

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดของงานวิจัยเรื่องนี้ ประกอบไปด้วยหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
2. หลักการบริหารจัดการเลือกตั้ง
3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้ง
4. องค์กรจัดการเลือกตั้ง การถ่วงดุล และการตรวจสอบการใช้อำนาจ

: บริบทในสังคมไทย

5. องค์กรจัดการเลือกตั้ง การถ่วงดุล และการตรวจสอบการใช้อำนาจ: ประสบการณ์จากต่างประเทศ
  - 5.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
  - 5.2 ประเทศอินเดีย
  - 5.3 ประเทศแคนาดา
  - 5.4 ประเทศฝรั่งเศส
  - 5.5 ประเทศฟิลิปปินส์
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะไปใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ และบริหารต่อไป (กระมล และคณะ, 2531)

นอกจากนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นกระบวนการที่สร้างให้เกิดความชอบธรรมให้แก่ผู้ใช้อำนาจอปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละประเทศจะมีกฎเกณฑ์กติกา และธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้บังคับการเลือกตั้งที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง โดยฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครองในช่วงเวลาตามที่กำหนด ฝ่ายที่แพ้ก็หาทางเอาชนะในคราวต่อไปตามวิถีทางที่กฎเกณฑ์ และกติกาได้กำหนดไว้กระบวนการเช่นนี้จะทำให้การสืบต่ออำนาจทางการเมือง และการปกครองประเทศเป็นไปโดยสันติวิธีไม่ต้องอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม เช่น การปฏิวัติรัฐประหารเป็นกลไกในการสับเปลี่ยนอำนาจ (บวรศักดิ์, 2542) วิธีการเช่นนี้ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง และในขณะเดียวกัน การเลือกตั้ง ย่อมทำให้รัฐบาลต้องตระหนักอยู่เสมอว่าจะต้องทำหน้าที่บริหารประเทศอย่างดีที่สุด เพราะประชาชนที่เลือกเข้ามาจะต้องคอยจับตามองดูการกระทำของตนและจะเป็นผู้ตัดสินอนาคตทางการเมืองว่าจะเลือกตั้งตนกลับมาทำงานอีกหรือไม่

การเลือกตั้งประกอบด้วยหลักการสำคัญอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปดังนี้  
ไพฑูรย์ (2540 อ้างถึง Pateman, 1990)

1. หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยอิสระปราศจากการบังคับหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง
2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) โดยต้องมีการกำหนดเวลาการเลือกตั้งที่แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น
3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง หรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามตัวบทกฎหมาย และจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้หากการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

4. หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึงเว้นแต่จะมีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก และบุคคลที่มีจิตบกพร่อง เป็นต้น

5. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน

### หลักการบริหารจัดการการเลือกตั้ง

เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ และยุติธรรมจะต้องมีการบริหารจัดการเลือกตั้งโดยมีกลไก ดังต่อไปนี้ ไพพอร์ย (2540 อ้างถึง Pateman, 1990)

บัญญัติให้มืองค์กรจัดการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในพระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีผลต่อสภาพทางกฎหมายขององค์กร ระหว่างการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Body) หรือเป็นเพียงองค์กรตามพระราชบัญญัติเท่านั้น ในกรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขององค์กรการจัดการเลือกตั้ง โดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาได้ (Parliamentary Procedures) ได้อย่างง่าย ๆ โดยทั่วไปหน้าที่ขององค์กรการจัดการเลือกตั้ง จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ หน้าที่บริหารและหน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ หลักในการบริหารเป็นเรื่องของการจัดการการเลือกตั้ง ส่วนหน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นการควบคุม และสอดส่องกิจกรรมในกระบวนการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ไม่ว่าองค์กรจัดการการเลือกตั้งจะมีรูปแบบใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่บริหารจัดการการเลือกตั้ง หรือองค์กรที่ควบคุมกำกับเลือกตั้งย่อมมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้ จูดีพร (2540 อ้างถึง Reeder W.W. ,1991)

1. เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าความรับผิดชอบในการบริหารการจัดการการเลือกตั้งนั้นจะได้รับการปฏิบัติอย่างไม่มีอคติ

2. เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการลงคะแนนเสียงมีความเกี่ยวข้องกัน

3. เพื่อให้เกิดความมั่นใจการลงคะแนนของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกระบวนการลงทะเบียนมีความเหมาะสม

4. เพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และสื่อมวลชนยอมรับ และปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ครอบคลุมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

### องค์กรการจัดการเลือกตั้ง : รูปแบบที่หลากหลาย

มนตรี (2543) ได้วิเคราะห์ถึงรูปแบบขององค์กรจัดการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

1. องค์กรการจัดการเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว (Temporary Election Management Body)

องค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งถูกจัดตั้งขึ้น เมื่อมีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง เช่น ประเทศโรมาเนีย มีการจัดตั้งสำนักงานการเลือกตั้งกลางชั่วคราว (Temporary Central Electoral Bureau) และเมื่อทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งเรียบร้อยสำนักงานดังกล่าวย่อมถูกยกเลิกไปในที่สุด ทั้งนี้การจัดตั้งองค์กรเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว ย่อมมีข้อดีในแง่ของการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากมีการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรจัดการการเลือกตั้งสามารถใช้วิธีการเช่าในระยะสั้น รวมไปถึงการจ้างงานบุคคล เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ที่สามารถจ้างเฉพาะในระยะเวลาที่ทำหน้าที่เท่านั้น เครื่องมือ และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์สามารถเช่า เพื่อใช้งานในระหว่างการเลือกตั้งเท่านั้น จะเห็นว่าองค์กรการจัดการการเลือกตั้งย่อมมีบทบาทอันจำกัดเฉพาะการควบคุมกำกับเลือกตั้งเท่านั้น

2. องค์กรการจัดการเลือกตั้งในลักษณะถาวร (Permanent Body)

การจัดตั้งองค์กรจัดการการเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรถาวรนี้ ต้องมีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน และมักจะจัดตั้งโดยการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับ โดยมีสมาชิกขององค์กรที่มีความสมัครใจเข้าร่วมในองค์กร ทั้งนี้ องค์กรการจัดการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าองค์กรการจัดการการเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว เช่น หน้าที่ในการลงทะเบียนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง หน้าที่ในการให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่

ประชาชน การกำหนดกฎเกณฑ์ในการหาเสียงการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว องค์การการจัดการการเลือกตั้งมักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แน่นอน

### 3. องค์การจัดการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ (Independences Body)

การจัดตั้งองค์การจัดการเลือกตั้ง ในลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระเกิดขึ้นจากการไม่ไว้วางใจในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นฝ่ายของตนเข้าทำหน้าที่ควบคุมกำกับ การเลือกตั้ง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การจัดการเลือกตั้ง มีอาจทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง และปราศจากอคติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นพวกพ้องของตน ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งองค์การจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบในองค์การเลือกตั้งที่จะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือเป็นนักวิชาการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคม ผู้พิพากษา เป็นต้น กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นอิสระจากฝ่ายการบริหาร รวมทั้งการให้ประกันในการดำรงตำแหน่ง เงินเดือน และงบประมาณที่เป็นอิสระ ปราศจากความครอบงำของฝ่ายบริหาร ในปัจจุบันในหลายประเทศจะมีการจัดตั้งองค์การจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระในหลายประเทศได้แก่ ประเทศไทย แคนาดา อังกฤษ และอินเดีย เป็นต้น หรืออาจเป็นการจัดตั้งองค์กรในกฎหมายทั่วไปได้ เช่น พระราชบัญญัติเลือกตั้ง พรรคการเมือง และ ประชามติ ค.ศ. 2000 ของประเทศอังกฤษได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเลือกตั้ง เป็นต้น

### 4. องค์การจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นฝักฝ่ายพรรคการเมือง (Partisan Election Management Body)

การจัดตั้งองค์การจัดการเลือกตั้งในลักษณะนี้ประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ มักจะพบเห็นได้ในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรก และมีพรรคการเมืองมากมายปรากฏในประเทศนามิเบียในปี 1989 และในประเทศบุรุนดีตามลำดับ ให้ องค์การการจัดการเลือกตั้งประกอบด้วยตัวแทนพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง เพื่อจะทำให้การเลือกตั้งมีความเป็นกลางและช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในแง่ของเงินเดือนได้อีกด้วย เนื่องจากบุคคลที่ประกอบกันเป็นสมาชิกในองค์การการจัดการเลือกตั้งได้เข้ามาทำหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และปกป้องส่วนได้เสียของพรรคการเมืองตน

## 5. องค์การการจัดการเลือกตั้งในลักษณะองค์กรตุลาการ (Judicial Body)

การจัดตั้งองค์การการจัดการเลือกตั้งที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีความยุติธรรมและวางตัวเป็นกลาง ดังจะพบเห็นได้ในประเทศปากีสถาน และโรมาเนีย

## 6. องค์การการจัดการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรของรัฐบาล (Government Ministry)

ในบางประเทศที่ไม่มีการตั้งองค์การการจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยเฉพาะจะมอบหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้แก่กระทรวงมหาดไทย (Ministry of the Interior) ซึ่งรับผิดชอบในด้านทะเบียนของประชาชนอยู่แล้ว และได้ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็จะฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม สำหรับระบบดังกล่าวยังใช้ในประเทศอัลจีเรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฮังการี เซเนกัล และประเทศไทย ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 เป็นต้น

### อำนาจหน้าที่ขององค์การการจัดการเลือกตั้ง

การมีระบบกฎหมายเลือกตั้งที่ดีนั้น หมายถึง กฎหมายเลือกตั้งต้องเป็นกฎหมายที่รักษาไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพในโอกาสทางการเมืองโดยไม่เลือกปฏิบัติแก่ผู้สมัคร และพรรคการเมืองฝ่ายใดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร และควรมีสาระสำคัญในเรื่องต่อไปนี้ (คำรณ, 2539)

### 1. อำนาจนิตินบัญญัติ (Legislative Initiative) ในองค์การการจัดการเลือกตั้ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การการจัดการเลือกตั้งนั้น ย่อมมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ว่า จะเป็นเรื่องของการจัดสรรเวลาให้พรรคการเมืองได้ใช้สื่อของรัฐ การใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ในกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับได้โดยตรงมิใช่ต้องเป็นอำนาจของรัฐสภาหากฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในรัฐสภาย่อมจะออกกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์เข้าข้างฝ่ายตนได้

### 2. อำนาจในการออกระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง (Regulation of Political Parties)

รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ต่างยอมรับในเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติรวมไปถึงการจัดการประชุมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยอาศัยสื่อต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรจัดการเลือกตั้ง ซึ่งมักจะต้องรับผิดชอบในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศ และมีใช่เป็นการจัดตั้งเพื่อเผยแพร่ลัทธิและอุดมการณ์ที่ขัดต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น

ทั้งนี้ องค์กรจัดการเลือกตั้งมักเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ในแง่ของการออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ในบางกรณียังทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่พรรคการเมืองอีกด้วย

### 3. อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Regulation of Campaign Finance)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์กรจัดการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งอย่างเป็นธรรมปราศจากความลำเอียง และจะต้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน และมีให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน อันเป็นผลมาจากการมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้ให้ความสัมพันธ์หลักความเสมอภาคในทางการเมืองเช่นเดียวกับทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ แม้ว่ารัฐมิได้เงินทุนแก่พรรคการเมืองโดยตรงแต่ได้รับการสนับสนุนโดยอ้อมจากรัฐจากการที่ใช้สื่อมวลชนของรัฐ โดยไม่เสียค่าบริการค่าโฆษณาที่ส่งบรรดาสมาชิกของพรรคการเมือง การใช้อาคารสถานที่ของทางราชการช่วยจัดประชุมบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง ในปี 1997 ซึ่งพรรคแรงงานเป็นรัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่จะไม่สนับสนุนการห้ามการโฆษณาหารู้ ได้มีข่าวเปิดเผยว่าบรรดาแรงงานได้รับการบริจาคเงินจากผู้บริหารการแข่งขันรถแข่งฟอร์มูล่าเป็นจำนวนกว่า 1.5 ล้านดอลลาร์ยังผลให้มีการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา จนกระทั่งพรรคแรงงานต้องคืนเงินบริจาค้นั้นไป ด้วยเหตุนี้รายงานของคณะกรรมการ Hansard จึงได้เสนอแนะว่า สมควรที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการรับบริจาคจากบุคคลที่ไม่เหมาะสม

4. อำนาจในการตรวจสอบ และการดำเนินกิจกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง

โดยกฎหมายเลือกตั้งของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะกำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองตลอดจนผู้สนับสนุนกระทำการที่เป็นการเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยเหตุนี้กฎหมายการเลือกตั้ง จึงกำหนดพฤติกรรมกระหาเสียงเลือกตั้งที่ผิดกฎหมายไว้หลายประการ ได้แก่ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่วางตัวเป็นกลางห้ามให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรจัดการเลือกตั้งจะมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง รวมไปถึงการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำความผิด ในบางประเทศ องค์กรจัดการเลือกตั้งร่วมกับพรรคการเมืองร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติ ในการรณรงค์หาเสียงที่เหมาะสม (Code of Conduct) ได้แก่ เนปาล อินเดีย เป็นต้น

5. อำนาจในกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สื่อในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Regulation of Media)

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อประเภทโทรทัศน์แต่ประเทศที่อยู่ในทวีปแอฟริกา รัฐบาลเป็นสื่อที่มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควบคุมกำกับสื่อมิให้เอนเอียงไปยังผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใดในช่วงหาเสียงเลือกตั้งในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าสื่อประเภทวิทยุ และโทรทัศน์ที่เป็นของรัฐมักจะเข้าข้างฝ่ายรัฐบาลมาตรการในการควบคุมกำกับสื่อ ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งมักจะประกอบด้วย มาตรการสำคัญ 3 ประเภท กล่าวคือ (กฤษฎา, 2532)

5.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองใช้สื่อของรัฐโดยไม่คิดมูลค่า (Free Access for Candidates and Political Parties)



5.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองทุกฝ่ายได้ใช้สื่อโดยเสียค่าบริการ (Paid Access for Gold Groups)

5.3 การควบคุมกำกับโดยรายงานข่าวในการหาเสียงเลือกตั้งในทุก ๆ สื่อ ไม่ว่าจะเป็นจะสื่อวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

หากเปรียบเทียบการควบคุมการใช้สื่อ ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งระหว่างประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา แล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีการควบคุมการซื้อเวลาในการใช้สื่อเพื่อหาเสียงเลือกตั้งแต่อย่างใด ในขณะที่ห้ามซื้อเวลาในการใช้สื่อ เพื่อโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดในประเทศอังกฤษ ยกเว้นการลงโฆษณาหาเสียงในสื่อประเภทหนังสือพิมพ์แต่ในขณะที่บางประเทศ เช่น ประเทศ แคนาดา ได้ห้ามสื่อมวลชนเผยแพร่รายงานผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่าโพล (Poll) ก่อนวันลงคะแนนเสียงเป็นจำนวน 3 วัน เนื่องจากอาจมีผลต่อการตัดสินใจที่เป็นอิสระของประชาชนในการไปลงคะแนนเสียง เป็นต้น สำหรับประเทศไทยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ออกระเบียบกำหนดห้ามสื่อมวลชนรายงานผลการทำ Exit – poll ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

## 6. อำนาจในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Districting)

องค์กรจัดการเลือกตั้งมีบทบาทในการกำหนดเขตเลือกตั้งแตกต่างกัน ดังจะเห็นจากในบางประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้งขึ้นโดยเฉพาะ (Boundary Commission) เนื่องจากการกำหนดขนาด และขอบเขตพื้นที่ของขอบเขตเลือกตั้งแต่ละเขตนั้นมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนน ในแต่ละเขตจะส่งผลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เยอรมนี เป็นต้น ในบางประเทศก็เป็นอำนาจขององค์กรจัดการเลือกตั้งได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้งดังในกรณีของประเทศไทย เป็นต้น

### องค์กรจัดการเลือกตั้ง การถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ : บริบทในสังคมไทย

องค์กรจัดการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ทั้งนี้การถ่วงดุลการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กกต. ได้แก่ กระบวนการคัดค้านคำวินิจฉัยของ กกต. ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย

### **คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.): รูปแบบองค์กรอิสระ**

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ของประเทศไทย เป็นรูปแบบองค์กรอิสระ (Independent Organization) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 136) ได้กำหนดให้ กกต. มีที่มาจากการแต่งตั้ง โดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหาได้มาซึ่ง กกต. จำนวน 5 คน กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการควบคุมกำกับดูแลงานจัดการเลือกตั้งแต่ละฝ่าย รวม 5 ฝ่าย คือ 1) ด้านกิจกรรมบริหารกลาง 2) ด้านกิจการการบริหารงานเลือกตั้ง 3) ด้านกิจการพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ 4) ด้านกิจการการมีส่วนร่วม 5) ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินัย แต่อย่างไรก็ตามตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญนั้นการดำเนินการ หรือการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ จะต้องกระทำในนามของ คณะกรรมการ (วิญญู, 2538) กล่าวคือ ต้องมีความเป็นเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีความรับผิดชอบร่วมกันในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรประเภทองค์กรคณะที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคน จึงมีความหลากหลายในด้านความคิดเห็นซึ่งลักษณะดังกล่าว เป็นรูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระส่วนมากแต่เมื่อการดำเนินการใด ๆ ใดที่เป็นรูปธรรมออกสู่สาธารณชน การกระทำที่มีลักษณะของการดำเนินการร่วมกัน และรับผิดชอบร่วมกัน

### **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)**

กระมล และคณะ (2541) ได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของ กกต. ไว้ดังนี้

#### **1. ควบคุมและดำเนินการจัดการหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง**

##### **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 หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (2))
5. สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (3))
6. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้งเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (4))
7. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))
8. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)
9. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)
10. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 32 (2))

11. รับรอง และแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 32 (9))

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541**

1. จัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 10 (5))
2. ดำเนินการ หรือประสานงานหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือจะสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 10 (8))
3. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกต เสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))
4. แต่งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งการออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง (มาตรา 16)

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541**

บรรพศักดิ์ (2542) ได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

1. ประธาน กกต. รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองใช้อำนาจออกประกาศของ กกต. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 5)
2. ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำร้องขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบในการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)

3. ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ได้บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

4. เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องควบคุมพรรคการเมืองไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นเกินวงเงินที่นายทะเบียน จะกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้ง และควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด

5. พรรคการเมืองเมื่อได้รับบริจาคเงิน ให้เปิดเผยผู้บริจาคและจำนวนเงินตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

6. ให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง และการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

7. ให้ กกต. มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน

8. นายทะเบียนประสานงานกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีโทรทัศน์ของรัฐให้จัดสรรเวลาออกอากาศอย่างเท่าเทียมกัน ให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิก ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค โดยคำนึงถึงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามครั้ง

#### กระบวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ในการบริหารจัดการเลือกตั้งให้ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ และยุติธรรมรวมทั้งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของปกครองระบบประชาธิปไตยของ กกต. ซึ่ง กกต.

มีอำนาจในการควบคุม และตรวจสอบการเพิกถอนเลือกตั้งซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ก่อนประกาศผลเลือกตั้งและภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ ดังนี้ (พนม, 2531)

1. กรณีก่อนประกาศผลเลือกตั้ง ได้แก่ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภากระทำการโดยมีหลักฐานอันเชื่อว่าการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต กกต. ไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิก หรือที่เรียกว่าให้ “ใบเหลือง”

2. กรณีหลังประกาศผลเลือกตั้ง ได้แก่ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นได้กระทำการไม่สุจริตตามกฎหมายเลือกตั้ง และมีหลักฐานชัดเจนว่าได้กระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด ทั้งนี้ กกต. สั่งเพิกถอนสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่ และเลือกตั้งซ่อมภายใน 1 ปี ยังผลให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ด้วย หรือที่เรียกว่าให้ “ใบแดง”

ในการมีคำสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นอยู่กับลักษณะความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ (พรศักดิ์ และธีรภัทร์, 2539)

#### 1. การสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่

กกต. มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ให้หน่วยเลือกตั้ง หรือในเขตเลือกตั้งใด ต่อเมื่อ กกต. ได้พิจารณาแล้ว และได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และสมควรที่จะให้มีการดำเนินการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งกล่าว ในการสั่งนับคะแนนใหม่ สำหรับกรณีที่เป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น กกต. จะมีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้ง หรือของเขตเลือกตั้ง เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาคนที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นก็ได้

แต่ในกรณีที่เป็นกรคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ให้อำนาจแก่ กกต. ในการที่จะมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือของเขตเลือกตั้งนั้น เมื่อปรากฏว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ เช่นเดียวกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งให้นับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง และในการพิจารณาเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นได้ปรากฏว่ามีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมแต่ กกต. ก็ไม่อาจมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งดังกล่าวได้ เนื่องจากการนับคะแนนเลือกตั้งนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้การนับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนับคะแนน ทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว(พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 68) แทนการนับคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้ง อีกทั้งจะต้องกำหนดมาตรการที่จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า เป็นการนับบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใด ในขณะที่นับคะแนน(พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง มาตรา 69 (3) โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งทางหนึ่ง (จุติพร, 2540)

ทั้งนี้ จากการกำหนดวิธีการนับคะแนนด้วยวิธีการดังกล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้ไม่อาจทราบได้ว่าบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งนั้นคือบัตรใบใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นเป็นจำนวนเท่าใด ด้วยเหตุนี้ กกต. จึงไม่อาจมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เฉพาะแต่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งได้เลย เมื่อกรณีนั้นเป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คงมีคำสั่งได้เฉพาะแต่การให้มีการนับคะแนนใหม่ของเขตเลือกตั้งนั้น แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

นอกจากนั้น การที่ กกต. จะมีคำสั่งได้แก่เฉพาะให้มีการนับคะแนนใหม่ของเขตเลือกตั้ง สำหรับกรณีที่เป็นกรคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ กกต. ต้องมีคำสั่งให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เพราะไม่อาจสั่งตามคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นได้ และในกรณีที่ผู้คัดค้านการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งของหน่วยเลือกตั้งนั้น แต่ กกต. มีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่

ของเขตเลือกตั้ง เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่อาจสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น อาจทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องได้ว่ามีคำสั่งเกินกว่าคำร้องของผู้คัดค้านการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น จะไม่เกิดปัญหาเช่นว่านี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดให้การนับคะแนนเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานำคะแนนเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งมานับรวมกัน ดังเช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรการนับคะแนนเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการนับคะแนนใหม่ กกต. จึงมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งใหม่ได้ ทั้งในกรณีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือของเขตเลือกตั้งนั้นได้

## 2. การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

กกต. จะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้ง หรือในเขตเลือกตั้งใดก็ตามเมื่อ กกต. ได้พิจารณาแล้ว และได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และสมควรที่จะให้มีการดำเนินการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าว

ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สำหรับกรณีที่เป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น กกต. จะมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้ง หรือของเขตเลือกตั้งนั้น แต่เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาคนที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้งนั้นได้

แต่ในกรณีที่เป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ให้อำนาจแก่ กกต. ในการที่จะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือของเขตเลือกตั้งนั้น เมื่อปรากฏว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เช่นเดียวกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ตามแต่ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งในเขตเลือกตั้ง และในการพิจารณาเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ปรากฏว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กกต. ไม่อาจมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งดังกล่าวได้ เนื่องจากการเลือกตั้ง



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งมาตรา 68) และต้องกำหนดมาตรการที่จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นการนับบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในขณะนับคะแนน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง มาตรา 69 (3) โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งทางหนึ่ง

ทั้งนี้ จากการกำหนดวิธีการนับคะแนนด้วยวิธีการดังกล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้ไม่อาจทราบได้ว่าอาจทราบได้ว่าบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งนั้นคือบัตรใบใด และผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในหน่วยเลือกตั้งนั้นรวมเป็นจำนวนเท่าใด ที่จะต้องหักออกจากคะแนนเลือกตั้งทั้งหมดของเขตเลือกตั้งนั้น ด้วยเหตุนี้ กต. จึงไม่อาจมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เฉพาะ แต่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งได้เลย เมื่อกรณีนั้นเป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คงมีคำสั่งได้เฉพาะแต่การให้มีการเลือกตั้งใหม่ของเขตเลือกตั้งนั้นอย่างเดียวนั่นเอง จึงเห็นได้ว่าเป็นข้อบกพร่องของผู้ร่างกฎหมายที่ไม่ได้พิจารณาถึงวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งแบบใหม่ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกับเรื่องการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น (ถวิลวดี, 2545)

นอกจากนั้น การที่ กต. จะมีคำสั่งได้แต่เฉพาะให้มีการเลือกตั้งใหม่ของเขตเลือกตั้งสำหรับกรณีที่เป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น อาจทำให้ กต. ถูกติติงได้ว่ามีคำสั่งเกินกว่าคำร้องของผู้คัดค้านการเลือกตั้งได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งในเขตเลือกตั้งนั้น เท่านั้น

### **กระบวนการในการตรวจสอบคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

เนื่องจาก กต. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร อันเป็นอำนาจในการบริหารจัดการเลือกตั้ง อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่ผู้คัดค้านการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว โดยผ่านกลไกตามกฎหมายดังนี้ (พรศักดิ์ และธีรภัทร์, 2539)

## 1. มาตรการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คำสั่งของ กกต. อาจถูกตรวจสอบ โดยศาลรัฐธรรมนูญหากปรากฏว่ามีการละเมิดสิทธิพื้นฐานของประชาชน และขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

## 2. มาตรการตามกฎหมายอื่น ๆ

2.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับ กกต. โดยที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายบริหารตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเพิกถอนการเลือกตั้งโดยตรง โดยการเพิกถอนการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น

2.3 ประกาศ คำสั่งของ กกต. ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย วิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ข้อ 30 ได้กำหนดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ เพื่อให้คำวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งมีความน่าเชื่อถือ และก่อให้เกิดการยอมรับของผู้คัดค้านและผู้ถูกคัดค้านรวมทั้งสาธารณชนโดยทั่วไป

## 3. มาตรการควบคุมโดยองค์กรอื่น

### 3.1 รัฐสภา

เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของการดำเนินการของ กกต. โดยการบัญญัติกฎหมาย

### 3.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นองค์กรที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้และสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าประกาศหรือคำสั่งของ กกต. ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

### 3.3 องค์กรอิสระอื่น ๆ

องค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบ กกต. เนื่องจากสามารถรับคำร้องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าประกาศ หรือคำสั่งของ กกต. ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

### ปัญหาและอุปสรรคของ กกต. ในประเทศไทย

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ในประเทศไทยไว้ดังนี้  
(พรศักดิ์ และคณะ, 2547)

1. การจัดระบบองค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจไม่ชัดเจน ทำให้สังคมเข้าใจว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการเพียงผู้เดียว และทำให้หน่วยงานทางภาครัฐขาดความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ทั้งที่มีความพร้อมจะช่วยเหลือพนักงานของรัฐจึงขาดอุดมการณ์ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการเลือกตั้งอย่างเต็มกำลังความสามารถ

2. การรวบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ กกต. โดย กกต. มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ทำให้การสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งทุกเรื่องจะสั่งการจากองค์กรส่วนบนไปสู่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งอยู่ห่างไกล ทำให้องค์กรระดับล่างขาดความเข้มแข็งและความพร้อมในการปฏิบัติงานไม่สามารถรับภาระแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

3. เกิดข้อครหาในเรื่องของความเป็นกลาง ทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคลากรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้งถูกกล่าวหาว่าไม่มีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังไม่มีความหน่วยงานใดที่สามารถยื่นมือ เข้าไปร่วมตรวจสอบได้

4. การสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดล่าช้าไม่ทันการณ์ ทำให้การปฏิบัติงานตามขั้นตอนไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานขาดสภาพความพร้อมและความรู้ความชำนาญ อันเนื่องมาจากสาเหตุการสรรหาบุคลากรล่าช้า ไม่ทันเวลาที่กำหนด และขาดการฝึกอบรมบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในกระบวนการสืบสวน สอบสวน

### องค์การจัดการเลือกตั้ง การถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ: ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ในต่างประเทศมีองค์การจัดการเลือกตั้ง และระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์การจัดการเลือกตั้งที่ช่วยให้การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และยุติธรรม โดยจะเป็นการศึกษาในประเทศเยอรมัน อินเดีย แคนาดา ฝรั่งเศส และฟิลิปปินส์ (กระมล และคณะ, 2541)

#### 1. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศเยอรมนีเป็นสหพันธ์รัฐ ปัจจุบันประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวม 16 มลรัฐโดยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสาธารณรัฐ และสังคมนิยมรัฐทั้งหมดมาจากประชาชน โดยการเลือกตั้งโดยยึดในหลักการเลือกตั้งว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วไปประชาชนมีอิสระ ในการเลือกตั้งมีความเสมอภาคในการเลือกตั้ง และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกระทำโดยลับ (กมลชัย, 2541)

ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนชาวเยอรมนีทั่วทั้งประเทศ โดยไม่อยู่ภายใต้คำสั่งใด ๆ หรือการมอบหมายงานของผู้หนึ่งผู้ใด หากแต่ปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรภายใต้ความสำนึกในหน้าที่ของตนเองคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องอายุ 18 ปีบริบูรณ์ ส่วนผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งนั้น จะต้องบรรลุนิติภาวะ (21 ปีบริบูรณ์ สำหรับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งนับเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ซึ่งยึดถือหลักการว่า คะแนนเสียงของประชาชนทุกคน จะต้องมีส่วนร่วมต่อการจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประสานกับความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐมีผู้แทนราษฎรได้ 500 คน ก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 250 เขตเลือกตั้งหรือกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎร

ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ 2 ประเภท (มาตรา 4 BWG) คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก (มาตรา 5 BWG) คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมือง (มาตรา 21 BWG) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สองว่า พรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใดของสมาชิกผู้เลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปเท่านั้น จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร หรือ มิเช่นนั้น จะต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 3 เขต เลือกตั้งในคะแนนเสียงประเภทแรก จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่อีกนั้น ทางพรรคการเมืองนั้นก็จะจัดหาผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรให้ดีที่สุด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมาธิการในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ด้วย

การตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่ การโต้แย้งคัดค้านมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ ให้ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์

กระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์รัฐเยอรมัน เป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Returning) เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 1995 วัตถุประสงค์ในการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Returning) เพื่อควบคุมการเลือกตั้งสภาสหพันธ์รัฐเยอรมันตะวันตก และเพื่อควบคุมการเลือกตั้งตัวแทนจากสหพันธ์รัฐเยอรมัน เพื่อไปดำรงตำแหน่งในสภายุโรป (บุญศรี, 2542)

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีดังนี้

1. ตรวจสอบการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเหมาะสม
2. พิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัคร

3. แต่งตั้งและกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. เป็นประธาน คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธรัฐ
5. พิจารณาลงมติเห็นชอบหรือคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในท้องถิ่น
6. ตีความข้อพิพาท
7. ตรวจสอบผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด และจัดเตรียมรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
8. ตรวจสอบและเผยแพร่ข้อบัญญัติของการเลือกตั้งทั่วไป
9. ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

การจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปัจจุบันนั้น แบ่งออกได้เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ (ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 8 และมาตรา 9)

เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มีการปกครองแบบสหพันธ์ลำดับชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ ตามกฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ด้วยในที่นี้จะกล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากระดับล่างสุดตามขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เป็นการสะดวกแก่การทำความเข้าใจ

### องค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับกับการเลือกตั้ง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง แบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบดังนี้

### 1.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

### 1.2 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไปจะต่างกันเพียงแต่ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

### 1.3 คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้งหรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตการรับผิดชอบก็ได้ ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

## 2. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ (ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีการแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งรวมทั้งหมด 328 เขต)

## 3. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับรัฐ 1 ชุดทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน (ประเทศเยอรมัน ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ารัฐ รวมทั้งสิ้น 16 รัฐ)

#### 4. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งที่นั่ง พร้อมทั้งที่จะประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมาตราว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดจะทำการแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกันและมีส่วนสนับสนุนในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับจึงแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหลายเองที่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากในยุโรปนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้หน่วยงานของรัฐนั้น ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐ มีแนวโน้มจะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะรัฐบาล

#### การถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรจัดการเลือกตั้ง

สำหรับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งอันนำไปสู่การเพิกถอนการเลือกตั้ง กล่าวคือ

1. บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีสิทธิเลือกตั้ง (Voteable Person)
2. ประธานสภา (Bundestag)
3. เจ้าพนักงานเลือกตั้งของท้องถิ่น (The Land Returning Officer)
4. เจ้าพนักงานเลือกตั้งของสหพันธ์รัฐ (The Federal Returning Officer)



ลักษณะของการเพิกถอนการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญของเยอรมนี (Basic Law) ได้กำหนดหลักทั่วไปของการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 38 (1) ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรเยอรมัน (Bundestag) ย่อมได้รับการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไปโดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาค และโดยลับ” กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น และในระหว่างการเลือกตั้ง หรือแม้แต่ภายหลังการเลือกตั้งก็ห้ามมิให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปใด ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระ

สำหรับการใช้อิทธิพลโดยใช้กำลังบังคับหรือทำให้เกิดความกดดันโดยทั่วไปแล้ว หมายถึงการกระทำต่าง ๆ เป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ หรืออำนาจทางสังคมที่เหนือกว่า เช่น ฉวยโอกาสจากการที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องลงคะแนนเสียงไปในทางทิศทางใดทิศทางหนึ่ง และตามความต้องการของผู้ฉวยโอกาส การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมนี มาตรา 108 ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก ชู่เชิญ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 108 เอและมาตรา 108 บี) ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแล้ว การกระทำเหล่านี้ยังเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้การเลือกตั้งนั้น ๆ เป็นโมฆะอีกด้วย หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่า การกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้นได้ และไม่อาจตัดสินใจได้อย่างอิสระเสรีการเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อกู้มครองการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม โดยการร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะต้องทำเป็นคำร้อง (Complaint) ยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อวินิจฉัย (บุญศรี, 2542)

### ปัญหาและอุปสรรคของ กกต. ในประเทศเยอรมัน

กกต. ของเยอรมันไม่มีอำนาจในการตัดสินใจคดีความที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อมีความเลือกตั้งเกิดขึ้นจะเป็นหน้าที่ของศาลสูงเยอรมันทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดี ทำให้การทำหน้าที่ของ กกต. ไม่มีความต่อเนื่องกัน

## 2. ประเทศอินเดีย

อินเดียมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นอยู่ กับฝ่ายใด ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธาน กรรมการ และกรรมการอื่น ๆ อีกตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง ภายใต้การยอมรับของรัฐสภามีหน้าที่อำนาจการ และควบคุมการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และ ระดับรัฐตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง จนกระทั่งถึงการจัดการเลือกตั้งและประกาศผลเลือกตั้ง รวมถึงการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเลือกตั้งจะอยู่ในตำแหน่งถาวรตลอดไป และ ได้รับการปฏิบัติ เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงส่วนที่เป็นกรรมการเลือกตั้ง หรือเป็นกรรมการเลือกตั้งภูมิภาคจะดำรงตำแหน่งถาวร โดยประธานกรรมการเลือกตั้งไม่สามารถ ตั้งให้ออกจากตำแหน่งได้ คณะกรรมการดังกล่าวจะจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งภูมิภาคขึ้น เพื่อช่วยเหลือในการควบคุม ดูแลการเลือกตั้งในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และมีอำนาจของเจ้าหน้าที่ ของรัฐไปช่วยเหลือได้ตามที่ความต้องการซึ่งประธานาธิบดี หรือผู้ว่าการรัฐจะต้องให้การสนับสนุน ในเรื่องต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอมาตามหลักฐานที่ปรากฏคณะกรรมการ การเลือกตั้งนี้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก สามารถควบคุมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ เลือกตั้งได้เรียบร้อย ทั้ง ๆ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนหลายร้อยล้านคน นอกจากนั้นคณะกรรมการ ดังกล่าวยังช่วยควบคุมดูแลให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรม และ เมื่อพบว่ามีกรณีละเมิดกฎหมายเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะประกาศให้ผล การเลือกตั้งเป็นโมฆะมาแล้วหลายครั้ง (กระมล และคณะ, 2541)

### คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย

อินเดียมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและเป็น กลางมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 324 คณะกรรมการการเลือกตั้งของ อินเดียประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Chief Election Commission) 1 คน และมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commissions) ได้อีกหลายคนตามความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ สำหรับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ กำหนดคุณสมบัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐสภา

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักประกันในการทำงาน คืออยู่ในตำแหน่งถาวรตลอดไปจะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด (Bhalla, 1993)

ประธานาธิบดีเป็นผู้กำหนดและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งได้เป็น 4 ระดับ ดังนี้ คือ

### 1. ระดับชาติ หรือในส่วนกลาง

ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และอาจมีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตามความจำเป็น ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นตำแหน่งศูนย์กลางที่ถาวรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สภาพการทำงานของประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสียเปรียบ หรือเสียหายไปกว่าที่เดิมหลังจากที่ได้เข้าดำรงตำแหน่ง และมีหลักประกันการทำงานคือจะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่ต้องการเตรียมการหรือการควบคุมการเลือกตั้งนั้นอยู่ในที่ที่ห่างไกล โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (Regional Commission) พร้อมทั้งกำหนดฐานะและเวลาที่อยู่ในตำแหน่งโดยกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ คือประธานาธิบดีจะโยกย้ายกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานคณะกรรมการ (Nohlen, 1996)

### 2. ระดับแคว้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษารัฐบาลของแคว้น แต่งตั้งหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (Chief Election Officer) เป็นศูนย์กลางถาวรประจำอยู่ทุกแคว้นและดินแดนในอาณัติ หัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งสามารถทำงานราชการควบคู่ไปกับการเลือกตั้งได้ ถ้าหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งทำงานไม่เต็มเวลา สำหรับงานการเลือกตั้งจะต้องมีการตั้งตำแหน่งเพิ่มขึ้น

และทุกแคว้น และดินแดนในอาณัติจะต้องมีผู้ทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คน การจัดการองค์กรจะแตกต่างกันไปแต่ละแคว้นขึ้นกับขนาดของแคว้น และปริมาณงาน

### 3. ระดับตำบล

เช่นเดียวกับระดับแคว้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษารัฐบาลของแคว้นแต่งตั้งเจ้าพนักงานการเลือกตั้งระดับตำบล (District Election Officer) สำหรับการแต่งตั้งคณะทำงานในการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบลจะมีรูปแบบไม่แน่นอนและแคว้นมีอิสระที่จะพัฒนารูปแบบการควบคุมตำบลของตนเอง

### 4. ระดับเขตเลือกตั้ง

เป็นระดับเล็กที่สุด และจะเป็นระดับของการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้นแต่งตั้งพนักงานทะเบียนเลือกตั้ง (Electoral Registration Officer) และอาจตั้งผู้ช่วยพนักงานทะเบียน (Assistant Electoral Registration Officer) ขึ้นมาช่วยงานพนักงานทะเบียนเลือกตั้งได้ตามกฎหมายว่าด้วย ผู้แทนของประชาชนการทำงานจะมุ่งตรวจสอบบัญชีทะเบียนการเลือกตั้ง โดยเพิ่มจากงานด้านปกครองตามปกติ และจะไม่ได้รับเงินพิเศษใด ๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนน (Returning Officer) ทำหน้าที่กำหนดที่ตั้ง และจำนวนหน่วยเลือกตั้งซึ่งพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงคนหนึ่ง อาจถูกแต่งตั้งให้ดูแลการเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขตการเลือกตั้งก็ได้ และอาจมีผู้ช่วยได้มากกว่า 1 คน จึงแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งพนักงานดูแลหน่วยเลือกตั้ง และพนักงานคะแนน (Presiding and Polling Officers) ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบลมีหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 1 คน อาจดูแลหน่วยเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งหน่วยได้ โดยปกติแล้วคณะกรรมการคะแนนประกอบด้วยพนักงานดูแลหน่วยเลือกตั้ง 1 คน และพนักงานคะแนน 4 - 5 คน บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้งจะเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการ มีความรู้ทางด้านกฎหมายเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงว่ามีความซื่อสัตย์ สำหรับเจ้าพนักงานคะแนน ซึ่งจะต้องมีเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องหาบุคคลที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของรัฐ อาทิเช่น ครู อาจารย์ หรืออาสาสมัครมาช่วยเสริมด้วย

กล่าวได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสามารถจัดการเลือกตั้งที่มีเขตการเลือกตั้งจำนวนมหาศาลได้อย่างเรียบร้อย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีอำนาจหน้าที่ที่เพียงพอต่อการจัดการดูแลการเลือกตั้งได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียมีดังต่อไปนี้คือ (กระมล และคณะ, 2541)

1. กำหนดวันเวลาการเลือกตั้ง (ซึ่งการเลือกตั้งอาจทำกันหลายวัน) เสนอประธานาธิบดี เพื่อที่ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามวัน เวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

2. จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

3. ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หลังจากการเลือกตั้ง

4. เตรียมการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ทุก ๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้ง และทุก ๆ วันที่ 1 มกราคมของทุกปี) โดยพนักงานทะเบียนเลือกตั้งจะเป็นผู้เตรียม และแก้ไขทะเบียนราษฎรรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับเขตเลือกตั้ง เริ่มจากพนักงานทะเบียนเลือกตั้งเตรียมทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างในเขตเลือกตั้งของตนแล้วส่งจดหมายร้องขอไปยังเจ้าบ้าน เพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้าทุกคนที่ได้รับจดหมายจะต้องส่งจดหมายร้องขอกลับคืน นอกจากนี้เจ้าพนักงานทะเบียนอาจไปหาข้อมูลด้วยตนเองตามบ้านก่อนที่จะใส่ชื่อลงไปในทะเบียนฉบับร่างก็ได้ จากนั้นพนักงานทะเบียนจึงจะติดประกาศทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างนำไปติดในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องทำใน 30 วัน นับจากวันติดประกาศฉบับร่าง การจัดเตรียม และตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้เจ้าพนักงานเลือกตั้งระดับตำบล และหัวหน้าเจ้าพนักงานเลือกตั้งระดับแคว้นจะเป็นผู้ควบคุมตามลำดับชั้นอีกทีหนึ่ง

5. กำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ภายหลังจากคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้วพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะกำหนดที่ตั้ง และจำนวนหน่วยเลือกตั้ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้ง บริเวณลงคะแนน เตรียมหีบเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องมือประทับตรา สัญลักษณ์ ลงบัตร บัตรเลือกตั้ง และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

6. หน้าที่ได้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้วพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะปิดประกาศบอกวิธีการ และสถานที่สมัครต่อสาธารณะผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง ซึ่งจะตรวจสอบใบสมัครและมีอำนาจไม่รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ หากตรวจสอบแล้วพบว่ามีความผิดปกติไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วน หรือไม่กระทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง จะต้องเขียนเหตุผลประกอบการปฏิเสธไม่รับสมัครไว้ด้วย ในกรณีที่ผู้สมัครเห็นว่าการไม่รับใบสมัครไม่ชอบด้วยเหตุผล สามารถร้องขอต่อศาลแพ่งให้พิจารณาผลการตรวจสอบใหม่ได้

7. หน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้มีหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม คือ พนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้ง และพนักงานควบคุมการลงคะแนน นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจตั้งตัวแทนการเลือกตั้ง (โดยส่งรายชื่อแจ้งให้พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงทราบก่อน) เข้าไปดูผลการลงคะแนนด้วยก็ได้

8. หน้าที่นับคะแนน และประกาศผลการนับคะแนน ผู้ทำหน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนก็คือ พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง ก่อนวันเลือกตั้ง 1 สัปดาห์ พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะกำหนดสถานที่ วัน และเวลาที่นับคะแนน และส่งใบแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เพื่อทราบ

ผู้มีสิทธิจะอยู่ในขณะที่นับคะแนน ได้แก่ พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้แทนการเลือกตั้ง และผู้แทนการนับคะแนน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้สมัครหรือบุคคลอื่น ๆ ซึ่งได้รับอนุญาตจากพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงแล้ว

ในกรณีที่มิบัตรเสียก่อนที่พนักงาน หรือผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงปฏิเสธไม่รับบัตรเลือกตั้งนั้น จะต้องอนุญาตให้ตัวแทนนับคะแนนมีโอกาสแสดงเหตุผลในการตรวจสอบบัตรเลือกตั้งก่อนหลังจากนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้ง และรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

9. อาจยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเห็นว่าการลงคะแนนมีการทุจริต หรือ โกงการเลือกตั้งสามารถสั่งยกเลิกการลงคะแนน และสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

10. อำนาจตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป (อำนาจในเชิงกึ่งตุลาการ) อำนาจข้อนี้ นับได้ว่าเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่ และสำคัญมากทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย มีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 324 (1) บัญญัติว่า “หน้าที่อำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภา สภานิติบัญญัติของแต่ละแคว้น การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวางรวมทั้งอำนาจตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ได้แก่ การเลือกตั้งตัวสมาชิกสภานิติบัญญัติการเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงแต่ศาลสูงนั้น จะไต่สวนหรือตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ต่อเมื่อ ผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งร้องเรียนต่อศาลสูงเท่านั้น

### ปัญหาและอุปสรรคของ กกต. ในประเทศอินเดีย

1. การแต่งตั้ง กกต. ของประเทศอินเดียประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะเสนอชื่อใครก็ได้โดยให้สภาผู้แทนให้ความเห็นชอบ อาจจะเป็นไปได้ว่าประธานาธิบดีมีอำนาจเหนือ กกต. ทำให้ กกต. ไม่มีความเป็นกลางเท่าที่ควร

2. กกต. ของอินเดียมีอำนาจในเชิงกึ่งตุลาการ เป็นอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด คือ มีทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการอยู่ในองค์กรเดียวกัน ผลก็คือ กกต. สามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ถ้า กกต. ใช้อำนาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องก็จะเกิดความเสียหายต่อผลการเลือกตั้ง

3. กกต. ของอินเดียไม่สามารถที่จะขอความร่วมมือจากหน่วยงานเอกชนเพราะกฎหมายมิได้บัญญัติไว้

### 3. ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่เป็นระบบสหพันธรัฐ และมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ ได้แก่ The Election Expenses Act 1974 ซึ่งควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และ Canadian Election Act 2000 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และยุติธรรมโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (Reif, 1995)

#### 1. ลักษณะสำคัญของการเลือกตั้งในแคนาดา

1.1 การลงคะแนนลับ เป็นหลักประกันให้ประชาชนสามารถออกเสียงได้อย่างอิสระปราศจากการข่มขู่จากบุคคลอื่น

1.2 เจ้าหน้าที่เลือกตั้งต้องวางตัวเป็นกลาง ซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม ต้องปฏิบัติตามก่อนปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

1.3 ให้สิทธิการออกเสียงลงคะแนนแก่ทุกคน การเลือกตั้งของแคนาดาให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เท่าเทียมกันทุกคน

#### 2. กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่ผู้สมัครพึงใช้ได้

3. รัฐจะจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมือง ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งช่วงเวลา 1 เดือน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และมีคณะกรรมการว่าด้วยการจัดสรรเวลาในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นผู้พิจารณาในการจัดสรรเวลาให้พรรคการเมือง

#### 4. รัฐจัดสรรเงินชดเชยเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนี้



4.1 ค่าไปรษณีย์สำหรับส่งเอกสารหรือวัสดุที่ไม่เกิน 1 อ่อนซ์ ให้แก่บุคคลที่มีบัญชีรายชื่อในบัญชีเลือกตั้ง

4.2 ค่าชดเชยเป็นจำนวน 8 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 25,000 รายชื่อที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้งและ

4.3 ค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 6 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เกินรายชื่อในลำดับที่ 25,000 ขึ้นไป ตามที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง

### การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายที่ควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ ได้แก่ The Canadian Elections Act 2000 ซึ่งได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครเลือกตั้ง และพรรคการเมืองไว้ดังต่อไปนี้ (วิษณุ และคณะ, 2535)

#### 1. การกำหนดความโปร่งใสทางการเงิน (Financial Transparency)

สาระสำคัญในการกำหนดความโปร่งใสทางการเงินมีจุดมุ่งหมายก็เพื่อป้องกันอิทธิพลของกลุ่มทุนในการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองโดยมีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

##### 1.1 การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Expenditure Control)

ตามกฎหมาย The Canadian Elections Act 2000 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ค่าใช้จ่าย” (Expense) หมายความว่า รวมถึงจำนวนเงินที่จ่าย สิ่งของ หรือบริการที่ให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยจะพิจารณาตามราคาหรือมูลค่าสิ่งของ หรือบริการตามมูลค่าทางการตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ในกรณีที่ผู้ดำเนินการทำโพล เพื่อสำรวจความเห็นของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการทำให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่ากรณีนี้จะต้องถือว่าเป็นการให้บริการแก่พรรคการเมือง ซึ่งจะต้องนำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองตามกฎหมาย

ในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังกล่าว กฎหมายยังครอบคลุมถึงผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง (Third Party) ซึ่งจะต้องมาดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายโฆษณา เพื่อช่วยการหาเสียงเลือกตั้งได้ไม่เกิน 150,000 ดอลลาร์

นอกจากนี้ การที่พรรคการเมืองจะสามารถใช้จ่ายเงินไปในการหาเสียงเลือกตั้งได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ และในการบริจาคเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองกองทุนสนับสนุนทางการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง กฎหมาย The Canadian Election Act 2000 ได้กำหนดกฎเกณฑ์แก่บุคคลที่ห้ามมิให้บริจาคเงินไว้ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่มีได้มีสัญชาติแคนาดาหรือมีภูมิลำเนาถาวรในประเทศแคนาดา
2. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีได้ประกอบธุรกิจในประเทศแคนาดา
3. สหภาพแรงงานที่มีได้มีสิทธิต่อรองตามกฎหมายแรงงานให้แก่ผู้ใช้แรงงานประเทศแคนาดา
4. พรรคการเมืองของต่างประเทศ
5. รัฐบาลหรือตัวแทนของต่างประเทศ

ในกรณีที่มีการรับบริจาคเงินจากบุคคลดังกล่าวข้างต้น พรรคการเมืองหรือผู้สมัครจะต้องนำเงินมาส่งมอบกับอธิบดีกรมพิทักษ์ทรัพย์ (Receiver General) และในการบริจาคเงินนั้น ผู้ที่มีสิทธิในการรับเงินบริจาคต้องเป็นตัวแทนพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนต่อสำนักงานเลือกตั้ง

## 1.2 การควบคุมการบริจาคเงิน

กฎหมายของแคนาดาไม่ได้กำหนดวงเงินขั้นสูงสุดที่จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กำหนดห้ามบุคคลบางประเภทที่จะบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

และผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้กฎหมายเลือกตั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้เจ้าของสื่อต้องจัดสรรเวลาให้พรรคการเมืองได้ซื้อเวลาได้ในช่วงวันที่ 29 ของเดือน และ 2 วัน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเจ้าของสื่อจะต้องจัดสรรเวลาประมาณ 6.5 ชั่วโมงให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ซื้อเวลา เพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

## 2. มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลสำรวจความเห็นของประชาชน ในทางการเมือง

ในประเทศแคนาดา ได้มีการดำเนินการสำรวจประชามติ (Public Opinion) เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาสถาบันที่ดำเนินการทำโพลมีทั้งที่เป็นบริษัทเอกชนและส่วนราชการ เช่น The Canadian Institute for Public Opinion (CIPO) ซึ่งเป็นสาขาของกัลลัปโพล (Gallup Poll) ในสหรัฐอเมริกา, Decima Research, Surecom, Canadian Fact เป็นต้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่ของสถาบันที่ดำเนินการทำโพลเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทที่ดำเนินการในทางธุรกิจให้กับพรรคการเมืองหรือสื่อมวลชน (Media) นอกจากนี้ การเผยแพร่ผลของการสำรวจความเห็นของประชาชนมักจะเผยแพร่ ผลของการสำรวจผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ เป็นต้น

โดยเหตุที่ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่อาณาเขตที่กว้างใหญ่ ประกอบเวลาที่แตกต่างกันของรัฐที่อยู่ทางด้านตะวันออกและตะวันตกของประเทศ จึงทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผลของโพลที่เผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ อาจทำให้มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในกรณีที่เขายังมิได้ตัดสินใจว่าจะเลือกผู้สมัครรายใด และอาจจะเลือกที่จะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่ ผลของโพลที่สื่อให้เห็นว่าประชาชนกำลังให้ความนิยม ทั้งนี้ลักษณะของโพลที่ก่อให้เกิดการโน้มน้าวจิตใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เรียกว่า Bandwagon Effect (Austin, 1996)

ดังนั้น จึงได้มีการนำแนวความคิดที่ห้ามมิให้เผยแพร่ผลของการสำรวจความเห็นของประชาชนในช่วงที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย The Canadian Election Act 1984 โดยการห้ามมิให้ดำเนินการเผยแพร่ผลของการสำรวจความเห็นของประชาชน ในช่วงก่อนและในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งระยะเวลา 3 วัน แต่ปรากฏว่าศาลอุทธรณ์แห่งรัฐ

Alberta ได้มี คำพิพากษาในปี 1996 ว่าบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว คงห้ามได้เฉพาะบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนผู้สมัครรับการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ในคดี Thomson Newspapers ศาลสูงสุดแห่งแคนาดาได้พิพากษาในปี 1998 ว่าบทบัญญัติซึ่งห้ามเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นโมฆะ เนื่องจากการเป็นการจำกัดเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน (Freedom of Expression) ด้วยเหตุนี้ต่อมา จึงได้มีการปฏิรูปกฎหมาย The Canadian Elections Act และได้มีการประกาศใช้กฎหมายเมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2000 โดย ในส่วนของกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในช่วงที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไว้ดังนี้ (ประณต, 2543)

บุคคลที่ดำเนินการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Transmit) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน ดังต่อไปนี้

1. ชื่อของบุคคลผู้ให้การสนับสนุนในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
2. ชื่อของบุคคลหรือองค์กรที่ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
3. ระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจ
4. จำนวนประชากรที่ดำเนินการสำรวจ
5. ในกรณีที่มีการเผยแพร่ผ่านสื่ออื่น ๆ นอกจากการกระจายเสียงแล้ว (Broadcasting) จะต้องรายงานข้อมูลเพิ่มเติม กล่าวคือ
  - 5.1 คำถามที่ใช้ในการสำรวจเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
  - 5.2 วิธีดำเนินการสำรวจตามหลักวิชาสถิติ
  - 5.3 ขนาดของประชากรที่ดำเนินการสำรวจ
  - 5.4 ค่าความผิดพลาดในการสำรวจ

ทั้งนี้ ผู้เผยแพร่ที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว จะต้องได้รับโทษจำคุกและปรับ และห้ามมิให้มีการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าว ห้ามมิให้รายงานผลของการสำรวจผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตด้วย

### องค์กรควบคุมกำกับการเลือกตั้ง

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ในการควบคุมกำกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และยุติธรรมประกอบด้วย

#### 1. ประธานกรรมการเลือกตั้ง (The Chief Electoral Officer)

ประธานกรรมการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยตำแหน่งประธานกรรมการเลือกตั้งมีที่มาจากกฎหมาย (The Dominion Election Act, 1920) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นที่ยอมรับว่าเจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระ (Independence) และมีความเป็นกลาง (Neutrality) โดยจะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง

สถานะของประธานกรรมการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งในปัจจุบัน ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาและเกษียณอายุเมื่อครบอายุ 65 ปี และตำแหน่งดังกล่าวจะต้องไม่ถูกถอดถอนอย่างไม่มีเหตุผล รวมทั้งมีเงินเดือนเทียบเท่ากับผู้พิพากษาของศาลแห่งสหพันธ์

#### 2. เจ้าหน้าที่เลือกตั้ง ซึ่งจะประกอบไปด้วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง (Chief Electoral Officer)

เจ้าหน้าที่ประจำเขตเลือกตั้ง (Returning Electoral Officer) และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลในเขตเลือกตั้ง

### 3. ผู้มีสิทธิร้องเรียนเพิกถอนการเลือกตั้ง

ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่เลือกตั้งโดยร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรียกว่า “Commissioner” ซึ่งแต่งตั้งโดยหัวหน้าเจ้าหน้าที่เลือกตั้งแห่งแคนาดา ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จะทำการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานตาม ข้อกล่าวหาถ้าหากคดีมีมูลก็จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อเพิกถอนการเลือกตั้ง

### 4. องค์กรผู้พิจารณาเพิกถอนการเลือกตั้ง

ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนการเลือกตั้งแต่เพียงองค์กรเดียว เช่นเดียวกับคดีโดยทั่วไป

## ปัญหาและอุปสรรคของ กกต. ในประเทศแคนาดา

1. คณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศแคนาดามีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากเกินไป
2. ไม่มีองค์กรอิสระอื่นใดที่สามารถตรวจสอบการทำงานของ กกต. ขณะจัดการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง
3. ถึงแม้จะมีศาลเข้ามาดำเนินการในการฟ้องร้องการเลือกตั้ง อาจจะได้เท่าที่บัญญัติไว้เท่านั้น

## 4. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นนั่นเป็นประเทศที่มีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา กล่าวคือเป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี (Semi – Presidential and Semi Parliamentary System) ที่เป็นเช่นนี้เพราะในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีกับรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาซึ่งมีเสียงข้างมากอยู่นั้นเป็นความสัมพันธ์แบบระบบรัฐสภา กล่าวคือ รัฐบาล

มีอำนาจที่จะยุบสภาได้ และในขณะเดียวกันรัฐสภาสามารถที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้นอกจากนี้รัฐบาลต้องรับผิดชอบแถลงนโยบายตอบกระทู้ถามและบริหารงานด้วยความไว้วางใจของรัฐบาล ทำให้ระบบการเมืองฝรั่งเศสเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา เพราะประธานาธิบดีฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี และมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง อาทิเช่น อำนาจควบคุมนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อีกทั้งประธานาธิบดียังเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย ในข้อนี้เองที่ทำให้ประธานาธิบดีไม่ใช่ประธานาธิบดีที่เป็นบุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองอย่างในระบบรัฐสภาอย่างที่ปรากฏในอินเดีย หรือเยอรมนี เพราะในประเทศเหล่านี้ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใดไม่แต่ประธานาธิบดีฝรั่งเศสกลับมีอำนาจเหนือรัฐบาล (วิญญู, 2538)

ส่วนรัฐบาลอันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง และรัฐมนตรีทั้งหลายนั้นต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐสภาและประธานาธิบดี (ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง) อีกด้วย รัฐสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยวิธีเสียงข้างมากเด็ดขาด 2 รอบ (Majorite Absolue a' Deux Tours) มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนวุฒิสภานั้น สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยต้องมีการจับฉลากออกใน 1 ใน 3 ทุก ๆ 3 ปี สภาทั้งสองมีอำนาจเหมือนกัน จะต่างกันก็ตรงที่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในกรณีขัดแย้งกันสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในการลงมติเด็ดขาดในขั้นสุดท้าย (Luchaire, 1980)

### มาตรการทางกฎหมายในการสร้างความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งอันเป็นที่ยอมรับในประเทศฝรั่งเศสที่สำคัญ กล่าวคือ

1. การเลือกตั้งจะต้องมีความเสมอภาค กล่าวคือ ไม่มีใครได้เปรียบกว่าใครในการใช้เครื่องมือในการเสนอแนวความคิดและคุณสมบัติของตนเอง
2. การเลือกตั้งจะต้องมีลักษณะเปิดกว้าง โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคิด และความตั้งใจจริงในทางการเมืองสามารถเข้ามาแข่งขัน มิใช่เป็นกรณีที่ให้เงินเข้ามาบิบบาทอย่างสูงในการเลือกตั้ง

ผลของการเลือกตั้งจะต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่ “เงิน” เท่านั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญในการชี้ผลขาดในการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการเงินและพฤติกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่เป็นการเอาเปรียบคู่แข่ง ในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับ 88 - 286 ลงวันที่ 11 มีนาคม 1988 ว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับ 90 - 383 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1990 ว่าด้วยการจำกัดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และการให้ความกระจ่างแก่การเงินที่ใช้ในกิจกรรมทางการเมืองรวมถึงประมวลกฎหมายเลือกตั้ง ได้กำหนดให้รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีมาตรการด้านภาษีในประมวลรัษฎากรที่สนับสนุนกิจการทางการเมือง โดยให้ผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนได้ หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีมาตรการในการให้ความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังนี้ (อุดม, 2540)

## 1. การจำกัดวงเงินบริจาค

การที่กฎหมายต้องจำกัดวงเงินในการบริจาค เพื่อสนับสนุนกิจการทางการเมืองให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงินของผู้บริจาคหรือกลุ่มธุรกิจ อันจะทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในที่สุดโดยกฎหมายได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

### 1.1 กรณีบุคคลธรรมดา

ผู้ใดที่บริจาคให้แก่การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด หรือหลายคนรวมกันทั้งหมดเกิน 30,000 ฟรังก์ต่อการเลือกตั้งครั้งหนึ่งไม่ได้ ส่วนการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองจะบริจาคเงินเกิน 50,000 ฟรังก์ ต่อปีไม่ได้



## 1.2 กรณีนิติบุคคล

ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ เติมนิติบุคคลทุกประเภทบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดเกินร้อยละ 10 ของจำนวนค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่กฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายได้นั้นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามขั้นสูงสุดที่จะบริจาคได้ต้องไม่เกิน 500,000 ฟรังก์ (มาตรา L.52-8 วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 90 - 55 วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990) ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ให้จำนวนลดลงโดยจะบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกิน 30,000 ฟรังก์ (มาตรา L.52-8 วรรคหนึ่ง และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L.52 - 8 วรรคสอง ให้นับรวมทรัพย์สิน บริการ และประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่มีค่าเป็นเงินด้วย) ส่วน การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองกฎหมายห้ามบริจาคเกิน 500,000 ฟรังก์ต่อปี ซึ่งในการนี้จะนับรวมทรัพย์สิน บริการ และประโยชน์อย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่มีค่าเป็นเงินด้วย (มาตรา L.11 - 4 วรรคสอง แห่งกฎหมายวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ 95 - 65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995)

อย่างไรก็ตาม มีนิติบุคคลบางประเภทที่กฎหมายห้ามมิให้บริจาคเงินให้แก่กิจกรรมทางการเมือง ได้แก่

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและอยู่ในการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐ

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั่วไปที่เอกชนก็สามารถจัดตั้งได้ แต่นิติบุคคลดังกล่าวมีทุนข้างมากเป็นของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหลายแห่งรวมกัน ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95 - 65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ตัดข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นออก เพราะได้ขยายการรับบริจาคให้รวมประโยชน์อื่นด้วย ซึ่งรัฐได้จัดให้หลายประการในการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมือง ดังนั้น จึงยังคงห้าม แต่มิให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองรับบริจาคจากต่างประเทศ หรือนิติบุคคลต่างประเทศเท่านั้น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีของนิติบุคคลนี้ การให้กู้ยืมหรือทรองเงินให้ หรือ การให้โดยตรงหรือโดยอ้อมในราคาต่ำกว่าปกติ ในทางปฏิบัติการได้ประโยชน์ใดที่มีค่าเป็นเงิน ก็ถือเป็นการบริจาคที่ต้องนับรวมมิให้เกินวงเงินที่จำกัดนั้นด้วย แต่กรณีที่มีนิติบุคคลบริจาคให้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือที่เอกชนบริจาคให้แก่พรรคการเมือง แต่กลับไม่มีบทบัญญัติชัดเจนขยาย ความหมายของเงินบริจาคให้กว้างเหมือนกัน

### 1.3 กรณีพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะบริจาค ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงใด กฎหมายยกเว้นให้กระทำได้โดยไม่อยู่ในบังคับวงเงินบริจาคขั้นสูงแต่อย่างใด

## 2. ความโปร่งใสทางการเมือง

### 2.1 การเปิดเผยทรัพย์สิน

ตามมาตรา 135 - 1 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88 - 26 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งจะรวมถึงสินสมรสและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ ด้วย โดยยื่นต่อสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 11 วัน นับแต่วันที่ตนเข้ารับตำแหน่งหลังจากนั้น จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินอีก เมื่อครบวาระดำรงตำแหน่งหรือยุบสภาหรือเมื่อการดำรงตำแหน่ง สิ้นสุดลงเพราะเหตุอื่น สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ยื่น โดย เปรียบเทียบกันมีการเปลี่ยนแปลง และเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและจัดทำ รายงานลงพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษาว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ผิดปกติ” หรือไม่ ซึ่งจะมีผล ต่อการรับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมา และอาจมีการดำเนินการทางกฎหมาย หาก เป็นการกระทำความผิด แต่ตัวเนื้อของบัญชีทรัพย์สินจะไม่มีเปิดเผย และผู้ที่มีสิทธิจะดูได้คือ ผู้ ที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินนั้น หรือผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย และศาล อย่างไรก็ตาม ต่อมาปี ค.ศ. 1995 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ ให้คณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิต ทาง การเมือง (Commission Pour la Transparence Financiere de la vie Politique) เป็นผู้รับ และ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและดำเนินการต่าง ๆ แทนประธานสภา ผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ (กฎหมาย ฉบับที่ 88 - 227 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดย

กฎหมายฉบับที่ 95 - 126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995) ซึ่งเป็นคณะบุคคลภายนอกที่เป็นกลาง ประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับอาวุโส การตรวจสอบจึงมีความโปร่งใสเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าในการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1988 นั้น กระบวนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ผู้สมัครต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ด้วย ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ และต้องยื่นอีกครั้ง เมื่อหมดวาระดำรงตำแหน่งต้องออกจากตำแหน่งการยื่นครั้งหลังนี้ จะมีการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาด้วย (กฎหมายฉบับที่ 62 - 1292 วันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 88 - 226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988) ซึ่งการให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินตั้งแต่ยื่นสมัครรับเลือกตั้งจะทำให้การควบคุมยาวขึ้น และช่วงนั้นโอกาสที่จะมีเงินผ่านเข้ามายังผู้สมัครน่าจะมีมากกว่า เพราะเป็นช่วงที่เร่งกันแข่งขันอันเป็นช่วงเวลาที่ชักนำให้จ่ายเงินไปใช้จ่ายในทางไม่ชอบได้ง่าย

## 2.2 การตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้ง

ในเรื่องการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้งกฎหมายฝรั่งเศส นำเอาสถาบันอันหนึ่งที่ใช้อยู่ในกฎหมายเลือกตั้งของอังกฤษ คือ สมุหบัญชีเลือกตั้งมาปรับปรุงให้เหมาะสมขึ้นเพื่อใช้ในกฎหมายเลือกตั้งของฝรั่งเศสด้วย นั่นก็คือสิ่งที่เรียกว่าสมุหบัญชีการเลือกตั้ง (Mandataire Financiere) และสมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้ง (Association de Financement Electorale) ในการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มิใช่ว่าผู้บริจาคจะนำเงินให้แก่สมัครรับเลือกตั้งได้ตามใจชอบ ทั้งนี้ที่บุคคลใดแสดงตัวว่าสมัครขอรับความไว้วางใจจากประชาชนเพื่อเข้าไปดำเนินการในทางการเมืองนั้นบุคคลผู้นั้นได้กลายเป็นบุคคลสาธารณะ การที่จะรับเงินหรือทรัพย์สินจากประชาชนจึงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามสมควร ด้วยเหตุนี้กฎหมายฝรั่งเศสจึงไว้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ตลอดระยะเวลาหนึ่งปีก่อนถึงวันแรกแห่งเดือนที่จะมีการเลือกตั้ง และนับต่อไปจนถึงวันเลือกตั้งผู้สมัครจะรับเงินที่มีผู้บริจาค เพื่อช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยตรงมิได้ การบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้งจะต้องกระทำผ่านสมุหบัญชีเลือกตั้ง(ในกรณีที่ผู้สมัครแต่งตั้งบุคคลธรรมดาเพื่อทำหน้าที่นี้) เท่านั้น นอกจากนั้นการชำระหนี้อันเกิดขึ้นจากการหาเสียงเลือกตั้ง (ยกเว้นค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง) จะต้องกระทำโดยสมุหบัญชี

การเลือกตั้งหรือสมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้งเท่านั้นด้วย บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับการเลือกตั้งทุกระดับยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Election des Conseillers Generaux) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (Election des Conseillers Municipaux) ในเขตเลือกตั้งที่จำนวนประชากรใน Canton หรือในคอมมูน (Commune) ไม่เกิน 9,000 คนในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ ในผู้สมัครรับเลือกตั้งจะแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้ง หรือสมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้งในคราวหนึ่งมากกว่า 1 คน ไม่ได้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมุห์บัญชีการเลือกตั้ง หรือเป็นประธานแห่งสมาคมอุดหนุนทางการเมืองนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques) ก่อนแต่ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งก็ต้องตั้งไว้ถูกผู้สมัครเพิกถอนการแต่งตั้ง (การถอดถอนต้องทำด้วยวิธีเดียวกับการแต่งตั้งก็ต้องไปแจ้งชื่อ และที่อยู่พร้อมด้วยหนังสือแสดงความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งมีภูมิลำเนาอยู่) ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นมาทำหน้าที่แทนต่อไปได้

บุคคลที่ไม่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุห์บัญชีการเลือกตั้ง ได้แก่

(ก) ตัวผู้สมัครเองหรือคู่สมรส

(ข) ผู้สอบบัญชี (Expert-Comptable) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งต่อคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (Commission Nationale des Campagne et des Financements Politiques)

สำหรับสมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้ง (Association de Financement Electorale) ให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการสมาคม (กฎหมายฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม 1901) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธาน (President) หรือเหรัญญิก (Tresorie) ของสมาคมจะต้องมิใช่บุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ตัวผู้สมัครหรือคู่สมรส

(ข) ผู้ตรวจสอบบัญชีที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ และรับรองบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เสนอคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง

ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสมาคมอุดหนุนทางการเงิน เพื่อการเลือกตั้ง เปิดบัญชี ขึ้น 1 บัญชี (Compet Unique) และต้องแจ้งชื่อและหมายเลข บัญชีคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Expertcomtable) รับรองบัญชีที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือ เற்றுญิกของสมาคมอุดหนุนทางการเงิน เพื่อการเลือกตั้งทำขึ้นและยื่นต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งต้อง กระทำภายใน 90 วัน นับแต่วันเลือกตั้งให้คณะกรรมการฯ ตีพิมพ์เผยแพร่บัญชีให้ทราบโดยทั่วกัน

### 2.3 หลักฐานการรับและการจ่ายเงิน

การให้เงินบริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากเกิน 1,000 ฟรังก์ จะต้องจ่ายเป็นเช็ค (มาตรา 52 - 8 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ 92 - 55 วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990) แต่เดิมในปี ค.ศ. 1988 กฎหมาย กำหนดไว้ที่จำนวน 2,000 ฟรังก์ การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองถ้าเกิน 1,000 ฟรังก์ ต้องจ่าย เป็นเช็คเช่นเดียวกัน

### 2.4 รายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

บัญชีรายวัน และรายจ่ายในการเลือกตั้งที่จัดทำโดยตัวแทนการเงิน ไม่ว่าจะเป็น สมาคมการเงินการเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องส่งไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเป็น หน้าที่ของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องตรวจสอบ และจัดทำเป็นบัญชีการหาเสียงเลือกตั้งของตนโดยมี ผู้สอบบัญชี (Expert-Comptable) รับรองภายใน 2 เดือนหลังวันเลือกตั้งส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรายงานนี้จะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการบัญชีการหาเสียงเลือกตั้ง และธุรกิจการเมืองแห่งชาติ (Commission national des Comptes de Campagne et des Financement Politiques) เพื่อจัดพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่ต่อไป การทำรายงานเป็นเท็จจะมีโทษอาญา และเป็นผลให้ขาดคุณสมบัติ ที่จะดำรงตำแหน่ง ส่วนการไม่รายงานหรือรายงานแต่ไม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการก็ต้อง พ้นจากตำแหน่งเช่นกัน แม้จะไม่มีโทษทางอาญา

แม้ว่ากฎหมายฝรั่งเศสจะมีขั้นตอนในการควบคุม ที่มีความละเอียดพอควรแต่คนฝรั่งเศสทั่วไปยังเชื่อว่าการรายงานการเงินในการเลือกตั้งที่ทำการอยู่ไม่ตรงกับความเป็นจริง และมีการรายงานค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่ใช้จ่ายจริงมาก

## 2.5 ผลของการที่ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

การใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนที่กำหนดนี้ มีผลบังคับโดยกฎหมายให้ถือว่าจำนวนที่จ่ายเกินนั้นคณะกรรมการบัญชีการเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองแห่งชาติมีอำนาจกำหนดให้เงินจำนวนที่ใช้เกินดังกล่าวเป็นหนี้ของรัฐ และเรียกร้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งชำระเงินจำนวนนั้นแก่รัฐได้ และอาจฟ้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งถ้าเป็นความจริงและถ้าผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งก็จะเป็นผลให้การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ และจะทำให้ผู้นั้นขาดคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาหนึ่งปี ทั้งนี้ที่ผ่านมาในปี ค.ศ. 1992 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ 2 คน

## 2.6 มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนในช่วงเลือกตั้ง

เนื่องจากการเผยแพร่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชน ในส่วนของสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ เป็นต้น ในช่วงใกล้วันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงได้ห้ามมิให้มีการเผยแพร่ในช่วงก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้มีกำหนดระยะเวลา 7 วัน

## องค์กรจัดการเลือกตั้ง

ฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรหลายองค์กรควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งหลายองค์กร กล่าวคือ

1. คณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Commission pour la Transparence Financiere de la vie Politique) มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งบัญชีแสดงทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### คณะกรรมการชุดนี้ปัจจุบันประกอบด้วย

- 1.1 รองประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธาน
- 1.2 ประธานศาลฎีกา
- 1.3 ประธานศาลการบัญชี

หัวหน้าคณะ หรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

- 1.4 หัวหน้าคณะ หรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา
- 1.5 หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลการบัญชี 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลการบัญชี

2. ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conceal Constitutionel) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 ท่าน ดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ก็จะทำให้สมาชิกออกจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 สมาชิกทั้ง 9 คน ประกอบไปด้วย สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีจำนวน 3 คน สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน และสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภาจำนวน 3 คน นอกจากนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญยังประกอบด้วยสมาชิกตามกฎหมายซึ่งได้แก่อดีตรองประธานาธิบดีทุกคน ซึ่งจะดำรงตำแหน่งสมาชิกตลอดชีพ ส่วนประธานของตุลาการรัฐธรรมนูญแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากบรรดาสมาชิกของตุลาการรัฐธรรมนูญ

3. หน้าที่หลักโดยทั่วไปของตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ ทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี Conseil Constitutionnel จะทำหน้าที่เป็นตุลาการแห่งการเลือกตั้ง โดยจะรับภาระตั้งแต่การรับสมัครการตรวจสอบเอกสาร การจัดการให้มีการเลือกตั้งการควบคุมผลการเลือกตั้งจนกระทั่งการประกาศผลการเลือกตั้ง

4. คณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้ง (Commission Natiosnale du Campagne Electorale) จัดตั้งขึ้นอย่างช้า 48 ชั่วโมง ก่อนที่จะเริ่มการหาเสียงเลือกตั้ง (15 วัน ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง) Commission นี้มีหน้าที่ควบคุมการหาเสียงให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครทุกท่านในการหาเสียงจัดแบ่งเวลาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ อีกทั้งทำหน้าที่ในการควบคุมใบปลิวหาเสียงของผู้สมัครด้วยโดยที่ทางผู้สมัครจะต้องส่งให้ Commission ตรวจสอบก่อนที่จะพิมพ์

5. ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการเพิกถอนการเลือกตั้งนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้ในรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

5.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

5.2 บุคคลซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

### ลักษณะของความผิดที่จะเพิกถอนการเลือกตั้ง

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส การเลือกตั้งสมาชิกสภาอาจถูกยกเลิกได้โดยมีมูลเหตุจากการทุจริตคดโกง การกระทำที่ถือเป็นมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งมีอยู่หลายกรณีด้วยกัน แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) จะสั่งให้ยกเลิกการเลือกตั้งนั้น และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ต่อเมื่อการกระทำนั้น ได้ส่งผลให้การเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปการกระทำที่ถือเป็นมูลเหตุให้มีร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ ได้แก่ การกระทำความผิดต่อไปนี้ (ประสิทธิ์, 2531)

1. การสร้างอิทธิพลกดดัน (Pressions) ได้แก่ การที่ผู้สมัครคนหนึ่งช่วยเหลือค่าเสียหายให้ผู้รับเคราะห์กรรมจากลมพายุหมุนด้วยเจตนาที่จะสร้างอิทธิพลกดดัน การใช้อิทธิพลกดดันในทางปกครองโดยผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อิทธิพลกดดัน เพื่อให้มีการออกเสียงไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สมัคร หรือการที่หัวหน้าหน่วยงานข่มขู่ผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว การสร้างอิทธิพลกดดันโดยสมาชิกสภาบางคนด้วยการแทรกแซงทางวิทยุกระจายเสียง หรือการที่นายกเทศมนตรีมีจดหมายหาเสียงไปถึงประชาชนในเขตเทศบาล การใช้อิทธิพลกดดันโดยผู้มีอำนาจทางศาสนาจักรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการกระทำของนักบวชต่อผู้นับถือศาสนา เช่น การที่นักบวชคนหนึ่งได้ใช้วิทยุกระจายเสียงทางศาสนาหาเสียงให้ผู้สมัครคนหนึ่ง การที่นายจ้างใช้อิทธิพลกดดันลูกจ้างการที่ผู้สมัครทำการแจกจ่ายอาหารให้ประชาชน หรือจ่ายค่าเลี้ยงดูผู้ป่วยตามโรงพยาบาล สถานพักฟื้นสงเคราะห์คนชรา การสร้างอิทธิพลกดดันโดยใช้ความรุนแรง หรือกำลังบังคับสถานพักฟื้นสงเคราะห์คนชรา การสร้างอิทธิพลกดดันโดยใช้ความรุนแรง หรือกำลังบังคับ ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

2. การใช้กลอุบาย (Les Manoeuvres) ได้แก่ การใช้กลอุบายโดยการฉ้อฉลล่อลวง (Les Manoeuvres Frauduleuses) เช่น การทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ตรงต่อความจริง การแจกจ่ายสิ่งของเพื่อแลกกับการไปลงคะแนนเสียงให้ การที่เจ้าหน้าที่ยอมให้มีการลงคะแนนเสียง



โดยไม่มีการตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น หรือการใช้กลอุบายโดยการเผยแพร่ข้อเท็จจริงหลอกลวง (Les Manoeuvres Mensongeres) เช่น การให้ข้อมูลเท็จเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจผิดเกี่ยวกับทัศนคติของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครบางคน การหลอกลวงว่าประธานาธิบดีเดอโกล์ ชักชวนให้ลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครคนหนึ่ง การประกาศว่าผู้สมัครคู่แข่งไม่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลที่เคยให้ความนิยมเชื่อถือ การตีพิมพ์ข่าวที่ไม่ตรงกับความจริงที่มีลักษณะก่อให้เกิดความสับสน เช่น การออกข่าวว่าผู้สมัครคู่แข่งตกไปตั้งแต่รอบแรก การออกข่าวหลอกลวงว่ามีการหยุดงานประท้วงในโรงงาน ซึ่งผู้สมัครคนหนึ่งเป็นเจ้าของ เป็นต้น หรือการใช้กลอุบายในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดก่อนการเลือกตั้ง ตุลาการรัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเหตุผลว่าผู้สมัครที่เป็นผู้เสียหายไม่มีโอกาสที่จะตอบโต้หรือแก้ข้อกล่าวหาใส่ร้ายนั้นได้ เช่น การใส่ร้ายป้ายยคู่แข่งกันขึ้นในคืนก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เป็นต้น

3. การกระทำผิดกฎหมาย (Les Irregularites) ได้แก่ การกระทำผิดในช่วงการเตรียมการเลือกตั้ง (Les Irregularites dans les Operation Preables) เช่น การไม่ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวงบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้มีการทบทวนให้ทันสมัย บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏมีชื่อบุคคลที่ตายไปแล้วการทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มเติมภายหลังหมดเวลาที่ให้มีการแก้ไขได้ เป็นต้น หรือการกระทำผิดในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง (Les Irregularites dans la Campagne Electorale) เช่น สิทธิของป้ายหาเสียงเลือกตั้งไม่ชอบตามที่กฎหมายกำหนด (กฎหมายกำหนดห้ามใช้ป้ายหาเสียงซึ่งมีสี น้ำเงิน ขาว แดง) สถานที่ติดป้ายหาเสียง ขนาดของป้าย จำนวนป้าย เนื้อหาของป้าย ระยะเวลาที่ติด ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดใบปลิวหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ เช่น มีข้อความสับสนประมาท หยาดคาย มีเนื้อหาก้าวร้าวรุนแรงเลยขอบเขตการแข่งขัน หนังสือเวียน (Les Clrculaires) เช่น ผู้สมัครที่มีตำแหน่งนายกเทศมนตรีอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนสั่งจงดหมายหาเสียงเลือกตั้ง โดยลงนามในตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือหนังสือที่ประธานสมาคมพ่อค้ามีไปยังสมาชิกเพื่อหาเสียง ขาวซึ่งมีการพูดหรือเขียนอาจเป็นมูลเหตุให้มีการร้องคัดค้านได้เช่นกัน โดยหนังสือพิมพ์จะต้องเคารพในความเสมอภาคของผู้สมัครทุกคนการละเมิดความเท่าเทียมกันของผู้สมัคร เช่น การใช้ของจงดหมายซึ่งมีรูปส่วนหัวของประธานาธิบดีอยู่บนซองเป็นการไม่ชอบหรือการใช้สภาเป็นที่อยู่ในการติดต่อหาเสียงก็เป็นการไม่ชอบ เป็นต้น หรือการกระทำผิดในช่วงของการลงคะแนนเสียง (Les Irregularites dans les Operation de Vote) เช่น ประกาศรายชื่อผู้สมัครที่ทางราชการจัดทำไว้มีขนาดไม่เท่ากัน หรือมีชื่อบุคคลอื่นแทรกเข้ามา หรือตกชื่อของผู้สมัครคนหนึ่งไป หน่วยเลือกตั้งอยู่ในที่ที่ไม่ชอบ หรือมีการย้ายที่ หรือเอามาอยู่

รวมกันหลาย ๆ หน่วย หน่วยเลือกตั้งเปิดปิดก่อนเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่อยู่ในหน่วยเลือกตั้ง การปล่อยให้มีการลงคะแนนโดยผู้ที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนมีการเวียนเทียนกันลงคะแนน โดยบุคคลผู้หนึ่งออกเสียงเลือกตั้งมากกว่า 1 ครั้ง และปรากฏว่าผู้มีเสียชีวิตไปแล้ว หรือผู้ที่สละสิทธิการลงคะแนนไปแล้วมาใช้สิทธิลงคะแนน เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้ง ไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดอย่างแท้จริง (L'Elu n'a Plus la Majorite) หรือกรณีที่เกิดเหตุการณ์ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ (L'Impossibilite du Controle) เช่น เอกสารที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นต้นว่า บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบัตรเลือกตั้งหายไป ตุลาการรัฐธรรมนูญจะยกเลิกการเลือกตั้งนั้นและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนการลงคะแนนเสียงโดยไม่ชอบ (Les Ecart des Voix) โดยหลักแล้วไม่ว่าจะเป็นการสร้างอิทธิพลกดดัน (La Pression) การใช้กลอุบาย (La Monoeuvre) หรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย (L'Irregulaite) การกระทำความผิดเหล่านี้จะต้องส่งผลให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงจะถือว่าเป็นมูลเหตุในการสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งนั้น

แต่อย่างไรก็ดี การสร้างอิทธิพลกดดัน การใช้กลอุบายหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น จะไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป แต่ได้ส่งผลเป็นการทำลายความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง (Pour Resulter de Porter Atteinte a la Sincerite du Scrutin) ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ก็ถือเป็นเหตุในการเพิกถอนการเลือกตั้งเช่นกัน

### องค์การที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรจัดการเลือกตั้ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเพิกถอนการเลือกตั้งในการพิจารณาเมื่อผู้ได้รับเลือกตั้งได้คะแนนไม่เด็ดขาดมาก ตุลาการรัฐธรรมนูญคำนึงถึงการทุจริตคดโกงค่อนข้างมาก แต่ถ้าคะแนนเสียงทิ้งห่างกันมาก ตุลาการรัฐธรรมนูญจะเน้นการพิจารณาเรื่องความบริสุทธิ์ยุติธรรม (Sincerite) มาเป็นหลักในการพิจารณา แม้ว่าจะไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป

## 5. ประเทศฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1957 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเรียกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Election) หรือคอมมิเล็ค (Comelec) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจพิเศษที่จะควบคุมและบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด และตัดสินปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานทางด้านการเลือกตั้ง เช่น พิจารณาและที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง (Election Inspectors) จัดสถานที่ของหน่วยเลือกตั้ง และแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนประชากรในแต่ละเขต ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบริสุทธิ์ยุติธรรม (มุสดี, 2539)

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Election) หรือคอมมิเล็ค (Comelec) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1.1 บริหารการเลือกตั้ง
- 1.2 กำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง
- 1.3 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ
- 1.4 การประหามติ การยังเสียงประหามติ
- 1.5 พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งทุกระดับ คือ
  - 1.5.1 การเลือกตั้งประธานาธิบดี
  - 1.5.2 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด
  - 1.5.3 การเลือกตั้งสมาชิกของชาติ
  - 1.5.4 การเลือกตั้งผู้แทนเขต
  - 1.5.5 การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี
  - 1.5.6 การเลือกตั้งหัวหน้าหมู่บ้าน (บารังไก)
  - 1.5.7 การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด
  - 1.5.8 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
  - 1.5.9 การพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
  - 1.5.10 การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง การยังเสียงประหามติ
  - 1.5.11 การส่งกลไกของรัฐ หรือกองทัพ เพื่อให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบริสุทธิ์ยุติธรรม

คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน คือ ประธาน 1 คน และสมาชิกอีก 6 คน แต่งตั้งโดยความยินยอมของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของรัฐบาล และต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์โดยเชื้อชาติ
2. อายุ 35 ปีขึ้นไป
3. การศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี
4. เป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตสภา และปฏิบัติงานทางกฎหมายอย่างน้อย 10 ปี
5. ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ

การดำรงตำแหน่งจะมีกรรมการ 3 คน ดำรงตำแหน่ง 9 ปี 2 คน ดำรงตำแหน่ง 5 ปี และอีก 2 คน ดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแล้วจะไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งอีก

2. National Movement for Free Election หรือนัมเฟรล (namfrel) เป็นองค์กรอาสาสมัคร โดยการรวมตัวกันของนักธุรกิจ พ่อค้า ประชาชน ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี ค.ศ. 1984

นัมเฟรล ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนของฟิลิปปินส์ในการสอดส่องควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยจัดส่งอาสาสมัครไปสังเกตการณ์การเลือกตั้งตามศูนย์เลือกตั้งทั่วประเทศ และจะเปิดเผยต่อสาธารณชน หากมีการโกงการเลือกตั้ง หรือมีพิรุธในการเลือกตั้ง

#### ลักษณะการทำงานของนัมเฟรล

1. ประกาศนโยบายและอุดมการณ์ของนัมเฟรล เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม
2. ระดมทุนจากองค์กรภาคเอกชนหรือการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ
3. ศาสนจักรเป็นเครื่องมือออกหนังสือ และกระจายเสียงเชิญชวนเลือกตั้งชี้แจงผลดีผลเสียของการซื้อขายเสียง และการโกงการเลือกตั้ง

4. นั้มเฟรลปลูกสำนึกประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงเมืองใหญ่ก่อนการเลือกตั้ง 6 เดือน
5. หาอาสาสมัครตามกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อสังเกตการณ์การเลือกตั้งและสร้างเครือข่าย
6. จัดทำเอกสารแนะนำการสังเกตการณ์
7. ฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์
8. สังเกตการณ์ที่หน่วยเลือกตั้งก่อนวันการเลือกตั้ง 2 - 3 วัน
9. รวมกลุ่มผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปที่หน่วยเลือกตั้ง
10. สังเกตการณ์การลงคะแนน ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
11. นับคะแนนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
12. ส่งคะแนนไปที่หน่วยนับเฟรลแต่ละหน่วยเพื่อประมวลผลทางคอมพิวเตอร์
13. ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ นำหีบคะแนนจากหน่วยเลือกตั้งไปที่เทศบาลอำเภอ และจังหวัดเพื่อป้องกันการขโมย
14. รายงานผลการเลือกตั้ง

#### ปัญหาและอุปสรรคของ กกต. ในประเทศฟิลิปปินส์

1. การแต่งตั้ง กกต. นั้น เป็นอำนาจของประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว ในกรณีเช่นนี้อาจจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่ง

2. การมีองค์กรเอกชนเข้ามาดูแลการเลือกตั้งแม้จะทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง รักประชาธิปไตย แต่มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ การที่ประเทศฟิลิปปินส์อยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ยังมีกลุ่มอิทธิพลของนักการเมือง อีกทั้งการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งข้อค้นพบและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

กษิติเดช (2546) ได้ศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ผลการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศ ศาลสามารถเข้ามาทบทวนและตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ทุกประเทศล้วนมีองค์กรศาลเข้ามาทบทวนและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนของประเทศไทยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยการใช้อำนาจของ กกต. มีสภาพเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐที่มีการเรียกร้องให้ศาลเข้ามาทบทวนและตรวจสอบผล ปรากฏว่าจากการทำหน้าที่ของ กกต. ในประเทศไทยในทางปฏิบัติพบปัญหาว่า การใช้อำนาจของ กกต. ทำให้เกิดการเลือกตั้งซ่อมหลายครั้ง ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายในการเลือกตั้ง ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงสมควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ กกต. โดยวางกรอบอำนาจหน้าที่ของ กกต. ไว้กว้าง ๆ เท่านั้นและแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ กกต. โดยกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีความละเอียดชัดเจน

พรศักดิ์ และคณะ (2547) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชน ในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่ามี

ปัญหาสำคัญ เช่น ปัญหาการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. ปัญหาเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้ กกต. สามารถดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้อย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมา ซึ่งมีชื่อว่า กกต. ทำหน้าที่ในการดำเนินงานควบคุมการจัดการเลือกตั้งด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1) ด้านกิจกรรมบริหารกลาง 2) ด้านกิจกรรมการบริหารงานเลือกตั้ง 3) ด้านกิจกรรมพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ 4) ด้านกิจกรรมการมีส่วนร่วม 5) ด้านกิจกรรมสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่ต่อมาเกิดปัญหาขึ้นคือ กกต. นั้นเป็นเพียงองค์กรเดียว ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้ง วินิจฉัยการเพิกถอนการเลือกตั้ง รวมทั้งวินิจฉัยการเพิกถอนการเลือกตั้ง โดยสำหรับประเทศไทยนี้ กกต. ถือว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ดังนั้น กกต. ยังประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงาน ปัญหาเหล่านี้จะต้องนำมาสู่การพิจารณาแก้ไขปัญหที่เหมาะสมต่อไป

#### ปัญหาที่เกิดขึ้น

กกต. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดให้ กกต. เป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการควบคุมดูแล และจัดการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งอำนาจที่ กกต. มีนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในขั้นตอนการทำงานของ กกต.



#### ข้อเสนอแนะ

เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต.