

รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม
ดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



นางสาวอวัสรา จินตนะพัฒน์

ศูนย์วิทยบรังษยการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-728-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

工16446938

STRUCTURE AND STATUS OF THE
COMMISSION ON ELECTION

MISS. ARPASARA JINTANAPAT

ศูนย์วิทยทรัพยากร
มหาลัยครุเทววิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-728-8

หัวขอวิทยานิพนธ์ รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง

สมนาซิกสภาพผู้แทนราษฎร

โดย นางสาวอาภัสรา จินตนะพัฒนา

ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุญาตให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาด้านนิติศาสตร์

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ถุงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)

..... นันทวัฒน์ บุญบุญนันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ สุริชัย หวานแก้ว)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)



พิมพ์ต้นฉบับภาษาไทยต่อวิทยานิพนธ์ฯ ในกรอบเรื่องที่เป็นที่เพิ่งแต่งตั้งเดิมๆ

อาจารย์สรา จันตะพัฒน์ : รูปแบบและฐานะของค์กรที่ทำหน้าที่
ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (STRUCTURE AND STATUS OF THE
COMMISSION ON ELECTION) อ.ที่ปรึกษา : อ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์,
230 หน้า ISBN 974-631-728-8

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง อันเป็นผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ดิบธรรม โดยในวิทยานิพนธ์ เล่นนี้จะทำการศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งของต่างประเทศ เพื่อนำมา วิเคราะห์เปรียบเทียบหารูปแบบและฐานะที่เหมาะสมขององค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในประเทศไทย

ผลจากการวิจัยพบว่าปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่บริสุทธิ์ดิบธรรม ใน การเลือกตั้งของประเทศไทย แบ่งได้ออกเป็น 6 ประการด้วยกันคือ 1. ปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้ง 2. ปัญหาการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้เลือกตั้ง 3. ปัญหาการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 4. ปัญหาความไม่เป็นกลางของข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง 5. ปัญหาการทุจริตและการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง 6. ปัญหานในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

และเมื่อวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าการเลือกตั้งในต่างประเทศมีปัญหา เช่นเดียวกันกับในประเทศไทย และได้มีการแก้ไขปัญหาโดยการจัดตั้งองค์กรที่อิสระและเป็นกลางขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งโดยตรง ตั้งนั้นประเทศไทยจึงควรจัดตั้งให้มีคณะกรรมการควบคุม การเลือกตั้งที่เป็นกลางและอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็น องค์กรที่ถาวร

คุณยิวิทยากร อุพลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิตศศิตรี
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา ๒๕๓๗

ลายมือชื่อนิสิต น.ร. อากสรา จันตะพัฒน์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา น.บพ. วนิดา คงมาศ^๑
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C570054 : MAJOR PUBLIC LAW
KEY WORD: ELECTION / THE COMMISSION ON ELECTION / CORRUPTION / VOTE BUYING

ARPASARA JINTANAPAT : STRUCTURE AND STATUS OF THE COMMISSION ON
ELECTION. THESIS ADVISOR : NANTAWAT BORAMANAN, Ph.D. 230 PP.
ISBN 974-631-728-8

The objectives of this research are to study government agencies performing the roles of administration and of monitoring a parliamentary election in Thailand ; and to study problems that may arise in connection with the parliamentary election, thereby resulting in injustice in the parliamentary election. The methodology of this thesis is to study those overseas government agencies for the purposes of analyzing, comparing and determining a suitable from of government agencies to be in charge of monitoring parliamentary election in Thailand.

The finding shows that causes of unjust election in Thailand are as follows ; 1. Problems of delimitation of constituencies ; 2. Problems of establishment of election rolls ; 3. Problems in monitoring the costs of parliamentary election ; 4. Problems of partiality of election-related government officials ; 5. Problems of corruption and vote-buying ; and 6. Problems in taking legal proceedings in a parliamentary case.

Having conducted the comparative analysis and study. It was found that some problems appear in the other countries are the same in Thailand. And the way solving them is conducting the organization that has independence and impartial in order to control and monitor election directly. Therefor, it is preferable for Thailand to set up the Commission on election which will be an impartial and independent government agency in order to monitor parliamentary elections. The Commission on Election will be specified to be a permanently constitutional and independent government agency.

