

รูปแบบและฐานะที่เหมาะสมในการควบคุมดูแล
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงการจัดการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทยที่ประสบอยู่ ทั้งที่เป็นมาแล้วในอดีตและยังคงมีอยู่ในปัจจุบันคือ ปัญหาการทุจริตและการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเริ่มตั้งแต่ปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้ง ปัญหาการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาความไม่เป็นกลางของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ปัญหาการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และปัญหาการทุจริตใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในส่วนของกระทรวงมหาดไทยนี้ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องดังกล่าวในการเลือกตั้งขึ้นด้วย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงมหาดไทยคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและเป็นผู้สังกัดพรรคการเมือง เมื่อมามีอำนาจควบคุมจัดการเลือกตั้งจึงอาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและเป็นที่น่าระแวงสงสัยของทุกฝ่าย อีกทั้งเมื่อเรามองดูการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าแทบจะไม่มีหน่วยงานใดที่จะมาตรวจสอบและควบคุมการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยเลย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การแต่งตั้งพนักงานควบคุมการเลือกตั้ง ฯลฯ เหล่านี้เป็นกระบวนการของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียว ส่วนศาลยุติธรรมนั้น อาจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการเลือกตั้งหรือที่เรียกว่าการคัดค้านการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้งมีข้อจำกัดทางด้านผู้มีสิทธิร้องคัดค้าน และมีข้อจำกัดในลักษณะความผิดที่จะร้องคัดค้านในการเลือกตั้ง¹ จึงทำให้ไม่ครอบคลุมถึงปัญหาใน

¹ ปรครดุมมาตรา 78 แห่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.

ส่วนอื่น ๆ อีกทั้งการจะนำเรื่องขึ้นฟ้องศาลเป็นกระบวนการที่ล่าช้าทำให้ไม่ทันการ กว่าจะมีการตัดสินผู้กระทำผิดก็อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว เป็นต้น ดังนั้นหากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไปปัญหาการทุจริตและการใช้เงินซื้อเสียงก็จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

จากปัญหาเหล่านี้ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขโดยในชั้นคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดูแลการเลือกตั้งไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ก่อนจะมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มี "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" ขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน กรรมการ 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีดังต่อไปนี้²

1. คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่กำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต
2. ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต ในการนี้ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการผู้บริหารท้องถิ่น ดำเนินการหรือสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือหลักฐานการทุจริตเพื่อประกอบการวินิจฉัยร่างตามมาตรา 101³ รวมทั้งเสนอแนะวิธีการที่จะป้องกันการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตได้ตามที่เห็นสมควร
3. คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเมื่อมีกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดก่อนได้รับเลือกตั้งได้ใช้อำิสสิน

2 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ในชั้นยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

3 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 101(3) บัญญัติว่า "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้น... (3) มีกรณีปรากฏหลักฐานน่าเชื่อได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดก่อนได้รับเลือกตั้งได้ใช้อำิสสินจ้าง ไม่ว่าจะโดยวิธีใด เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยสุจริตโดยผลของการที่บุคคลใด ๆ ใช้อำิสสินจ้าง ทั้งนี้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าต้อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

จ้าง ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง หรือรับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลใด ๆ ใช้อำนาจสั่งจ้าง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร่างมาตรา 101(3))

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้คัดค้านส่วนของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออก เพราะเหตุว่า คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากมายหลายประการจนเรียกว่ามีอำนาจล้นฟ้า จนทำให้โครงสร้างและรูปแบบของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญสับสนจนเกิดความหวาดระแวงกันขึ้น จึงทำให้ในที่สุดบทบัญญัติ เรื่องกรรมการรัฐธรรมนูญถูกตัดออกไปโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณาครั้งที่สอง และเมื่อมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็มีความพยายามที่จะนำเรื่องนี้บรรจุไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทำให้ต้องหาทางออกโดยให้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาแทน ซึ่งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งนี้ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผ่านมาได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งและปัญหาอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการไม่มีกฎหมายรองรับถึงฐานะ ทำให้คณะกรรมการไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ การจะไปตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะทำไม่ได้หากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ยินยอมหรือไม่ให้ความสะดวก เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาจึงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากนักดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 คณะกรรมการมีหน้าที่แต่เพียงสอดส่องและรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานของราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการอีกทีหนึ่ง หากหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ดำเนินการให้หรือไม่ให้ความสนใจกับการรายงานของคณะกรรมการ การทำงานของคณะกรรมการก็ไม่มีผลแต่อย่างใด ดังนั้นการแก้ปัญหาการทุจริตและการซื้อสิทธิขายเสียงจึงยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามของหลายฝ่ายที่จะผลักดันให้มีคณะกรรมการที่จะเข้ามาควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยในปี 2537 ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช..... โดยมีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้เสนอให้มี "คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ขึ้น ไว้ในร่างมาตรา 155 โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้

"ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม

หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และการให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

และครั้งล่าสุดคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพ.) โดยคณะกรรมการศึกษาพิจารณาเรียบเรียงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้เสนอความคิดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางที่เป็นอิสระจากการกำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นอิสระและเป็นธรรม โดยใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการกำกับการเลือกตั้ง" ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณธรรมเป็นประจักษ์ ไม่สังกัดพรรคการเมือง โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี สภาแต่ละสภา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีระบบประกันความเป็นอิสระจากผู้เสนอแต่งตั้ง และจากระบบราชการประจำที่จัดการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวควรเป็นผู้ "กำกับ" และ "ตรวจสอบ" การเลือกตั้ง กล่าวคือ มีอำนาจให้ความเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกกฎหมาย กฎ ระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำหนดวิธีการในการลงคะแนน ตลอดจนการจัดการเลือกตั้งของระบบราชการ ฯลฯ ต่อรัฐมนตรีก่อนประกาศใช้กฎระเบียบดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีอำนาจตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและสอดส่องการเลือกตั้งในแต่ละหน่วยให้เป็นธรรม และท้ายที่สุด มีอำนาจรับคำร้องเรียนหรือดำเนินการไต่สวนเองในกรณีมีผู้ปฏิบัติผิดกฎหมายเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลอื่น และเห็นว่าถ้ามีมูลและมีพยานหลักฐานเพียงพอจะเป็นผู้ดำเนินคดีเองได้โดยมีบทคุ้มครองการดำเนินการที่สุจริตไม่ว่าให้ต้องรับผิดชอบแพ่งและอาญา⁴

⁴ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม : ส่วนที่ 3 รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ของสององค์กรนี้ต่อกัน. กรุงเทพมหานคร : คณะอนุกรรมการศึกษาพิจารณาเรียบเรียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ. 2537. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

ดังนั้น ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงเห็นความสำคัญของการจัดทำมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่ากรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะไม่ได้มีหลักประกันความบริสุทธิ์ยุติธรรมร้อยเปอร์เซ็นต์เต็มก็ตาม แต่การจัดทำมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งก็เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกำกับดูแลการเลือกตั้งที่เป็นอิสระมากขึ้น สื่อมวลชน กลุ่มประชาชนมีโอกาสดูแลเห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการเลือกตั้ง

ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงขอเสนอให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ที่เป็นกลางและอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง โดยจะให้คณะกรรมการมีรูปแบบและฐานะที่เหมาะสมกำหนดไว้ในกฎหมาย

สำหรับการเสนอรูปแบบและฐานะของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนั้น ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ (ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ อินเดีย และเกาหลีใต้) โดยได้ข้อสรุปที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อรูปแบบและฐานะของคณะกรรมการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในประเทศไทย โดยจะขอกล่าวแยกเป็นข้อ ๆ ให้เด่นชัดดังนี้

รูปแบบของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

การที่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะปฏิบัติงานได้อย่างอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงนั้น ก่อนอื่นบุคคลที่จะเข้ามารับตำแหน่งในคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะต้องเป็นบุคคลที่เป็นกลางอย่างแท้จริง คือจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นจึงต้องมีวิธีการในการจัดทำมีคณะกรรมการ โดยมียกเลิกต่าง ๆ ในการลดเงื่อนไขของผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำมีคณะกรรมการฯ เพื่อไม่ให้มามืออิทธิพลเหนือคณะกรรมการที่ตนแต่งตั้งเข้ามา

ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้วางแนวทางสำหรับวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้คณะกรรมการมีความเป็นกลางและอิสระ ดังนี้* โดยวางหลักการขั้นแรกว่า ที่มา

*แนวความคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ในร่าง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน
ของรัฐ พ.ศ...."

ของคณะกรรมการควรมาจากการให้รัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองประกอบด้วยกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภา ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลผู้ซึ่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ จากนั้นจึงมากำหนดวิธีการต่าง ๆ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ตัวบุคคลที่มีความสามารถสูงสุด และเป็นการลดเงื่อนงำทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเข้ามา จึงได้กำหนดกลไก 3 ประการขึ้นมา ดังนี้

ประการที่ 1 ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการให้ชัดเจน

ประการที่ 2 ในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ องค์การผู้คัดเลือกตัวบุคคล ควรแยกออกจากองค์การที่ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล (ซึ่งในที่นี้ได้แก่รัฐสภา) ทั้งนี้เพื่อให้องค์การทั้งสองได้ถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน โดยไม่มีองค์การใดมีการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ตามใจชอบ

ประการที่ 3 ในการออกเสียงให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ สิทธิในการออกเสียงของสมาชิกรัฐสภาจะต้องเป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง และการลงคะแนนเสียงต้องเป็นการลงคะแนนลับ

กลไกทั้ง 3 นี้ จะช่วยทำให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมามีความเป็นอิสระและเป็นกลางได้

1. ที่มาของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

จากการศึกษาที่มาของคณะกรรมการเลือกตั้งจากต่างประเทศ

ประเทศอินเดีย - ที่มาของคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแต่งตั้ง (Commission on appointment) โดยจำนวนของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามความเห็นของประธานาธิบดี

ประเทศฟิลิปปินส์ - ที่มาของคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี แต่เพียงผู้เดียว โดยจะแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 6 คน รวมทั้งสิ้น 7 คน

ประเทศเกาหลีใต้ - ที่มาของคณะกรรมการ มาจากการแต่งตั้งของหลายฝ่าย คือ มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน มาจากการแต่งตั้งของสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ 3 คน และมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายตุลาการ คือศาลสูง 3 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 9 คน

จากตัวอย่างทั้ง 3 ประเทศ จะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น แตกต่างกันไป แต่สิ่งหนึ่งที่มีลักษณะร่วมกันของแต่ละประเทศคือ ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม

สำหรับประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า ที่มาของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนั้น ควรมีที่มาจากรัฐสภา เพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยกำหนดให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามการคัดเลือกตัวบุคคลนั้น ควรจะเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งหรือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่องค์กรที่ให้ความเห็นชอบ (รัฐสภา) เพราะการที่ให้องค์กรใดเป็นทั้งผู้คัดเลือกและรับรองบุคคลใดในคราวเดียวกัน จะทำให้ผู้คัดเลือกสามารถเลือกบุคคลที่ตนชื่นชอบได้เฉพาะตัว การให้องค์กรอื่นมารับรองบุคคลอีกทีหนึ่ง จึงเป็นการถ่วงดุลย์ไม่ให้ผู้มีอำนาจคัดเลือกได้เลือกบุคคลได้ตามใจชอบ

ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีสถาบันหรือองค์กรอื่น คัดเลือกบุคคลเสนอชื่อต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบอีกทีหนึ่ง ซึ่งผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ เห็นว่า ควรให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้คัดเลือกบุคคล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาโดยเสนอชื่อฝ่ายละ 3 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน

สำหรับการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนั้น ให้รัฐสภาลงมติโดยถือเสียงข้างมากของที่ประชุม และในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาประชุมร่วมกัน การออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ควรกำหนดให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และเป็นสิทธิเฉพาะตัวโดยอิสระ และไม่อยู่ภายในอันตีมือหมาย จากพรรคการเมืองใด ๆ นอกจากนี้ยังควรกำหนดแนวทางในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อผู้ใช้สิทธิออกเสียงด้วยโดยให้คำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวประสบการณ์ ประวัติการทำงาน และความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลผู้สมควรได้รับคัดเลือกเป็นสำคัญ และเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภากราบความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลผู้มีหน้าที่คัดเลือกเสนอรายชื่อบุคคลต่อรัฐสภาเข้ามาใหม่ เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบ

เมื่อได้จำนวนคณะกรรมการครบ 9 คนแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะไปทำการเลือกบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ

- ตำแหน่งรองประธานกรรมการ
- ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ

2. คุณสมบัติของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง ควรมีข้อกำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้จะทำให้ได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาดำเนินการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และมีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริงมาปฏิบัติหน้าที่ สำหรับในต่างประเทศได้มีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ประเทศอินเดีย ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเอาไว้แต่อย่างใด

ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า จะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการไว้อย่างแจ่มชัดดังนี้

- ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
- จบการศึกษาระดับวิทยาลัย
- ไม่เป็นผู้สมัครในตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง
- สมาชิกส่วนใหญ่และประธานคณะกรรมการต้องเป็นสมาชิกเนติบัณฑิต รวมทั้ง

ปฏิบัติงานทางด้านกฎหมายอย่างน้อย 10 ปี

จะเห็นได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่กำหนดคุณสมบัติได้เด่นชัดกว่าประเทศอินเดีย และประเทศเกาหลีใต้

สำหรับประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งฯ ถือเป็นกลไกหลักสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้คณะกรรมการฯ มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากยิ่งขึ้น จุดประสงค์หลักของการกำหนดคุณสมบัติมีขึ้นเพื่อให้ได้ตัวบุคคลที่มีความสามารถเข้ามาดำเนินการ แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดคุณสมบัติยังเป็นการลดเงื่อนไขทางด้านการเมือง เพราะถึงแม้ผู้คัดเลือกจะเป็นนักการเมืองก็ตาม แต่ผู้คัดเลือกไม่สามารถที่จะแต่งตั้งบุคคลตามชอบใจ หรือที่เป็นพรรคพวกตนเข้ามาได้ เนื่องจากติดในเรื่องคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง จึงต้องกำหนดให้ชัดเจน มีลักษณะเป็นรูปธรรมดังเช่นประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ควรกำหนดคุณสมบัติเอาไว้กว้าง ๆ หรือไม่กำหนดไว้เลย ดังเช่นประเทศอินเดียและเกาหลีใต้ เพราะจะเป็นการเปิดช่องในการแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมไม่เพียงพอมาเป็นคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งได้

ดังนั้น ประเทศไทย จึงควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการให้ชัดเจนดังนี้

1. มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี
2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
3. คณะกรรมการส่วนใหญ่และประธานต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดัง

ต่อไปนี้

3.1 เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนทางด้านกฎหมายมหาชน หรือทางด้านรัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง ในสถาบันการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วอย่างน้อย 10 ปี หรือมีตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไป

3.2 เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองไม่น้อยกว่า 5 ปี

3.3 เป็นอดีตข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

4. ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย หูหนวกและเป็นใบ้ หรือเคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่

5. ไม่เป็นผู้ที่เคยถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือวินิจฉัยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

6. ไม่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ กรรมการตุลาการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พนักงานส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

7. ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก

8. ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย

9. ไม่เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีอำนาจกระทำการผูกพัน ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

3. หลักประกันในการทำงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

การที่จะให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งสามารถตัดสินใจและปฏิบัติงานได้อย่างเป็นกลางและอิสระอย่างแท้จริง คณะกรรมการต้องมีหลักประกันในการทำงานเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและอุ่นใจว่าจะสามารถตัดสินใจปฏิบัติงานได้โดยที่ไม่มีอำนาจอันใดมาบีบบังคับหรือแทรกแซงการเป็นคณะกรรมการ ในต่างประเทศได้มีการกำหนดหลักประกันไว้ดังนี้

ประเทศอินเดีย มีหลักประกันในการทำงานของคณะกรรมการคือ ประธานคณะกรรมการ สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้โดยมีเหตุผลเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือประธานาธิบดีจะเป็นผู้ถอดถอนประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งออกได้เมื่อได้รับความเห็นชอบโดยของเสียงข้างมากไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 124(4)) และสภาพการทำงานของประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสียเปรียบกว่าหรือเสียหายไปกว่าเดิมหลังจากที่ได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการคนอื่น ๆ ของคณะกรรมการจะถูกถอนออกจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองจากประธานคณะกรรมการเท่านั้น

ประเทศเกาหลีใต้ คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งมีหลักประกันในการทำงานคือ คณะกรรมการจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อถูกลงโทษให้จำคุกในข้อหาที่ร้ายแรง หรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการ impeachment นั่นคือจะต้องได้รับความเห็นชอบของจำนวนเสียงตั้งแต่ 1 ใน 3 จากจำนวนทั้งหมดของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเทศฟิลิปปินส์ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีหลักประกันในการทำงานคือ คณะกรรมการจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากในรัฐสภา และในระหว่างการดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ ผู้ใดจะมาลดหรือทำให้เงินเดือนของคณะกรรมการลดน้อยลงไม่ได้



จากการพิจารณาหลักประกันในการทำงานของประเทศทั้ง 3 จะเห็นได้ว่ามีลักษณะการคุ้มครองคณะกรรมการคล้ายกันมาก กล่าวคือ ทั้ง 3 ประเทศมีมาตรการให้คณะกรรมการถูกถอดหรือปลดออกจากตำแหน่งได้ยาก คือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด หากครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถปลดคณะกรรมการได้ ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ดีเพราะเป็นการให้สถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนได้เข้ามาตัดสิน

สำหรับประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าการกำหนดหลักประกันในการทำงาน ดังเช่น 3 ประเทศ ดังกล่าวมาแล้วเป็นวิธีการที่ดี ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ โดยที่ผู้เสนอชื่อกรรมการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ไม่สามารถที่จะเข้ามาก้าวก่ายการทำงาน ปลด ย้าย หรือรื้อถอนผู้ที่ได้คัดเลือกเข้ามาได้ทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในการบริหารงาน จึงควรกำหนดให้การย้าย การรื้อถอน หรือการให้คณะกรรมการฯ นั้นพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าโดยประการใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของรัฐสภาที่มีอยู่ในขณะนั้น

4. วาระการดำรงตำแหน่ง

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการถือเป็นสิ่งสำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้องค์กรจัดการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ เพราะหากกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการยาวเกินไปก็อาจจะทำให้กรรมการมีการผูกขาดอำนาจในการจัดการเลือกตั้งมาก และทำให้คณะกรรมการไม่มีการปรับปรุงแนวความคิดอะไรใหม่ ๆ เข้ามา แต่หากกำหนดวาระของการดำรงตำแหน่งของกรรมการสั้นเกินไปก็ จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการแต่ละคณะไม่ต่อเนื่อง เพราะจะต้องมีการแต่งตั้ง เปลี่ยนคณะกรรมการบ่อย ๆ

สำหรับประเทศอินเดีย - วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไม่มีการกำหนดไว้อย่างแน่นอน ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของประธานาธิบดีว่าจะให้คณะกรรมการชุดนี้ดำรงตำแหน่งกี่ปี และกรรมการสามารถแต่งตั้งซ้ำเข้ามาใหม่ได้

ประเทศเกาหลีใต้ - วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการได้ถูกกำหนด

ไว้อย่างแน่นอนในรัฐธรรมนูญ คือให้คณะกรรมการทุกคนดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และคณะกรรมการสามารถถูกแต่งตั้งซ้ำเข้ามาใหม่ได้

ประเทศฟิลิปปินส์ - วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยให้คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งสูงสุดได้ไม่เกิน 7 ปี แต่กรรมการแต่ละคนจะมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เท่ากัน โดย 3 คนแรกจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี สองคนต่อมา มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และคนสุดท้ายมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ทั้งนี้เพราะต้องการให้มีการว่างลงของตำแหน่งทุก ๆ 2 ปี เพื่อที่จะได้มีการตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ให้มีความคิดของคนรุ่นใหม่เข้ามาปรับปรุงคณะกรรมการเสมอ คณะกรรมการจะไม่มี การแต่งตั้งบุคคลซ้ำเข้ามาอีก

สำหรับประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ขอเสนอให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน คือ 6 ปี เพราะเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมคือไม่สั้นและไม่ยาวจนเกินไป และอยู่คร่อมวาระของรัฐบาล คณะกรรมการสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นอิสระพอสมควรจากการเมือง เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิได้รับการคัดเลือก และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้ เพราะหากให้บุคคลใดได้ดำรงอยู่ในตำแหน่ง กรรมการเป็นเวลานาน จะทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจในคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

5. โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

เพื่อให้การบริหารงานของคณะกรรมการ เป็นไปอย่างมีระบบและสามารถควบคุมดูแลการทำงานได้ทั่วประเทศ คณะกรรมการต้องมีโครงสร้างในการบังคับบัญชา สดหล่นกันเป็นลำดับชั้น จากการศึกษาโครงสร้างของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า

ประเทศอินเดีย โครงสร้างของคณะกรรมการจะมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในส่วนกลางเป็นศูนย์กลางที่ถาวร ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการในส่วนกลางนี้จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการในระดับต่ำ ๆ ลงไป เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่ของตน คณะกรรมการกลางจะแต่งตั้งหัวหน้าเจ้าพนักงานเลือกตั้ง (chief election officer) โดยปรึกษากับรัฐบาลของแคว้นนั้น ๆ ให้ประจำอยู่ทุก ๆ แคว้นนี้เพื่อดูแลการเลือกตั้งในเขตแคว้นที่ตนรับผิดชอบ ในระดับต่ำกว่าแคว้นจะมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบล (district election officer) เพื่อทำหน้าที่

ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่ตำบลของตน สำหรับในระดับปฏิบัติการคือในระดับ เขตเลือกตั้ง คณะกรรมการกลาง จากการปรึกษาของรัฐบาลควั่นั้น ๆ จะแต่งตั้งพนักงานทะเบียนเลือกตั้ง พนักงานประกาศผลการออกคะแนนเสียง พนักงานดูแลหน่วยเลือกตั้ง และพนักงานคะแนน เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง

คณะกรรมการและพนักงานเหล่านี้จะต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการในแต่ละระดับชั้นขึ้นไป

ประเทศเกาหลีใต้ คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการระดับกลาง เป็นคณะกรรมการถาวรในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยมีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ สดหลั่นกันลงมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละส่วนของพื้นที่ของตนในระดับต่างไป แต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดประจำทุก ๆ จังหวัด เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ ส่วนในระดับต่ำกว่าจังหวัดลงมาจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตและมีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับอำเภอ ทำหน้าที่รับผิดชอบในส่วนระดับเขตและอำเภอลงไป

ประเทศฟิลิปปินส์ โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์ มีคณะกรรมการกลางประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง ส่วนในภาคสนามหรือในภาคปฏิบัติ จะมีสำนักงานบัญชาการการเลือกตั้งภาค (offices of the Regional election direction) โดยจะมีผู้บัญชาการภาคและผู้ช่วยผู้บัญชาการภาคประจำอยู่ ต่ำลงมาจะเป็นสำนักงานการเลือกตั้งจังหวัด (offices of the Provincial election officers) จะมีผู้ดูแล (ผู้ตรวจสอบ) จังหวัด (Provincial supervisor) และในระดับเมืองและเทศบาลจะมีนายทะเบียนการเลือกตั้ง (the election registrars) ประจำอยู่

สำหรับประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานที่ถาวร ดังเช่นในต่างประเทศ และมีสำนักงาน เลขาธิการคณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้ง เป็นศูนย์กลางถาวร เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ โดยสำหรับในส่วนภูมิภาค ควรจัดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในระดับจังหวัดประจำอยู่ทุก ๆ จังหวัดและมีคณะกรรมการระดับอำเภอเป็นฝ่ายปฏิบัติการ

6. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการทำงานของคณะกรรมการฯ ในด้านงานธุรการต่าง ๆ ที่มีขึ้น ดังนั้นผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงเห็นว่าเพื่อให้คณะกรรมการฯ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สำนักงานฯ ควรสังกัดหรือขึ้นอยู่กับรัฐสภา แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะต้องตกอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐสภาไปด้วย เพราะการที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการฯ จะสังกัดอยู่ที่ใดย่อมไม่มีผลกระทบต่อกระเทือนต่อความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการฯ เนื่องจากการแต่งตั้งได้มีการกำหนดสถานะภาพของคณะกรรมการไว้ตามกฎหมายอย่างเด่นชัดแล้ว ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการฯ จึงขึ้นอยู่กับสถาบันใดก็ได้ แต่เหตุที่ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ควรขึ้นอยู่กับรัฐสภา เพราะเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ง่ายต่อการขออัตราค่าจ้างทำให้อัตรากำลังของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง มีความคล่องตัว

สำหรับหัวหน้าผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบสำนักงานแห่งนี้ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

7. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในการกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องมีกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและไม่ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป เพราะจะทำให้คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งมีลักษณะไม่ชัดเจน จากการเปรียบเทียบของต่างประเทศจะเห็นถึงอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งดังนี้

ประเทศอินเดีย คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของประเทศอินเดียได้ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เป็นหลักไว้ในมาตรา 324 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอินเดียไว้อย่างกว้างๆ ว่า

"คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจในการเลือกตั้งโดยตรง และมีหน้าที่ควบคุมการเตรียมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำกับกับการเลือกตั้งทั้งหมดที่จะไปสู่รัฐสภาและสถานิติบัญญัติของทุกรัฐ และการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี"

จากนั้นจึงมากำหนดหน้าที่ย่อยของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกฎระเบียบต่าง ๆ

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีหน้าที่พอสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดวันเลือกตั้ง
2. กำหนดที่ตั้งและจำนวนของหน่วยเลือกตั้ง
3. เตรียมและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
4. มีหน้าที่รับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง
5. มีหน้าที่จดทะเบียนรับรองพรรคการเมือง และกำหนดสัญลักษณ์ของพรรค

การเมือง

6. ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกขั้นตอนและมีอำนาจยกเลิกการลง

คะแนนหากมีการทุจริต

7. มีหน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนน
8. มีอำนาจให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาด

คุณสมบัติภายหลังจากการเลือกตั้ง

ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งไว้

ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งดังนี้

1. กำหนดเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง
2. กำหนดสถานที่ลงคะแนนเสียง
3. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
4. รับสมัคร และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
5. ควบคุมการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง
6. กำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
7. ควบคุมการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง
8. มีหน้าที่นับคะแนน และประกาศผลการเลือกตั้ง
9. มีหน้าที่ควบคุมการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ เงินอุดหนุน

พรรคการเมือง ค.ศ. 1980

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

เอาไว้ในรัฐธรรมนูญค่อนข้างละเอียด เพราะมีการกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจนลงไป โดยสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งได้ดังนี้

- (1) กำกับและบริหารการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกฉบับ
- (2) กำหนดหน่วยเลือกตั้ง, แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง, เป็นผู้ตรวจการการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (3) เมื่อได้รับความยินยอมหรือร้องขอจากนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการมีสิทธิขอให้มีผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ได้จากบรรดาหน่วยบังคับการตามกฎหมาย หน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยทหาร เพื่อประสานการเลือกตั้งที่เสรี มีระเบียบ และบริสุทธิ์
- (4) จัดระเบียบและรับรองการตั้งพรรคการเมืองภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมือง
- (5) มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงในข้อข้อใจต่าง ๆ และมีอำนาจสืบสวน สอบสวนในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง รวมถึงการกระทำหรือการละเว้นการกระทำในการเลือกตั้ง การโกง การกระทำผิด และการปฏิบัติมิชอบ
- (6) เสนอแนะต่อรัฐสภาถึงวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพที่จะลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้น้อยที่สุด หรือวิธีการป้องกันการทุจริตคดโกงในการเลือกตั้งทุกรูปแบบ การจួយโอกาสทางการเมือง การที่ผู้สมัครบงกคนอื่น หรือกระทำการอื่นในทางนองเดียวกัน
- (7) เสนอแนะแก่ประธานาธิบดีในการโยกย้ายเจ้าพนักงานหรือแต่งตั้งลูกจ้างไปทำการแทน หรือกำหนดการกระทำทางด้านวินัยสำหรับผู้กระทำความเสียหายหรือไม่เอาใจใส่ไม่เชื่อฟังหรือขัดคำสั่ง คำตัดสิน
- (8) มีหน้าที่ทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และต่อรัฐสภา/เกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

จากที่ผ่านมามาประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น ปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ฝ่ายมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการกำหนดเขตโดยที่ไม่มีผู้ใดมาตรวจสอบความชอบธรรมได้ อีกทั้งยังให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและสังกัดพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจตัดสินงานในขั้นสุดท้าย รวมทั้งยังมีปัญหาการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาจเกิดจากความผิดพลาดทั้งที่ไม่ตั้งใจ และจงใจของฝ่ายราชการ ปัญหาความไม่เป็นกลางของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และสุดท้ายปัญหาการทุจริตและใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงผู้เดียว แต่เนื่องจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มี

จากการเลือกตั้ง และสังกัดพรรคการเมือง ทำให้มีการระแวงสงสัยและมีข้อครหาอยู่เสมอว่า อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ได้ ดังนั้นการจัดคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมา ก็เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดยคณะกรรมการจะเป็นหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบโดยตรงในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในประเทศไทย จะเข้ามารับผิดชอบควบคุมการเลือกตั้ง โดยตรงทางด้านนโยบายและการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะไม่ลงไปจัดการเลือกตั้งโดยตรง โดยในส่วนนี้ยังคงให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดิมต่อไป เพียงแต่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะเข้ามาควบคุมกำกับการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่เหล่านี้อีกทีหนึ่ง เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้จัดการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง

ดังนั้น คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจึงควรมีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ดังนี้

- (1) คณะกรรมการมีหน้าที่วางและบังคับใช้รวมทั้งจัดการเกี่ยวกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งหมด ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลือกตั้ง
- (2) ประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจังหวัดต้องมี
- (3) กำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจังหวัด
- (4) เตรียมและตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (5) รับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้ง
- (6) กำกับดูแลการแต่งตั้ง ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนนให้เป็นไปโดยถูกต้อง
- (7) สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ให้ความร่วมมือในการดำเนินการเลือกตั้ง
- (8) ควบคุมเขตการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (9) มีอำนาจรับคำร้องเรียนและทำหน้าที่รวบรวมหลักฐานและดำเนินการได้ส่วนเอง ในกรณีที่มีผู้ปฏิบัติผิดกฎหมายเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลอื่น ๆ สอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง
- (10) มีหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการที่จะทำการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ต่อนายกรัฐมนตรี

(11) ทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินงานการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง

8. อำนาจในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

สำหรับอำนาจในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในประเทศคือ ประเทศอินเดีย และ ประเทศฟิลิปปินส์ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจถึงตุลาการคือมีอำนาจตัดสินคดีต่าง ๆ ในการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยจะมีศาลสูงตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งอีกที่หนึ่ง ส่วน ประเทศเกาหลีใต้ คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หากแต่เป็นหน้าที่ของศาลสูง

สำหรับประเทศไทยผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าไม่ควรให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีอำนาจในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เพราะเนื่องจากคณะกรรมการเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และยังมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด หากยังมีอำนาจมาเป็นผู้ตัดสินคดีด้วย จะทำให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว คือทั้งสอบสวนและตัดสินทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความลำบาก คณะกรรมการควรมีหน้าที่แต่เพียงรวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนหาผู้กระทำความผิดและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินคดี ซึ่งในอดีตและในปัจจุบันศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินเกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง แต่เนื่องจากศาลยุติธรรมมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางการวินิจฉัยปัญหาจึงมักล่าช้า และไม่ทันการ ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงเห็นว่าควรจะหาคำหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นองค์กรพิเศษที่จะเข้ามาทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าควรกำหนดให้มีองค์กรพิเศษเข้ามาดำเนินการตัดสินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะและองค์กรที่เหมาะสมน่าจะนำมาจัดแปลงในการตัดสินคดีเลือกตั้ง ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังเช่นตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญในไทยและของ ประเทศฝรั่งเศสมีความแตกต่างกัน เพราะองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น มีความเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าความเป็นศาล ดังเห็นได้จากองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 200 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์หรือสาขาวิชาอื่นอีกหกคน ซึ่งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละ 3 คน นอกจากนี้ยัง

บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย หากสามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นศาลรัฐธรรมนูญ มากกว่าการเป็นองค์กรทางการเมือง และเพิ่มอำนาจให้ตุลาการอำนาจให้รัฐธรรมนูญมีอำนาจตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก็จะทำให้การตัดสินคดีเลือกตั้งของไทยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และคุณสมบัติของสมาชิกยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตัดสินคดีอยู่เฉพาะความผิดที่ลงโทษสถานเบา เช่น ปรับหรือการตัดสิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น หากเป็นโทษที่ร้ายแรงเช่นจำคุก ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาวินิจฉัยแทน

ฐานะของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจะ เห็นได้ว่าคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญระดับชาติ ดังนั้นคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจึงต้องเป็นหน่วยงานที่มีความมั่นคงเป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไปมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่อันยิ่งใหญ่

จากการศึกษาถึงฐานะของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศจะ เห็นได้ว่า ทั้งประเทศ อินเดีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ได้บัญญัติรับรองถึงฐานะของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้

1. ทั้งประเทศอินเดีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งเป็นองค์กรหนึ่งที่ถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่นำคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงทำให้คณะกรรมการมีความมั่นคง น่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่

2. ทั้งประเทศ อินเดีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งเป็นองค์กรถาวรในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยมีคณะกรรมการกลางเป็นศูนย์กลางที่ถาวร และเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

สำหรับประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ขอเสนอให้ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีฐานะตามกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) ให้บรรจุกฎกระทรวงการควบคุมการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กฤษฎีกาในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ว่าให้มืองค์กรอิสระเรียกว่าคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง มีหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม รวมทั้งบัญญัติถึงองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง และหลักประกันในการทำงานของคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญด้วย

(2) ให้คณะกรรมการมีฐานะเป็นองค์กฤษฎีกาในการจัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยในส่วนของคณะกรรมการกลางจะเป็นส่วนที่มีโครงสร้างถาวร เพราะเป็นส่วนบังคับบัญชาสำหรับในส่วนจังหวัดและอำเภอจะมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่จำนวนหนึ่ง เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาประกาศการเลือกตั้ง อาจมีการแต่งตั้งหรือจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง

(3) อำนาจหน้าที่และรายละเอียดในเรื่องอื่น ๆ ของคณะกรรมการ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายว่าของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งต่างหาก ไม่ต้องบัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ

สรุปรูปแบบและฐานะขององค์กฤษฎีกาที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในประเทศไทย

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปคือ ประเทศไทยควรจัดให้มี "คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง" ไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในรัฐธรรมนูญจะกำหนดแต่เฉพาะหลักใหญ่ ๆ ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเท่านั้นคือ

(1) กำหนดให้คณะกรรมการการควบคุมเลือกตั้งทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมตามกฎหมาย

(2) กำหนดถึงที่มาของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการควรได้รับคัดเลือก จากการเสนอของบุคคลดังต่อไปนี้

- ประธานสภาผู้แทนราษฎร 3 คน
- คณะรัฐมนตรี 3 คน
- ประธานวุฒิสภา 3 คน

และนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

(4) กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

4.1 มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี

4.2 สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาปริญาตรี หรือเทียบเท่า

4.3 คณะกรรมการส่วนใหญ่และประธานคณะกรรมการต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

4.3.2 เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนทางด้านวิชากฎหมายมหาชน หรือรัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง ในสถาบันการศึกษา ระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วอย่างน้อย 10 ปี

4.3.2 เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

4.3.3 เป็นอดีตข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

4.4 ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย ทุพพิกและเป็นผู้หรือเคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่

4.5 ไม่เป็นผู้ที่เคยถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือวินิจฉัยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

4.6 ไม่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ กรรมการตุลาการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พนักงานส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

4.7 ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก

4.8 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย

4.9 ไม่เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีอำนาจกระทำการผูกพัน ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร

(5) คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาทั้งหมด เพื่อเป็นหลักประกันในการทำงาน


(6) กำหนดให้โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่ถาวร โดยมีสำนักงานคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งเป็นศูนย์กลางเพื่อประสานงานกับคณะกรรมการฯ ที่จะมีขึ้นในระดับส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และอำเภอ

(7) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ สังกัดหรือขึ้นอยู่กับรัฐสภา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงาน

(8) หน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งและรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งควรมีขอบเขตหน้าที่ดังนี้

1. วางและบังคับใช้ รวมทั้งจัดการเกี่ยวกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลือกตั้ง
2. ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม
3. ประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในแต่ละเขตจังหวัดที่จะมี
4. กำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตจังหวัด
5. จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
6. รับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
7. กำกับดูแลการแต่งตั้งผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนนให้เป็นไปโดยถูกต้อง
8. สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ให้ความร่วมมือในการดำเนินการเลือกตั้ง
9. ควบคุมเขตการเงินในการเลือกตั้ง
10. มีอำนาจรับคำร้องเรียนและทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการในส่วนในกรณีที่มีผู้ปฏิบัติผิดกฎหมายเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่น ๆ
11. มีหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ต่อนายกรัฐมนตรี
12. ทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

(9) คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไม่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Qusi-Lndiual) คือไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง องค์กรที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งควรเป็นองค์กรพิเศษที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะอันได้แก่ ตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าองค์กรทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตัดสินคดีเฉพาะความผิดที่ลงโทษไม่ถึงจำคุกเท่านั้นหากเป็นโทษจำคุกควรเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาวินิจฉัยแทน



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย