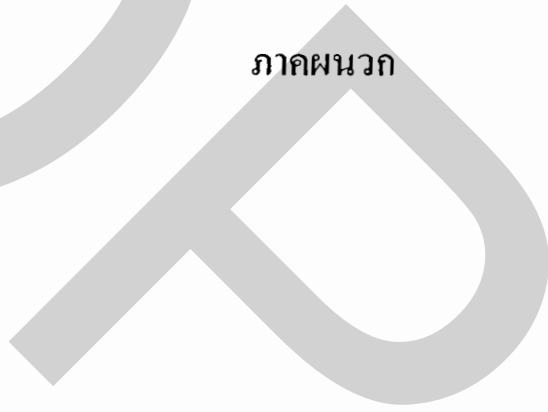
ภาษาอังกฤษ

G. Grodwin-Gill. **Free and Fair Election : International Law and Practice.** (Geneva : Inter Parliamentary Union, 1994, P. 88.

David Butter and Other. **Democracy at the Polls : A Comparatives Study of Competitive National Elections.** Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.



ภาคผนวก





ภาคผนวก





ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
พ.ศ. ๒๕๔๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓, แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑"

ข้อ ๒. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓. ในระเบียบนี้

"จังหวัด" หมายความว่ารวมถึง กรุงเทพมหานคร

"คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด" หมายความว่ารวมถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

"กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด" หมายความว่ารวมถึง กรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

"คณะอนุกรรมการสรรหา" หมายความว่า คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

"อนุกรรมการสรรหา" หมายความว่า อนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรืออนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

"ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด" หมายความว่ารวมถึง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร



ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
พ.ศ. ๒๕๔๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“จังหวัด” หมายความว่ารวมถึง กรุงเทพมหานคร

“คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” หมายความว่ารวมถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

“กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” หมายความว่ารวมถึง กรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

“คณะกรรมการสรรหา” หมายความว่า คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

“อนุกรรมการสรรหา” หมายความว่า อนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรืออนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

“ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” หมายความว่ารวมถึง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

หมวด ๑

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ข้อ ๔ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นพนักงานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ข้อ ๕ นอกจากที่ประกาศ ระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมายหรือมีคำสั่ง

ข้อ ๖ ในกิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อการนี้ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้

หมวด ๒

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ส่วนที่ ๑

บททั่วไป

ข้อ ๗ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งในทุกจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และจะมีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจากพนักงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ตามคำแนะนำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ได้

ข้อ ๘^{*} ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน

* ข้อ ๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๙^๖ วาระของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว^๗

กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น เว้นแต่ระยะเวลาในวาระที่เหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ หรือเว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาเป็นอย่างอื่น และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน^๘

ข้อ ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกและได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๑๑ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๒

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อประกาศ ระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเลยต่อหน้าที่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(๕) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นสมควร โดยคะแนนเสียงเอกฉันท์^๙

การพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่กระทบการใดที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ รวมทั้งการได้รับค่าตอบแทนก่อนวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ

^๖ ข้อ ๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๗ ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๘ ข้อ ๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๙ ข้อ ๑๐ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๐} ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๓

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเท่าที่เหลือ อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

ข้อ ๑๑ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา

ข้อ ๑๒ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คือ

- (๑) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๔) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (๕) ดิตยาเสพติดให้โทษ
- (๖) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (๗) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้า

ปีในวันได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๘) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๐) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๑๑) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๑๒) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๓) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๑๔) เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑๕) ° เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๒
อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงาน

ข้อ ๑๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดของตน ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น

(๒) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๔) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดไว้

(๕) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย หรือมีคำสั่งในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งได้ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหาย หรือความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

ข้อ ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตน ดังต่อไปนี้

(๑) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

° ข้อ ๑๒ (๑๕) เพิ่มเติมโดยข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๕

(๒) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (๑) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมาย

(๔) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนการเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

ข้อ ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตนในการออกคำสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๖ การประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ส่วนที่ ๓

การสรรหาและการแต่งตั้ง

ข้อ ๑๗ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะอนุกรรมการชั้นคณะหนึ่งในแต่ละจังหวัดเรียกว่า “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” เพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

(๑) หัวหน้าหน่วยราชการและหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๓) ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จำกัด ประธานสภาการเหมืองแร่จังหวัด ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๔) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดซึ่งมีอาวุโสสูงสุด อัยการจังหวัดซึ่งมีอาวุโสสูงสุด และประธานอนุกรรมการสภาพนายความประจำจังหวัด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๕) อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด ที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๖) ประธานหรือนายกหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรอง และมีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๗) ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับจังหวัด ประธานคณะกรรมการแม่บ้านเกษตรกรระดับจังหวัด และประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๘) ประธานอนุกรรมการสาขาหรือประธานสาขาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ และประธานสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

ข้อ ๑๘ ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร” เพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานครเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๒) ประธานหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานกรรมการสภาการเหมืองแร่ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๓) อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๔) นายกสภาทนายความ นายกแพทยสภา นายกทันตแพทยสภา นายกสภาเภสัชกรรม นายกสภาการพยาบาล ประธานสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๕) ประธานหรือนายกหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรอง และมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๖) ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศ ประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรระดับประเทศ ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์นิคมแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่แห่งประเทศไทยจำกัด ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติจำกัด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๗) เลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และประธานสภาองค์การลูกจ้างทุกสาขา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

ข้อ ๑๙ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ข้อ ๒๐ ให้นำความในข้อ ๑๖ มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการสรรหาด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๒๑ ภายในสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญประชุมบุคคล ตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ แล้วแต่กรณี เพื่อเลือกกันเองเป็นอนุกรรมการสรรหา แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศรายชื่อบุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นอนุกรรมการสรรหาให้ประชาชนทราบ แล้วรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบทันที

ในการเชิญประชุมตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีหนังสือแจ้งให้บุคคลตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ แล้วแต่กรณี ทราบวันเวลาและสถานที่ประชุมก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน และให้ถือว่าบุคคลเท่าที่มาประชุมเป็นองค์ประชุม

ในกรณีที่ไม่มีบุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่กำหนดในข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ มาประชุมเลยแม้แต่คนเดียว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญประชุมเฉพาะกลุ่มนั้นอีกครั้งหนึ่งในวันถัดไป ถ้ายังไม่มีผู้ใดมาประชุมอีก ให้ถือว่าไม่ต้องมีอนุกรรมการสรรหาจากกลุ่มนั้น

ข้อ ๒๒ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญประชุมคณะอนุกรรมการสรรหาเป็นครั้งแรกภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศตามข้อ ๒๑ เพื่อให้อนุกรรมการสรรหาเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการสรรหา และเพื่อทำความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการสรรหาตามระเบียบนี้

ข้อ ๒๓ บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะอนุกรรมการสรรหาต้องมีคุณสมบัติตามข้อ ๑๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๒ และต้อง

(๑) ยื่นใบสมัครตามแบบพิมพ์ท้ายระเบียบนี้ด้วยตนเอง ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนด พร้อมหลักฐานตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศ หรือ

(๒) ได้รับการทาบทามโดยอนุกรรมการสรรหา และให้ความยินยอมตามแบบพิมพ์ท้ายระเบียบนี้พร้อมทั้งยื่นหลักฐานตาม (๑)

ข้อ ๒๔ ภายในสิบแปดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศและรับสมัครบุคคลตามข้อ ๒๓ (๑) โดยต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน

ข้อ ๒๕ ภายในห้าวันนับแต่วันประชุมครั้งแรกตามข้อ ๒๒ ให้อนุกรรมการสรรหาแต่ละคนเสนอรายชื่อบุคคลที่ตนได้ทาบทามตามข้อ ๒๓ (๒) พร้อมแบบพิมพ์ให้ความยินยอมและหลักฐานต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ไม่เกินคนละสามชื่อ

ข้อ ๒๖ ภายในยี่สิบสามวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบหลักฐานของผู้สมัครและผู้ได้รับการทาบทาม แล้วให้จัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครและผู้ได้รับการทาบทามที่มีคุณสมบัติตามข้อ ๑๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๒ พร้อมเอกสารหลักฐาน ทั้งหมดที่มีเสนอต่อคณะอนุกรรมการสรรหา

ข้อ ๒๗ ภายในสิบวันนับแต่วันที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ดำเนินการตามข้อ ๒๖ ให้คณะอนุกรรมการสรรหาดำเนินการ ดังนี้

(๑) พิจารณาและลงคะแนนโดยวิธีลับเพื่อคัดเลือกผู้สมัครและผู้รับการทาบทามจากบัญชีรายชื่อตามข้อ ๒๖ ในการลงคะแนนให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลได้ไม่เกินสองเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แต่ละจังหวัดจะมีได้ และให้นำผู้ที่ได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการสรรหามาเรียงลำดับจากคะแนนสูงสุดจนครบจำนวนสามเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แต่ละจังหวัดจะมีได้ แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ ๒๘

(๒) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตาม (๑) แล้ว แต่ไม่อาจคัดเลือกให้ครบจำนวนตาม (๑) ได้เพราะผู้ที่ได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอหรือมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงก่อนผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันที่เป็นเหตุให้ไม่อาจคัดเลือกจนครบจำนวนตาม (๑) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และให้คณะอนุกรรมการสรรหาพิจารณาและลงคะแนนโดยวิธีลับเพื่อคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะจำนวนที่ยังไม่ครบตาม (๑) ในการลงคะแนนครั้งนี้ให้พิจารณาจากผู้สมัครและผู้รับการทาบทามจากบัญชีรายชื่อตามข้อ ๒๖ ที่เหลืออยู่ทั้งหมดที่ไม่ได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก ในการลงคะแนนครั้งนี้ให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่ง มีสิทธิลงคะแนนได้ไม่เกินจำนวนสองในสามของจำนวนที่ยังขาดอยู่ กรณีที่ยังขาดอยู่หนึ่งคนให้อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้หนึ่งคน

และให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกตามลำดับจนครบตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ แล้ว
 ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ ๒๘

(๓) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตาม (๒) แล้ว แต่ไม่อาจคัดเลือกได้ครบตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ตาม (๑) ได้ เพราะมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ซึ่งได้รับ
 คะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงก่อนผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันที่เป็นเหตุให้ไม่อาจ
 คัดเลือกจนครบจำนวนตาม (๑) ได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และให้คณะอนุกรรมการสรรหา
 พิจารณาและลงคะแนนโดยวิธีลับเพื่อคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะจำนวนที่ยังไม่ครบตาม (๑) โดย
 ให้พิจารณาจากผู้ที่ไม่ได้รับการคัดเลือกเพราะได้รับคะแนนเท่ากัน ในการลงคะแนนครั้งนี้ให้
 อนุกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนได้ไม่เกินจำนวนสองในสามของจำนวนที่ยังขาดอยู่
 และให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจนครบจำนวนที่ยังขาดอยู่ แล้วให้ผู้อำนวยการ
 การเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ ๒๘

(๔) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตาม (๓) แล้ว แต่ไม่อาจคัดเลือกได้ครบตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ตาม (๑) ได้ เพราะมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ผู้ซึ่งได้รับ
 คะแนนสูงสุดตามลำดับจนถึงผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงก่อนผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันที่เป็นเหตุให้ไม่อาจ
 คัดเลือกจนครบจำนวนตาม (๑) ได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก และให้ประธานอนุกรรมการสรรหา
 เลือกจากผู้ได้รับคะแนนเท่ากันเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้ครบตามจำนวนโดยวิธีจับสลาก แล้วให้
 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ ๒๘

(๕) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาไม่อาจคัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพราะไม่มีผู้สมัครหรือผู้ได้รับการทาบทามจากบัญชี
 รายชื่อตามข้อ ๒๖ ให้คัดเลือกเพียงพอดำเนินการตามจำนวนที่กำหนดใน (๑) ได้ ให้คณะอนุกรรมการสรรหา
 ทาบทามบุคคลอื่นซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้โดยได้รับความ
 ยินยอมจากบุคคลนั้นจนครบตามจำนวนที่กำหนดใน (๑) แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง
 ประจำจังหวัดดำเนินการต่อไปตามข้อ ๒๘

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จตาม
 กำหนดเวลาของวรรคหนึ่งได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการทาบทามบุคคลซึ่งอาจได้
 รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ แล้วให้พิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
 กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป

ข้อ ๒๘ ภายในสองวันนับแต่วันที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตามข้อ
 ๒๗ วรรคหนึ่งแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อและจัดลำดับ
 ของผู้ได้รับการคัดเลือกตามลำดับอักษร พร้อมทั้งประวัติของบุคคลดังกล่าวเท่าที่มีอยู่ และรายงาน
 งานการประชุมของคณะอนุกรรมการสรรหาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยต้องประกาศ
 บัญชีรายชื่อดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตามข้อ ๒๗ (๕) แล้ว ยังไม่อาจ
 คัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจนครบตามจำนวน
 ที่กำหนดในข้อ ๒๗ (๑) ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำบัญชีรายชื่อและจัดลำดับ

ของผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามลำดับอักษร พร้อมทั้งประวัติของบุคคลดังกล่าวเท่าที่มีอยู่และรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการสรรหาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาในวรรคหนึ่ง โดยต้องประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่อาจสรรหาบุคคลจนครบตามจำนวนที่กำหนดตามข้อ ๒๗ (๑) ได้ให้ประชาชนทราบ

ข้อ ๒๘ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับบัญชีรายชื่อและประวัติของบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามข้อ ๒๘ แล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาเสนอ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามจำนวนที่กำหนดในข้อ ๘ และประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นชอบกับบุคคลใดตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาเสนอ และไม่อาจแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ครบจำนวนที่กำหนดในข้อ ๘ ได้ ให้คณะอนุกรรมการสรรหาทำการสรรหาและเสนอชื่อใหม่เป็นจำนวนสามเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ยังไม่ครบจำนวนนั้น โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ และข้อ ๓๐ โดยอนุโลม

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นชอบกับบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาได้เสนอใหม่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ แล้วให้พิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป

ข้อ ๓๐ ในการพิจารณาสรรหาบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้คณะอนุกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบของผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหาร การบัญชีหรือการตรวจสอบภายในหรือเป็นสมาชิกองค์การเอกชนที่มีผลงานด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้เสนอชื่อและคัดเลือกอนุกรรมการสรรหาเป็นบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการพิจารณาสรรหา ให้คณะอนุกรรมการสรรหาพิจารณาโดยคำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพและการมีส่วนร่วมของสตรี

ข้อ ๓๑ ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประชุมและเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และแจ้งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๓๒ ในวาระแรกเริ่มที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ในแต่ละจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัด” เพื่อทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ประกอบด้วย

(๑) ปลัดจังหวัด

(๒) อดีตประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งจังหวัด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในจังหวัดนั้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบ วันติดต่อกันนับถึงวันแต่งตั้ง ในกรณีที่จังหวัดใดไม่มีอดีตประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือขาดคุณสมบัติดังกล่าว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง อดีตรองประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งจังหวัดที่มีในจังหวัดนั้น ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๓) อัยการจังหวัดประจำศาลจังหวัดซึ่งอำนาจศาลครอบคลุมเขตอำเภอเมือง

(๔) ประธานหอการค้าจังหวัด

(๕) อธิการบดีที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันของ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดใดไม่มีมหาวิทยาลัยของรัฐตั้งอยู่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งอธิการบดีของสถาบันราชภัฏที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการ ในกรณีที่จังหวัดใดไม่มีมหาวิทยาลัยของรัฐและสถาบันราชภัฏตั้งอยู่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการ

ข้อ ๓๓ ในวาระแรกเริ่มที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำ กรุงเทพมหานคร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง “คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้ง ประจำกรุงเทพมหานคร” เพื่อทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร และ หน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกรุงเทพมหานคร

(๒) อดีตประธานองค์กรกลางการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

(๓) อัยการสูงสุดหรือผู้แทน

(๔) ประธานหอการค้าไทย

(๕) อธิการบดีที่ดำรงตำแหน่งนานที่สุดอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันของ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๓๔ ในวาระแรกเริ่ม มีให้นำข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ มาใช้บังคับ และให้คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่คณะกรรมการสรรหา

ข้อ ๓๕ ให้นำความในข้อ ๑๖ และข้อ ๓๑ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่อนุกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีไม่ครบห้าคนตามข้อ ๓๒ หรือ ๓๓ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดก็ตาม ให้คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรแต่งตั้งเพิ่มก็ให้ทำได้

การดำรงตำแหน่งของอนุกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ข้อ ๓๖ ภายในยี่สิบสองวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง ให้คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้แล้วเสร็จ โดยทำหน้าที่แทนผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการสรรหา ตามข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ และข้อ ๓๐ โดยอนุโลม เว้นแต่เรื่องระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อดังกล่าว แต่ทั้งนี้ให้กำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นชอบกับบุคคลใดตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอ และไม่อาจแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ครบจำนวนที่กำหนดในข้อ ๘ ได้ ให้คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งรับสมัครทาบทามบุคคล คัดเลือกผู้สมัครและผู้ได้รับการทาบทาม และเสนอชื่อมาใหม่เป็นจำนวนสามเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ยังไม่ครบจำนวนนั้น ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีที่พ้นกำหนดยี่สิบสองวันตามวรรคหนึ่ง หรือเจ็ดวันตามวรรคสองแล้ว คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จได้หรือกรณีที่คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอชื่อมาใหม่ตามวรรคสองแล้วแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่เห็นชอบ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการทาบทามบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ แล้วให้พิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป

ข้อ ๓๗ ในการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ห้ามมิให้เสนอชื่อและคัดเลือกอนุกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นบุคคลซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ข้อ ๓๘ ในวาระเริ่มแรก กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้ใดที่ได้รับการแต่งตั้งจากจำนวนที่กรรมการสรรหาเสนอมาตามข้อ ๓๖ มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี และเมื่อครบกำหนดสามปี ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้นั้น รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งแทนยังดำรงตำแหน่งต่อจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งประจำ

จังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งตามข้อ ๒๙ จะเข้ารับหน้าที่ และมีให้ถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่งในวาระตามข้อ ๙^๑

ให้ถือว่าการกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำแหน่งในวันที่ครบกำหนดสามปีตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาตามข้อ ๒๗ โดยมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อกลุ่มบุคคลจำนวนสามเท่าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำขึ้นตามข้อ ๒๘ เว้นแต่ผู้นั้นแสดงความจำนงไม่ประสงค์จะเป็นบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือก โดยทำเป็นหนังสือต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด^๒

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๑

ธีรศักดิ์ กรรณสูต
(นายธีรศักดิ์ กรรณสูต)
ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

^๑ ข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๔

^๒ ข้อ ๓๘ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๔

ตัวอย่าง

ประกาศคณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....
เรื่อง การสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

เพื่อให้การสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
จึงขอประกาศให้ผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้ทราบ ดังต่อไปนี้

1. สถานที่รับสมัคร ที่
2. วัน เวลา รับสมัคร ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.
ถึงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.
3. การขอรับใบสมัคร (กต.จว.1) ผู้สมัครจะขอรับได้จาก.....
ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....เป็นต้นไป
4. การยื่นใบสมัคร ผู้สมัครแต่ละคนต้องยื่นใบสมัครตามแบบ กต.จว.1 ด้วยตนเอง พร้อมด้วย
หลักฐานอื่น ได้แก่
 - 4.1 บัตรประจำตัวประชาชน เว้นแต่บุคคลที่ไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามกฎหมาย
(โดยให้ถ่ายสำเนาของบัตรฯ ประกอบการสมัคร)
 - 4.2 ทะเบียนบ้านเพื่อใช้ตรวจสอบอายุและสัญชาติ
 - 4.3 ใบรับรองแพทย์ เพื่อให้ทราบว่าไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และ
ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ
 - 4.4 รูปถ่ายหรือรูปภาพที่พิมพ์ชัดเจนเหมือนรูปถ่ายของตนเอง ขนาดกว้างประมาณ 5 เซนติเมตร
ยาวประมาณ 7.5 เซนติเมตร จำนวน 7 รูป
 - 4.5 หลักฐานอื่นใดที่ผู้สมัครนำมาแสดงว่าตนเป็นผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก (เช่น หลักฐานการ
เปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุล เป็นต้น หรือหลักฐานอื่นใดที่คณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นสมควร)
รายละเอียดอื่น ๆ โปรดติดต่อสอบถามจาก.....
จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานคณะกรรมการเตรียมงานการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

ครุฑ

ปิดรูปถ่ายขนาด
5 X 7.5 ซม.

(ด้านหน้า)

ประวัติผู้ได้รับการทาบหมามเพื่อเข้ารับการคัดเลือก
เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

ข้าพเจ้า

(1) ชื่อ.....

เลขประจำตัวประชาชน.....

(2) เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

(3) ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ.....จังหวัด.....

(4) สถานที่ติดต่อ บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ.....จังหวัด.....

รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์ (.....)

(5) บิดาชื่อ..... สัญชาติ.....

(6) มารดาชื่อ..... สัญชาติ.....

(7) คุณวุฒิการศึกษา

- ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี สถานศึกษา (ชื่อ).....

สำเร็จการศึกษาเมื่อปี.....

- ระดับปริญญาตรี สถานศึกษา (ชื่อ).....

สำเร็จการศึกษาเมื่อปี.....

- ระดับปริญญาโท สถานศึกษา (ชื่อ).....

สำเร็จการศึกษาเมื่อปี.....

- ระดับปริญญาเอก สถานศึกษา (ชื่อ).....

สำเร็จการศึกษาเมื่อปี.....

(8) อาชีพปัจจุบัน.....

(9) สถานที่ทำงาน.....

โทรศัพท์ (.....)

(10) ประสบการณ์การทำงาน (โดยสังเขป)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

(11) ข้าพเจ้าได้แนบประวัติการทำงาน (ถ้ามี) จำนวน.....หน้า มาพร้อมด้วยนี้

ขอสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

โดยข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้าพเจ้ามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

ยื่น ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ผู้สมัคร

(.....)

บันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครหรือผู้รับการทาบทามเพื่อเข้ารับการศึกษา
เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....ขอให้
ถ้อยคำด้วยความลัษยัจริงต่อ.....ตำแหน่ง.....
ดังต่อไปนี้

ถาม ท่านใช้หลักฐานใดบ้างมาใช้ประกอบการเข้ารับการศึกษาเป็นกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัด

ตอบ ข้าฯ ได้นำหลักฐานตามที่ได้ยื่นต่อ.....และได้ลง
ลายมือชื่อรับรองความถูกต้องไว้แล้ว จำนวน.....แผ่นประกอบการเข้ารับการศึกษา

ถาม ท่านยืนยันรับรองความถูกต้องของหลักฐานการเข้ารับการศึกษา หรือไม่

ตอบ ข้าฯ ขอยืนยันรับรองความถูกต้องของหลักฐานว่าเป็นจริงทุกประการ

ถาม ท่านเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 หรือไม่

ตอบ ข้าฯ ขอรับรองว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติทุกประการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12
แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวแต่ประการใด

ข้อความข้างบนนี้ได้อ่านให้ข้าฯ ฟังแล้ว ขอรับรองว่าถูกต้องและขอยืนยันในชั้นศาลได้ด้วย
จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

.....
(.....) ผู้ให้ถ้อยคำ
.....
(.....) ผู้เขียน/จด/อ่าน



ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง จรรยาบรรณของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกข้อกำหนด ดังนี้

ข้อ ๑ ข้อกำหนดนี้เรียกว่า "ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องจรรยาบรรณ
ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด"

ข้อ ๒ ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในข้อกำหนดนี้

"จังหวัด" หมายความว่า รวมถึง กรุงเทพมหานคร

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

"เลือกตั้ง" หมายความว่า เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิก
สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

หมวด ๑

จรรยาบรรณของกรรมการ

ข้อ ๔ กรรมการจกต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ต้องรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๕ กรรมการจกต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
ตลอดจนประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่งและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อ ๖ กรรมการจกต้องมีอุดมการณ์ และตั้งใจทำงานในตำแหน่งหน้าที่อย่างเต็มความ
สามารถ มีความอุทิศตน รับผิดชอบ และซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่

ข้อ ๗ กรรมการจกต้องอุทิศเวลาให้แก่การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะ
กรรมการ โดยไม่ขาดประชุมติดต่อกันเกินสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลสำคัญหรือจำเป็น หรือขาดการประชุม
เกินเจ็ดวัน

ข้อ ๘ กรรมการจักต้องอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจักต้องดำเนินการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจกระบวนการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติอย่างเพียงพอต่อการใช้สิทธิของตน

ข้อ ๙ กรรมการจักต้องไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง มีความเที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สื่อสารมวลชน และบุคคลทั่วไป

ข้อ ๑๐ กรรมการจักต้องไม่เรียกร้องและไม่รับของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากพรรคการเมือง องค์การเอกชน หรือบุคคลใด เพื่อตอบแทนประโยชน์อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ข้อ ๑๑ กรรมการจักต้องไม่เข้าร่วมในกิจกรรมใด ๆ อันอาจทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือขัดแย้งกับพรรคการเมือง ตลอดจนนักการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ

ข้อ ๑๒ กรรมการจักต้องละเว้นจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เป็นประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการโน้มน้ำหนักผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง

ข้อ ๑๓ กรรมการจักต้องละเว้นการลวมใส่หรือแสดงตรา เครื่องหมาย หรือสี ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

ข้อ ๑๔ กรรมการจักต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส สามารถอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจของคณะกรรมการ และพร้อมที่จะให้เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ

ข้อ ๑๕ กรรมการจักต้องรวบรวมและใช้ข่าวสารข้อมูลที่เที่ยงตรง และถูกต้องตามข้อเท็จจริง โดยไม่บิดเบือนข่าวสารข้อมูลเพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจผิดหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือของพรรคพวก

ข้อ ๑๖ กรรมการจักต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของการประชุมลับของคณะกรรมการ หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่เปิดเผยข้อมูลอันนำไปสู่ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์กับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

ข้อ ๑๗ กรรมการจักต้องไม่แสดงเจตนาว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งในระหว่างที่ยังคงดำรงตำแหน่ง

กรรมการจักต้องลาออกจากตำแหน่งกรรมการ เมื่อประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ จักต้องลาออกเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีหรือคาดว่าจะมีการสมัครรับเลือกตั้งไปนับด้วยตนเองเป็นอันขาด

ข้อ ๑๘ เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว กรรมการจักต้องไม่นำข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ
ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใด
หรือพรรคการเมืองใด

หมวด ๒

การควบคุมให้เป็นไปตามจรรยาบรรณ

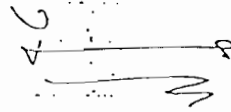
ข้อ ๑๙ กรรมการที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ ซึ่งได้รับการยกย่องให้เป็นที่น่าเชื่อถือของ
บุคคลทั่วไป

ข้อ ๒๐ กรรมการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ ควรได้รับการตำหนิจากบุคคลทั่วไป และ
ให้ถือว่ามีความประพฤติที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งตามข้อ
๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้
อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติให้กรรมการผู้นั้น
พ้นจากตำแหน่งได้

ข้อ ๒๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจักไม่แต่งตั้งผู้ที่เคยเป็นกรรมการและไม่ปฏิบัติตาม
ข้อกำหนดนี้ ให้เป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง หรือ
ให้มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือก
ตั้งอีก

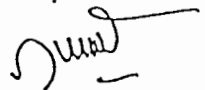
ข้อ ๒๒ กรรมการผู้ใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้
สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตประพฤติมิชอบในการปฏิบัติ
หน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒



(นายธีรศักดิ์ กรรณสูต)

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง



ประวัติผู้เขียน

ร้อยตำรวจตรี मुखพล ชูตระกูล สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2540 สำเร็จการศึกษานิติบัณฑิตยสภา เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2541 และเข้าศึกษาในระดับปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อปี พ.ศ. 2542

ประวัติการทำงาน	ปี 2541	นิติกร กรมบังคับคดี
	ปี 2544	ทนายความ
	ปี 2545	รองสารวัตรงาน 6 ฝ่ายตรวจสอบสำนวน กองคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จนถึงปัจจุบัน