ศูนย์วิทยบริพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา..... นิติศาสตร์
สาขาวิชา... กฎหมาย มนทร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต น.ส. อาภาสรา จันทร์ พัฒนา^น
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ บุญเรือง
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สาเร็จงานได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดีเยี่ยมของอาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรمانันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัยมาด้วยดีโดยตลอด รวมทั้งทราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ประธานกรรมการ และกรรมการทุกท่านที่กรุณาเสียสละเวลาในการร่วมสอบวิทยานิพนธ์

นอกจากผู้วิจัยขอขอบคุณคณาจารย์ ณ.ระนอง และเจ้าหน้าที่กองการเลือกตั้งทุกท่าน คุณลัดดาวลัย ตันติวิทยาพิทักษ์ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการองค์กรกลางที่ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลต่าง ๆ ขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกท่านที่เคยช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ท้ายนี้ผู้วิจัยได้ขอทราบขอบพระคุณมิตร-มารดา ซึ่งรักและห่วงใยพร้อมทั้งให้การสนับสนุนทางด้านการเงินแก่ผู้วิจัยมาจนสำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณ ร.ต.อ.ยิ่งยศ เทพจันังค์ ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้วิจัยตลอดมา

คุณยิ่งยศ
อุมาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่ 1 บทนำ	
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
- สมมติฐาน.....	4
- ขอบเขตของการวิจัย.....	4
- วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
บทที่ 2 การเลือกตั้งและบัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย.....	6
- ความสำคัญและหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้ง.....	6
- อำนาจหน้าที่ในการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	15
- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร....	21
- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการภายหลังการเลือกตั้งสมาชิก สภาราษฎร.....	25
- มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	26
1. เหตุผลในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	26
2. มาตรการในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	27
2.1 มาตรการในการควบคุมก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	27

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.1.1 การยื่นคำร้องกรณีไม่มีรายชื่อเป็นผู้สมัคร รับเลือกตั้ง.....	27
2.1.2 การยื่นคำร้องกรณีไม่มีรายชื่อในบัญชี รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.....	28
2.1.3 การยื่นคำร้องกรณีบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง [*] ไม่ขอผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง.....	28
2.1.4 การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	28
2.1.5 การเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง.....	33
2.2 มาตรการควบคุมภัยหลังการประกาศผลการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	34
2.2.1 การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ..	34
2.2.2 วิธีการทางสภาผู้แทนราษฎรควบคุมกันเอง..... (1) วิธีการเข้าชื่อร้องต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ทุกการ รัฐธรรมนูญวินิจฉัย.....	37
(2) การเข้าชื่อต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาระบุนเดสบุรค์สมาชิกภาพ.....	41
- บัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	41
1. บัญหานาการกำหนดเขตเลือกตั้ง.....	42
2. บัญหานาการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้เลือกตั้ง.....	45
3. บัญหานาการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง.....	48
4. บัญหานาความเป็นกลางของข้าราชการ และพนักงาน ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	51

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.1	บัญหาข้าราชการการเมืองมีอิทธิพลเหนือ ข้าราชการประจำ.....	51
4.2	บัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของ เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	53
5.	บัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง...	55
5.1	รูปแบบการทุจริตในการเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง....	55
5.2	รูปแบบของการซื้อเสียงเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง....	57
2.5.1	การซื้อเสียงโดยใช้เงินทางตรง.....	58
2.5.2	การซื้อเสียงโดยใช้เงินทางอ้อม.....	59
6.	บัญหาในการดำเนินคดีเลือกตั้ง.....	61
-	ความพยายามในการแก้บัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	63
บทที่ 3	การจัดตั้งองค์กรกลางในการควบคุมคณะกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศไทย	64
-	การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	65
1.	มูลเหตุในการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	65
2.	รูปแบบของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	66
2.1	องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	66
2.2	อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง....	67
2.3	ผลการดำเนินงาน.....	75
-	การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535.....	77
1.	มูลเหตุในการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	77

สารนัญ (ต่อ)

หน้า

2. การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นในประเทศไทย	78
2.1 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 (องค์กรกลาง 1)	79
2.1.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง	79
2.1.2 รูปแบบของคณะกรรมการ	80
2.1.2.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ	80
2.1.2.2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของ คณะกรรมการ	88
2.1.3 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ	92
2.2 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 (องค์กรกลาง 2)	95
2.2.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง	95
2.2.2 รูปแบบของคณะกรรมการ	96
2.2.2.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ	96
2.2.2.2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของ คณะกรรมการ	103
2.2.3 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ	104
2.3 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 (องค์กรกลาง 3)	105
2.3.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง	105
2.3.2 รูปแบบของคณะกรรมการ	106
2.3.1.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ	106

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3.2.2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของ คณะกรรมการ.....	110
2.3.3 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ.....	110
2.4 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 (องค์กรกลาง 4).....	111
2.4.1 วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้ง.....	111
2.4.2 รูปแบบของคณะกรรมการ.....	111
2.4.2.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ....	111
2.4.2.2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของ คณะกรรมการ.....	115
2.4.3 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ.....	115
2.5 การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 5 (องค์กรกลาง 5).....	115
- ปัญหาของคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	117
1. คณะกรรมการไม่มีอำนาจตามกฎหมาย.....	117
2. ความไม่ต่อเนื่องของคณะกรรมการ.....	121
3. ความไม่ชัดเจนในเป้าหมายขององค์กรกลางโดยส่วนรวม.....	124
4. เรื่องโรคระบาดของคณะกรรมการ.....	125
บทที่ 4 รูปแบบในการควบคุมการเลือกตั้งงานต่างประเทศ.....	129
- ประเทศไทย.....	130

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.	ระบบการเลือกตั้งและประวัติความเป็นมาขององค์กร ในการเลือกตั้ง.....	130
1.1	ระบบการเลือกตั้ง.....	130
1.2	ประวัติและความเป็นมาขององค์กรในการเลือกตั้ง.....	131
2.	องค์กรควบคุมการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	132
2.1	องค์ประกอบขององค์กร.....	132
2.2	อำนาจหน้าที่ขององค์กร.....	135
-	ประเทศไทย.....	141
1.	ระบบการเลือกตั้ง.....	141
2.	องค์กรกำกับดูแลการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	141
2.1	องค์ประกอบขององค์กร.....	142
2.2	อำนาจหน้าที่ขององค์กร.....	143
-	ประเทศไทย.....	149
1.	ระบบการเลือกตั้งและประวัติความเป็นมาขององค์กร ในการเลือกตั้ง.....	149
1.1	ระบบการเลือกตั้ง.....	149
1.2	ประวัติและความเป็นมาขององค์กรในการเลือกตั้ง.....	150
2.	องค์กรที่ควบคุมการเลือกตั้ง.....	151
2.1	คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	151
2.1.1	องค์ประกอบขององค์กร.....	151
2.1.2	อำนาจหน้าที่ขององค์กร.....	152
2.2	หน่วยงานอาสาสมัครของฝ่ายประชาชน (CITIZENS' ARM)	158
2.2.1	องค์ประกอบของหน่วยงานอาสาสมัคร ของฝ่ายประชาชน.....	158

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอาสาสมัคร	
ของผู้อัยประชาน.....	158
- ประเทศไทย.....	165
1. ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย.....	165
1.1 การเลือกตั้งทางรัฐสภา.....	165
1.2 การเลือกตั้งประธานาธิบดี.....	167
1.3 การเลือกตั้งห้องถีน.....	167
1.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	169
2. ระบบควบคุมการเลือกตั้ง.....	169
2.1 การควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง.....	170
2.2 การควบคุมคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้ง.....	175
2.2.1 อำนาจศาลในการพิจารณาคดี.....	175
2.2.2 การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	179
2.3 การควบคุมเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมืองทุจริต ในการเลือกตั้ง.....	180
- วิเคราะห์รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ในต่างประเทศ.....	183
บทที่ 5 รูปแบบและฐานะที่เหมาะสมในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร.....	192
- รูปแบบของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	196
1. ที่มาของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	197
2. คุณสมบัติของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	199
3. หลักประกันในการทำงานของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง....	201

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. วาระการดำเนินงาน.....	202
5. โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	203
6. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	205
7. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	205
8. อำนาจในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	209
- ฐานะของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง.....	210
- สรุปรูปแบบและฐานะขององค์กรที่กำหนดให้ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	211
 บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ	215
 รายการอ้างอิง.....	225
ภาคผนวก.....	
ประวัติผู้เขียน.....	

ศูนย์วิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย