

บทที่ 4

ตัวแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งไม่
ว่าจะเป็น การเลือกตั้งที่ไหนดหรือแบบใด จุดร่วมกันที่สำคัญของการเลือกตั้งได้แก่ การระดมมติมหาชน
เพื่อสร้างความชอบธรรมของการปกครอง การเลือกตั้งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการเลือกสรรผู้ปกครอง
เลือกแนวทางนโยบายที่ใช้สร้างสรรค์การเรียนรู้ทางการเมืองและการสร้างบูรณาการของชาติ¹ การบริหาร
งานเลือกตั้งในปัจจุบัน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการทุกขั้นตอนกระบวนการตั้งแต่เป็น
ผู้รักษาการตามกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับนโยบาย ซึ่งอาจจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมได้
เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิของผู้เลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยบริสุทธิ์ยุติธรรม
กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 มาตรา 115 วรรคสอง
ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแล
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยบริสุทธิ์และยุติธรรม และเพื่อสร้าง
ตัวแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาตัวแบบคณะกรรมการ
การเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย พอสังเขป ดังนี้

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

มีองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งดังต่อไปนี้คือ²

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชี
เลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือกตั้ง และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งกี่ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการ
เลือกตั้ง

¹ สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคน
ไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2531), หน้า 2.

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 17 ฉบับที่ 3
(กันยายน 2530), หน้า 20-22.

ประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักสถิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐและเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนร่วมสนับสนุนในงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับรัฐหนึ่งชุด ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ารัฐ จำนวน 10 รัฐ ไม่รวมเบอร์ลินตะวันตก)

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งหนึ่งชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่ร่วมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวน 248 เขต)

4. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง

คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง แบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

4.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

4.2 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันแต่เพียงว่า คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

4.3 คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการหนึ่งชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจำแนกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหลาย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในทวีปยุโรปมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มที่จะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่อยู่ในคณะรัฐบาล

5. คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

เนื่องจากการกำหนดขนาด และขอบเขตพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขต และมีอิทธิพลไม่น้อยต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่าจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ไม่ควรจะต่างจากตัวเลขเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่าร้อยละ 25 และถ้าความแตกต่างนี้เกินกว่าร้อยละ $33 \frac{1}{3}$ เมื่อใด ก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยไม่ชักช้า เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่างๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กฎหมายเลือกตั้งจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 คน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประจำ คือ ทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ $1 \frac{1}{2}$ ปี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

แนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากคณะกรรมการเขตเลือกตั้งของอังกฤษ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในแง่ของความเป็นกลางทางการเมือง

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส³

ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี ค.ศ.1958 หมวดที่ 7 มาตรา 56 ถึง 63 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดให้ “สภารัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีลักษณะคล้ายตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทย สภารัฐธรรมนูญ หรือ (Council Constitutional หรือ Constitutional Council) ประกอบขึ้นจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาฝ่ายละ 3 คน และอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

ดังนั้น สภารัฐธรรมนูญจึงประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการแต่งตั้งและโดยตำแหน่งแต่งตั้งมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตำแหน่งจากอดีตประธานาธิบดี

สภารัฐธรรมนูญทำหน้าที่ขจัดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมถึงฝ่ายตุลาการด้วยปัญหาอันเกิดจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงการขอประชามติด้วยเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบต่อข้อบังคับของทั้งสองสภา หากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาร้องขอให้พิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งและข้อผูกพันระหว่างประเทศ สภารัฐธรรมนูญก็ต้องพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้นบทบาทของสภารัฐธรรมนูญมีมากมาย เช่น การควบคุมกฎหมายหรืออำนาจพิเศษอื่น ๆ ตลอดจนการควบคุมการเลือกตั้งเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาดังกล่าว คือข้อครหาที่ว่าเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารดำเนินการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล ทำให้สภารัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี รวมทั้งการเลือกตั้งอื่น ๆ ตลอดจนการประกาศผลการเลือกตั้ง หากปรากฏว่ามีการคัดค้านการเลือกตั้งหรือแสดงหลักฐานว่า มีการทุจริตในการเลือกตั้ง สภารัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาตัดสิน

³ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สกว, 2533) หน้า 34-35.

ประเทศอังกฤษ

ตามพระราชบัญญัติ สภาสามัญ ค.ศ.1958 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง (Boundary Commissions) ขึ้น เพื่อคำนวณการจัดสรรที่นั่ง กำหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและป้องกันมิให้มีการเอาเปรียบกันในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Gerrymandering) คณะกรรมการเขตเลือกตั้งมีอยู่ 4 คณะ มีหน้าที่คอยตรวจสอบการจัดสรรเขตเลือกตั้ง และกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้งตามส่วนที่แต่ละแคว้นได้รับให้เป็นไปโดยยุติธรรม คณะกรรมการแต่ละคณะจะรับผิดชอบแต่ละแคว้น (แคว้นอิงแลนด์ แคว้นสกอต แคว้นเวลส์ และแคว้นไอร์แลนด์เหนือ) คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วย ประธานสภาสามัญ ซึ่งเป็นประธานโดยตำแหน่งและกรรมการอื่นๆ อีก 3 คน ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกรัฐสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ⁴

คณะกรรมการเขตเลือกตั้งแต่ละเขตประกอบด้วย

1. ประธานสภาสามัญ (สภาล่าง) เป็นประธานโดยตำแหน่ง
2. กรรมการอื่น 3 คน แต่งตั้งโดยสภาสามัญ แต่ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาสามัญ หรือสมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือ

คณะกรรมการเขตเลือกตั้งมีหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบการจัดสรรเขตเลือกตั้ง
 2. กำหนดขนาดของเขตเลือกตั้ง
 3. กำหนดโควตาของ ส.ส. ที่จะมิได้ในแต่ละแคว้น
- คณะกรรมการดังกล่าวจะมีขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกา

การเลือกตั้งประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกามีองค์การที่เกี่ยวข้อง 2 องค์การ คือ

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (Federal Election Commission หรือ FEC) แต่งตั้งโดยสภาองเกรส มีหน้าที่ดูแลสอดส่อง และให้คำปรึกษาแก่รัฐต่าง ๆ ให้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของรัฐนั้น ๆ โดยองค์การดังกล่าวมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ

⁴ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, แนวคำบรรยายระบบการเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2515), หน้า 60 และ Central Office of Information, Ed. *Parliamentary Elections in Britain* (London : Blyrne Press. 1970), pp. 1-2.

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเคาน์ตี (County Election Commission) มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งในระดับเคาน์ตี หรือเทียบได้กับระดับอำเภอ ซึ่งเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง สำหรับในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยจะมีผู้แทนของพรรคการเมืองเข้าร่วมเป็นเจ้าหน้าที่ด้วย

ประเทศอาร์เจนตินา

กรรมการเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้พิพากษา 1 คน พร้อมด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอื่นๆ อีกรวมเป็นหนึ่งคณะ ทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการชุดนี้จะดูแลรายชื่อผู้ลงทะเบียนออกเสียงเลือกตั้ง คัดความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การดำเนินงานของพรรคการเมืองและดูแลรายละเอียดปลีกย่อยอื่น ๆ เพื่อให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างเรียบร้อย⁵

ประเทศอินเดีย

มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นอยู่ภายใต้อำนาจใด ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 324) มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และควบคุมการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับรัฐให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามกฎหมายที่ได้วางไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งภูมิภาคขึ้นช่วยเหลือตนในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และมีอำนาจขอเจ้าหน้าที่ของรัฐไปช่วยเหลือได้ตามที่ต้องการ ตามหลักฐานที่ปรากฏนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก สามารถควบคุมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เรียบร้อย ทั้ง ๆ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนหลายร้อยล้านคน นอกจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ยังช่วยควบคุมดูแลให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย และยุติธรรมอีกด้วย เมื่อพบว่ามีการละเมิดกฎหมายเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ก็จะประกาศให้ผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการประกาศให้ผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะไปแล้วหลายครั้ง⁶

⁵ ชารทอง ทองสวัสดิ์, “การเมืองการปกครองของอาร์เจนตินา,” ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 205.

⁶ กระทบ ทองธรรมชาติ, (แปล), อินเดียในระบบการเมืองปัจจุบัน : เอเชีย ของวอร์ด และแมคริดิช (กรุงเทพฯ : 2510), หน้า 534., กระทบ ทองธรรมชาติ “สาธารณรัฐอินเดีย” ในกระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 33-34 ; และกระทบ ทองธรรมชาติ, “การเมืองการปกครองของอินเดีย” ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 232.

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (chief election commissioner) คนหนึ่งและอาจจะมีกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (election commissioner) ได้อีกหลายคนตามความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการควบคุมการเลือกตั้ง บุคคลเหล่านี้ถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี หนึ่ง ประธานาธิบดีอาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (regional commissioners) อีกก็ได้ และประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดฐานะแห่งตำแหน่งหน้าที่และเวลาอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนเขตแขวง คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเหล่านี้อาจจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ มิให้ต้องถูกเพิกถอนออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย โดยเฉพาะประธานกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนั้นอย่างน้อยก็ได้รับความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่เท่ากับตุลาการในศาลสูงสุด (judge of the supreme court) ประธานาธิบดีหรือผู้ว่าราชการรัฐตามกรณี มีหน้าที่จัดหาเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นให้แก่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนเขตแขวง เพื่อช่วยเหลือให้เป็นผลสำเร็จ

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง มีผู้แทนของตนประจำอยู่ในท้องถิ่น คือ ในระดับรัฐก็มีตั้งแต่ chief electoral officer ในระดับต่อไปอีก district election officer ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยมีการหารือกับรัฐบาลของรัฐนั้นแล้ว ส่วนความรับผิดชอบของการดำเนินงานเลือกตั้งภายในเขตเลือกตั้งนั้น ถูกกำหนดไว้ให้แก่ returning officer ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น และในการนี้ คณะกรรมการก็อาจจะมอบหมายความรับผิดชอบในเขตการเลือกตั้งหลายเขตให้แก่ returning officer คนเดียวกันก็ได้และอาจแต่งตั้งผู้ช่วย assistant returning officer ขึ้นอีกคนหนึ่ง หรือหลายคนเพื่อให้กระทำหน้าที่ช่วยเหลือก็ได้

ที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง รวมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีเท่าใดขึ้นอยู่กับ district election officer จะตกลงกับคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง และ district election officer นี้จะเป็นผู้แต่งตั้งประธานหน่วยเลือกตั้งกับผู้ช่วยของเขาตามความจำเป็นซึ่งอาจจะมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในหน่วยเลือกตั้ง และให้การเลือกตั้งดำเนินไปโดยถูกต้องและโดยอิสระ

นอกจากนี้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งยังมีหน้าที่กำหนดวันเลือกตั้ง ระยะเวลาการสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁷

⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ : กฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 369-370.

ประเทศฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ.1957 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1986 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเรียกว่า คณะกรรมาธิการเลือกตั้ง (commission on election) หรือ คอมมิลีส (COMELEC) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจพิเศษที่จะควบคุมและบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด และตัดสินปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานทางด้าน การเลือกตั้ง เช่น พิจารณาจำนวนและที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง (election inspectors) จัดสถานที่ของหน่วยเลือกตั้ง และแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนประชากรในแต่ละเขต ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม⁸

1. คณะกรรมาธิการเลือกตั้ง (Commission on Election) หรือคอมมิลีส (COMELEC) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- บริหารการเลือกตั้ง
- กำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง
- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ
- การประชามติ การหยั่งเสียงประชามติ
- พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งทุกระดับ คือ
- การเลือกตั้งประธานาธิบดี
- การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- การเลือกตั้งสมาชิกของชาติ
- การเลือกตั้งผู้แทนเขต
- การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี
- การเลือกตั้งหัวหน้าหมู่บ้าน (ยารังไก)
- การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด
- การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- การพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง การหยั่งเสียงประชามติ
- การส่งกลไกของรัฐหรือกองทัพ เพื่อให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบริสุทธิ์ยุติธรรม

⁸ ศุสดี สัตยมานะ, ฟิลิปปินส์ : จากอาณานิคมสู่เผด็จการประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 125-126 และอรอนงค์ วจนะพุกกะ กระบวนวิชาการเมือง เอเชียัน 2 (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 18, 42.

คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน คือ ประธาน 1 คน และสมาชิก
 อีก 6 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความยินยอมของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งของ
 รัฐสภา และต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์โดยเชื้อชาติ
- อายุ 35 ปีขึ้นไป
- การศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี
- เป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา และปฏิบัติงานทางกฎหมายมาอย่างน้อย 10 ปี
- 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 ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติ-
 บัญญัติแห่งชาติในปี ค.ศ.1984

นัมเฟรล จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนของฟิลิปปินส์ในการสอดส่อง ควบคุม
 ดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยจัดส่งอาสาสมัครไปสังเกตการณ์การเลือกตั้ง
 ตามศูนย์เลือกตั้งทั่วประเทศ และจะเปิดเผยต่อสาธารณชน หากมีการโกงการเลือกตั้งหรือมีพิรุณในการ
 เลือกตั้ง

สมาชิคนัมเฟรลมาจากอาสาสมัครที่ลงทะเบียนเพื่อทำงานในการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วย
 ความเสียสละและมีอุดมการณ์เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย โดยมีเครือข่ายตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับ
 จังหวัด ศาสนจักร องค์กรประชาชน จนถึงระดับชาติ

ลักษณะการทำงานของนัมเฟรล

- ประกาศนโยบายและอุดมการณ์ของนัมเฟรลเพื่อการเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม
- ระดมทุนจากองค์กรภาคเอกชนหรือการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ
- ศาสนจักรเป็นเครื่องมือออกหนังสือ และกระจายเสียงเชิญชวนเลือกตั้ง ชี้แจงผลดี
 ผลเสียของการซื้อขายเสียง และการโกงการเลือกตั้ง
- นัมเฟรลปลุกสำนึกประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงเมืองใหญ่ก่อนการเลือกตั้ง
 6 เดือน
- หาอาสาสมัครตามกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อสังเกตการณ์การเลือกตั้งและ
 สร้างเครือข่าย
- จัดทำเอกสารแนะนำการสังเกตการณ์
- ฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์

- สังเกตการณ์ที่หน่วยเลือกตั้งก่อนวันการเลือกตั้ง 2 - 3 วัน
- รวมกลุ่มผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปที่หน่วยเลือกตั้ง
- สังเกตการณ์การลงคะแนน ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
- นับคะแนนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
- ส่งคะแนนไปที่หน่วยนับเฟรลแต่ละหน่วยเพื่อประมวลผลทางคอมพิวเตอร์
- ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำหีบคะแนนจากหน่วยเลือกตั้งไปที่เทศบาล อำเภอ และจังหวัด เพื่อป้องกันการขโมย
- รายงานผลการเลือกตั้ง

ประเทศมาเลเซีย

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 114) กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (election commission) เป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 3 คน แต่งตั้งโดยพระราชราชิบดีหลังจากที่ได้มีการปรึกษากับที่ประชุมประมุขแห่งรัฐแล้ว เมื่อได้รับการแต่งตั้งกรรมการจะถูกปลดจากตำแหน่งไม่ได้ เว้นแต่มีความผิดและวิธีการปลดคล้ายกับของผู้พิพากษา และจะพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 65 ปี (ข้าราชการมาเลเซียเกษียณเมื่อมีอายุ 55 ปี) นอกจากนี้พระราชราชิบดีจะปลดกรรมการออกจากตำแหน่งด้วยเหตุล้มละลายหรือทำงานอื่นใดนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งนี้ หรือเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติของรัฐใดรัฐหนึ่ง

คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นโดยมีนโยบายที่จะปกป้องแนะนำและรักษาไว้ซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการเลือกตั้งที่สำคัญ คือ ดำเนินการบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวบรวมและจัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จัดการเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐและพิจารณาดำเนินการแก้ไขหน่วยเลือกตั้งที่จัดทำมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี และไม่เกิน 10 ปี

เพื่อประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การจ่ายเงินเดือนของกรรมการจะจ่ายจากกองทุนรวม เพื่อมิให้ต้องขออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดินเป็นรายปี ซึ่งอาจถูกชักถามได้ นอกจากนี้รายได้และผลประโยชน์ต่าง ๆ จะเปลี่ยนแปลงไปในเชิงเสียเปรียบมิได้

อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระและอำนาจของคณะกรรมการนี้ ได้ถูกตัดทอนลงไปกฎหมายฉบับที่ 14 ใน ค.ศ.1962 ซึ่งตัดอำนาจการกำหนดเขตเลือกตั้งไปให้รัฐสภา รวมทั้งให้โอกาสแก่ชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวมะลาโยมีน้ำหนักในการลงคะแนนเสียงมากกว่าชาวเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนถึงหนึ่งเท่าตัว⁹

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้มีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เรียบร้อย บริสุทธิ์และยุติธรรม รวมถึงการสำรวจประชามติและการบริการเกี่ยวกับการให้ความเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยคณะกรรมการกลางจัดการเลือกตั้งจะมีจำนวน 9 คนมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 3 คน และประธานศาลสูงอีก 3 คน และคณะกรรมการดังกล่าวทั้ง 9 คน จะเลือกสม เซิกด้วยกันเองคนใดคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลาง

ประเทศพม่า

กฎหมายเลือกตั้งของพม่า (pyithu hluttaw election law) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งทั่วไป(multi-party democracy general election commission) เพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 6 คน¹⁰

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ได้มอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (election commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้ง การเลือกตั้ง และวิธีการแบบผสม ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ทางการเมืองและเหตุผลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่บริหารการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยบริสุทธิ์ และยุติธรรม

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ ประคณิต นันทียะกุล, “การเมืองการปกครองของมาเลเซีย” ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 509.

¹⁰ Union of Burma, Multi-Party Democracy General Election Commission, Pyithu Hluttaw Election Law (draft) and Clarifications, 1 March 1989, pp. 35, 43-44.

เปรียบเทียบคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศ¹¹

คุณลักษณะ	มาเลเซีย	อินเดีย	ฟิลิปปินส์	เยอรมันนี	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
1. ปีเริ่มใช้	ค.ศ.1962 พ.ศ.2505	ค.ศ.1957 พ.ศ.2500	ค.ศ.1957 พ.ศ.2500	ค.ศ.1957 พ.ศ.2500	ค.ศ.1958 พ.ศ.2501	ค.ศ.1975 พ.ศ.2518
2. ชื่อ	Election Commission	Election Commission	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (Commission Elections) เรียกกันว่า COMELECT (คอมมิเลค)	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง แห่งสหพันธ์ '(The Fedral Election Low)	คณะกรรมการ เขตเลือกตั้ง (Boundary Commission)	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง แห่งสหพันธ์ The Federal Election Commission (FEC)
3. จำนวน	4 คน ประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน	ประธาน 1 คน และประธานขอ แต่งตั้งจำนวน ไม่จำกัด	มีจำนวน 6 คน ทำหน้าที่ประธาน 1 คน กรรมการ 5 คน	มีจำนวนมาก แบ่งเป็น 3 ระดับ คือสหพันธ์ มลรัฐและ เขตเลือกตั้ง	มีคณะกรรมการ การเขตเลือก ตั้ง 4 คณะ แต่ละคณะมี ประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน	6 คน
4. ที่มา	พระราชาริบัติ โดยการปรึกษา กับที่ประชุม ประมุขแห่งรัฐ ระบุนิวไคโน รัฐธรรมนูญ มาตรา 114	ประธานาธิบดี แต่งตั้งโดย ความเห็นชอบ ของรัฐสภาคล้าย กับการแต่งตั้ง ผู้พิพากษา ศาลสูงสุด รัฐธรรมนูญ ม. 324	ประธานาธิบดี แต่งตั้งด้วยความ เห็นชอบของ คณะกรรมการ เกี่ยวกับการ แต่งตั้งของรัฐ สภารับรองโดย รัฐสภาอนุมัติจาก คอมแลค	รมต.มหาดไทย แต่งตั้งประธาน คณะกรรมการ เลือกตั้งระดับ สหพันธ์รัฐ รัฐบาลแต่ละรัฐ แต่งตั้งประธาน คณะกรรมการ เลือกตั้งระดับ	The Election Act พระราชบัญญัติ คณะกรรมการ เขตเลือกตั้ง ค.ศ.1958	ประธานาธิบดี แต่งตั้งโดยได้ รับคำปรึกษา และการยอมรับ จากสภาสูง (Senate) มีการ เลือกตั้งตำแหน่ง ประธานและรอง ประธาน

¹¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการสัมมนา, 2538).

คุณลักษณะ	มาเลเซีย	อินเดีย	ฟิลิปปินส์	เยอรมันนี	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
				มลรัฐและระดับเขตเลือกตั้งแต่ละระดับแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ		ใหม่ทุกปี โดยคนเดิม หมดสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งประธานซ้ำ
5. ระบบการปกครอง	สหพันธรัฐ ระบบรัฐสภามี นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า รัฐบาล	ระบบรัฐสภา	ระบบ ประธานาธิบดี	ระบบ สหพันธรัฐ	ระบบรัฐสภา	สหพันธรัฐ โดยระบบ ประชาธิปไตย ในระบอบ ประธานาธิบดี
6. ระบบเลือกตั้ง	เสียงข้างมาก รอบเดียนับ คะแนนที่ ส่วนกลาง	เสียงข้างมาก รอบเดียนับ คะแนนที่ ส่วนกลาง	ระบบเสียงข้าง มากรอบเดียว (Majority System)	ระบบเลือกตั้งมี 2 แบบ คือ แบบสัดส่วน (Proportional System) ผสมกับ แบบเสียงข้างมาก รอบเดียว	ระบบเลือกตั้ง แบบเขตเดียว คนเดียวใช้วิธี การนับคะแนน แบบเสียงข้าง มากรอบเดียว	รัฐเป็นผู้จัดการ เลือกตั้งโดยใช้ ระบบ Electoral College
7 ลักษณะ หน่วยงาน	เป็นหน่วยงาน อิสระ เป็น หน่วยงานถาวร	เป็นหน่วยงาน อิสระ เป็น หน่วยงานถาวร	เป็นหน่วยงาน อิสระ เป็น หน่วยงานถาวร	เป็นหน่วยงาน อิสระ เป็น หน่วยงานถาวร	เป็นหน่วยงาน อิสระ เป็น หน่วยงานถาวร	เป็นหน่วยงาน อิสระ เป็น หน่วยงานถาวร
8. คุณสมบัติ	อายุไม่เกิน 65 ปี	อายุไม่เกิน 65 ปี ทำธุรกิจใด ๆ มิได้	อายุ 36 ปีขึ้นไป ปริญญตรีขึ้นไป ไม่เป็นผู้สมัคร รับเลือกตั้งครั้ง ที่ผ่านมา เป็นผู้ อาวุโส ไม่เป็น สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและ	ไม่ได้กำหนดไว้	ประธานสภา สามัญเป็น ประธานคณะ กรรมการเขต เลือกตั้ง กรรมการมิใช่ สมาชิกสภา สามัญหรือ	จาก 6 คน จะมี สมาชิกไม่เกิน 3 คน ที่มาจาก พรรคการเมือง และมีสมาชิก กรรมการ 2 คนที่มาเป็น กรรมการ โดยตำแหน่ง

คุณลักษณะ	มาเลเซีย	อินเดีย	ฟิลิปปินส์	เยอรมันนี	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
			วุฒิสภา ไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี ไม่มีส่วนได้เสีย ในการเลือกตั้ง ต้องเป็นสมาชิก เนติบัณฑิตยสภา และปฏิบัติงาน ด้านกฎหมายมา เป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี		สมาชิกรัฐสภา แห่งไอร์แลนด์เหนือ	คือ The Clerk ของสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการแห่งวุฒิสภา The Secretary สภาสูง
9.อำนาจหน้าที่	1.บริหารงานทั่วไปของการเลือกตั้ง 2.จัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3.จัดการเลือกตั้ง ส.ส. ระดับสมาพันธ์และระดับรัฐ ทั้งเลือกตั้งทั่วไปและเลือกตั้งซ่อม 4.แก้ไขหน่วยเลือกตั้งให้เหมาะสมทุก 8-10 ปี	1.บริหารทั่วไปของการเลือกตั้ง 2.จัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3.จัดการเลือกตั้งทุกระดับทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดี ส.ส. และการเลือกตั้งของมลรัฐ ทั้งการเลือกตั้งทั่วไปและเลือกตั้งซ่อม 4.กำหนดหรือเลื่อนวันเลือกตั้งที่เห็นสมควร 5.แต่งตั้งหรือเสนอให้	1.ควบคุมดูแลการใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดทุกระดับทั้งระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น 2.ควบคุมการทำประชามติ ทุกเรื่องรวมทั้งการยกเลิก มาตรการในการเลือกตั้งที่มีปัญหา 3.ตัดสินใจเพื่อดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	1.คณะกรรมการเลือกตั้งทั้ง 3 ระดับ ดำเนินการเลือกตั้งและรวมคะแนนในระดับของตนเอง 2.ในการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต คณะกรรมการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้รวมคะแนนและพิจารณาตัดสินประกาศผล	1.ตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้งตามส่วนที่แต่ละแคว้นจะได้รับ 2.คำนวณการจัดสรรที่นั่งจากการเลือกตั้งกรรมการแต่ละเขตเลือกตั้ง (อิงแลนด์ สกอตแลนด์ เวลส์ ไอร์แลนด์	1.จัดการและบังคับใช้กฎหมายการใช้เงินในการแข่งขันการเลือกตั้ง (The Federal Campaign Finance Law) ทั้งหมด โดยมีอำนาจในการพิจารณาการใช้เงินในการเลือกตั้ง ทั้ง 4 ประเภท คือ สภาล่าง สภาสูง ประธานาธิบดี และรอง

คุณลักษณะ	มาเลเซีย	อินเดีย	ฟิลิปปินส์	เยอรมันนี	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
		<p>ประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง</p> <p>6.เป็นผู้ชี้ขาดกรณีข้อพิพาทในการเลือกตั้ง เช่นสัญญาลักษณะทางการเมือง คุณสมบัติของผู้สมัครและผู้เลือกตั้ง ฯลฯ</p> <p>7.อนุญาตให้ผู้แทนเข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง</p>	<p>4.กำหนดจำนวนและเขตการเลือกตั้ง ตรวจสอบและจดทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</p> <p>5. แต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับ การเลือกตั้งจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งข้าราชการ ทหารด้วยเพื่อจุดประสงค์ที่จะให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ ยุติธรรม</p> <p>6.จดทะเบียนพรรคการเมือง และองค์กรประชาชนที่สังเกตการณ์เลือกตั้ง</p> <p>7.ตรวจสอบคุณสมบัตินโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของพรรคการเมือง</p>	<p>3.ในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์จะเป็นผู้ตัดสิน โดยคำนวณจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้รับ ทั้งนี้โดยการรวบรวมผล การเลือกตั้งทั่วประเทศ จากที่คณะกรรมการฯ ในระดับมลรัฐ และระดับเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ที่ส่งมาให้</p>	<p>แลนด์เหนือ) รับผิดชอบแต่ละแคว้น</p>	<p>ประธานาธิบดีนอกจากนี้หลังหลังการเลือกตั้ง ยังตรวจสอบบัญชีการเงินของคณะกรรมการกองทุนสาธารณะ (ที่ใช้ในการเลือกตั้ง)</p> <p>2.พิจารณารายงานกิจกรรมในการหาเสียงของพรรคการเมือง</p> <p>3.พิจารณาออกกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้</p> <p>4.พิจารณาคดีความ (การฟ้องร้อง) ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง</p>

คุณลักษณะ	มาเลเซีย	อินเดีย	ฟิลิปปินส์	เยอรมันนี	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
			8.เป็นผู้อนุญาตให้องค์กรประชาชนสังเกตการณ์การเลือกตั้ง 9.กำหนดการใช้จ่ายของผู้สมัครฯ เสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งกำหนดขนาดและสถานที่ติดโปสเตอร์			
10. วาระ	ไม่มีวาระ	ไม่มีวาระ	7 ปี			6 ปี
11. การพ้นจากตำแหน่ง		ถอดถอนเพราะไร้ความสามารถหรือประพฤติเสื่อมเสียโดยประธานาธิบดียื่นต่อรัฐสภาและสภามีมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3	1. ครบวาระ 2. ลาออก 3. เสียชีวิต			

องค์กรกลางในการเลือกตั้งของไทย

การมีสิทธิ มีเสียง มีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการคิด แสดงออกและทำกิจกรรมทางการเมือง แต่การเลือกตั้งที่ผ่านๆ มา มีการใช้เงินซื้อสิทธิและขายเสียงมาก ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรกลางการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งให้สุจริต ยุติธรรม สามารถสรรหาคนดีที่มีความสามารถมาเป็นตัวแทนประชาชนได้¹²

นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกของไทย เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นต้นมา การจัดการเลือกตั้งของไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในระยะหลัง โดยเฉพาะภายหลังกรณีวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้ง “องค์กรกลาง” ขึ้นมาสอดคล้องดูแลความยุติธรรมของการเลือกตั้งได้เกิดขึ้น และเพิ่มมากขึ้นตามกระแสของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและความเบี่ยงเบนของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งและการใช้อิทธิพลเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง

ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2519 มีหน้าที่สังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีอาสาสมัครสังเกตการณ์จำนวน 5,500 คน สังเกตการณ์การเลือกตั้งครั้งนั้น

นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 โดยมีศาสตราจารย์กำธร พันธุลาภ เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้ง 4 เมษายน 2519 เอาไว้ข้อหนึ่งว่า “ควรแยกคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ และตัวกรรมการอำนาจการเลือกตั้งควรมาจากผู้แทนพรรคการเมือง ข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ หรือข้าราชการบำนาญ และอาจารย์มหาวิทยาลัย”

ระยะต่อมา ในการสัมมนาวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับ “การเลือกตั้ง 2521” ซึ่งจัดโดยสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย ณ ห้องประชุมกรมประชาสัมพันธ์ ในวันที่ 15 - 17 กุมภาพันธ์ 2521 ที่ประชุมสัมมนาได้สรุปข้อยุติเกี่ยวกับมาตรการที่จะพึงนำมาใช้ในการควบคุมการเลือกตั้ง “สถาบันการ

¹² วรรณมา บุญยิ่งยงสถิตย์ “องค์กรกลางกับการเลือกตั้ง: ผลการทำงาน ปัญหาและอุปสรรค” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536)

สถาบันดังกล่าวควรมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ตามกฎหมายและบริหารงานโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและผู้แทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดบางประการดังนี้¹³

1. “สถาบันการเลือกตั้งแห่งชาติ” เป็นองค์การถาวร มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในทุก ระดับ โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และสถาบันดังกล่าวย่อมจะมีบุคลากร สำหรับดำเนินงานเป็นประจำ

2. ให้มี “บุคคลที่เป็นกลางในทางการเมือง” เช่น ผู้พิพากษา ตุลาการรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เป็น กรรมการของสถาบัน

3. ให้มี “ผู้แทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ” เข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยเฉพาะผู้แทนจาก พรรคการเมืองซึ่งส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้แทนจากพรรคการเมือง ซึ่งมีที่นั่งในสภาผู้แทน ราษฎร ผู้แทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นี้ อาจมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยนำเอาหลักการใน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 161 วรรคสาม ว่าด้วยจำนวนกรรมการ ซึ่งต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค

ปี 2529 มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาประชามติขึ้น โดยพลเอกสายหยุด เกิดผล เป็นประธาน จัด หาอาสาสมัครเข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปีนั้น กลุ่มอาสาประชามติได้ทำการสังเกตการณ์การเลือก ตั้งหลายครั้ง และเป็นสาเหตุหนึ่งแห่งการเกิด “องค์กรกลาง” ขึ้นสอดส่องดูแลการจัดการเลือกตั้งขึ้นใน ระยะเวลาต่อมา (พ.ศ.2535)

ในการสัมมนาทางวิชาการของกลุ่มนักวิชาการอิสระจำนวนหนึ่ง จากคณะรัฐศาสตร์และ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 29 - 30 สิงหาคม 2530 เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการพัฒนาระบบเลือกตั้ง ของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการเสริมระบบการเลือกตั้งนั้น กลุ่มนักวิชาการมีความเห็นข้อหนึ่งว่า ควรแต่งตั้งคณะกรรมการกลางกำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้ง ขึ้น โดยรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง มี หน้าที่กำหนดนโยบายและวางมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ ในการเลือกตั้ง เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ในการเลือกตั้ง ฐานะทางการเงินของพรรคการเมือง โดยกลุ่มนักวิชาการอิสระกลุ่มนี้ได้ให้เหตุผลว่า เพื่อควบคุม ตรวจสอบ และรักษาความบริสุทธิ์ ยุติธรรมของการเลือกตั้ง อย่างเป็นทางการและเป็นธรรม ทั้งในด้านการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง รวมทั้งควบคุมกลไกของรัฐทุกระดับให้เป็น กลางในการเลือกตั้ง

¹³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการ เลือกตั้ง (มูลนิธิเอเชีย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539), หน้า 86 - 95.

สำหรับรายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียง และการทุจริตในการเลือกตั้งข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครองสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ได้ทำศึกษานั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกตั้งแบบอื่นมาใช้ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอและความเห็นได้มีการรายงานการศึกษาเอาไว้ดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขของการนำระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote) หรือการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน (single member constituency) มาใช้ ขึ้นอยู่กับการมีคณะกรรมการกลางกำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้งด้วย โดยให้คณะกรรมการกลางกำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้ง มีหน้าที่กำหนดนโยบายและวางมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง ทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง รวมทั้งให้มีหน้าที่กำหนดเขตเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย

2. ไม่ว่าจะนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน หรือการเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์มาใช้หรือไม่ก็ตาม จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงกลไกและวิธีการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันใหม่ เพื่อที่จะทำให้การซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งลดลง เช่น การขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอายุ 18 ปี เพื่อให้ได้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีคุณภาพใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น และการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (election commission) เป็นต้น

3. การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง ควรแก้ไขให้มีคณะกรรมการควบคุมและบริหารการเลือกตั้งด้วย โดยให้คณะกรรมการควบคุมและบริหารการเลือกตั้งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ และดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และให้มีหน้าที่ร่วมพิจารณากำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประจำทุกปี เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบัน การกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยคน ๆ เดียว ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันข้อครหาต่าง ๆ จากพรรคการเมืองได้ด้วย

ส่วนการสัมมนากรรมการบริหาร สมาชิกพรรคการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดขึ้นตามโครงการขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน เมื่อวันที่ 15 - 16 พฤษภาคม 2532 ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร ที่ประชุมสัมมนา ได้เสนอรายงานผลการสัมมนาในหัวข้อ “แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาวิธีการเลือกตั้ง” ไขข้อหนึ่งว่าควรจัดให้มี คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ เพื่อกระทรวงมหาดไทย จะได้ไม่ลำบากใจในการบริหารการเลือกตั้ง ที่ต้องเฝ้าระวังต่ออิทธิพลทางการเมืองในระดับชาติ คณะกรรมการดังกล่าว อาจประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองทุกพรรคและผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ซึ่งจะรับผิดชอบเฉพาะนโยบายเท่านั้น ส่วนเจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติก็ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยอยู่เช่นเดิม โดยให้คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและวางแผนดำเนินการเลือกตั้งทั่วประเทศ
2. ควบคุม ดูแล และอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งทั่วประเทศให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม
3. สั่งการและประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยให้ถือเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ
4. แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาค เพื่อควบคุมดูแลและอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม
5. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อช่วยเหลือเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
6. รวบรวมและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
7. ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
8. กำหนดและแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม
9. ตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งและฐานะทางการเงินของพรรคการเมือง
10. ดูแลการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป
11. รวบรวมและประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

ในด้านการบริหารงานการเลือกตั้งนั้น ที่ประชุมสัมมนามีความเห็นว่า การบริหารงานและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง ยังคงเป็นไปเช่นเดิมและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อยู่เช่นเดิม

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 และวันที่ 13 กันยายน 2535 นายอนันต์ บันยารชุน นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้ออกคำสั่งให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้น ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น โดยเน้นบทบาทการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนกว่าเดิมและต่อมาเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2539 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่มีชื่อเรียกว่า องค์กรกลาง¹⁴

¹⁴ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง , เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงนโยบายการปฏิบัติงานตามขั้นตอนของกฎหมายและการบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2539 ระดับจังหวัด (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539), หน้า 73 - 74.

องค์กรนี้จัดอยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังที่เคยปฏิบัติมา องค์กรกลางเป็นเพียงผู้สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง ดังที่นายเกษม สุวรรณกุล ประธานองค์กรกลางกล่าวสรุปไว้ว่า หน้าที่หลักขององค์กร กลางคือต้องตรวจสอบดูแลการเลือกตั้งให้เรียบร้อย และกระตุ้นให้ประชาชนสนใจการเลือกตั้ง

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 167/2539 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2539 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางไว้ดังนี้

1. สอดส่อง ติดตาม ดูแล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และยุติธรรม
2. ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพและตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองให้ความสำคัญต่อการพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
3. ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวิจารณ์ญาณในการเลือกบุคคลที่มีความสามารถ และมีคุณธรรม
4. ส่งเสริมให้ประชาชนติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ให้เป็นไปโดยสุจริต ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
5. รับคำแจ้งเหตุของประชาชน พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องขอกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และพิจารณาส่งมอบข้อเท็จจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ
6. เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้งเพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน
7. ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม โดยเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539
8. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจและหน้าที่
9. จัดสรรงบประมาณ และอนุมัติระเบียบการเงิน และระเบียบการปฏิบัติงานต่าง ๆ
10. ทำรายงานและสรุปข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมทั้งขอเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อ ๆ ไปต่อคณะรัฐมนตรี ภายในร้อยละ

สิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่อเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีแล้วอาจเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

จากการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมา องค์การกลางประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. องค์การกลางเป็นหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับโดยตรง และมีงบประมาณจำกัด แต่ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 7 หมื่นหน่วยเศษทั่วประเทศ ผลงานที่ปฏิบัติก็เป็นเพียงแต่สอดส่องดูแลโดยไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะเข้าไปปฏิบัติหรือดำเนินการต่อการเลือกตั้งโดยมีกฎหมายคุ้มครองและเมื่อสอดส่องดูแลเห็นว่า ไม่สะอาด ไม่บริสุทธิ์ ไม่ยุติธรรมแล้ว ถ้ารายงานต่อรัฐบาลให้รู้ถึงพฤติการณ์นั้น ก็อาจจะเป็นอันตรายต่อการเลือกตั้งครั้งนั้นเพราะจะทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นได้ภายหลังจากการเลือกตั้ง นายสมยศ เชื้อไทย ประธานคณะอนุกรรมการฝ่ายสังเกตการณ์การเลือกตั้ง รายงานในการประชุมองค์การกลาง เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2535 ที่บ้านมนังคศิลาว่า “องค์การกลางแม้จะมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อ - ขายเสียง และการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครหลายสิบราย แต่เมื่อส่งเรื่องไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทางตำรวจ ก็ไม่เกิดผลอะไรขึ้นมาเพราะตำรวจท้องถิ่นยังเกรงกลัวผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น กลัวว่าจะถูกย้ายหลังการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ปล่อยปละละเลย”
2. องค์การกลางนี้ตั้งขึ้นมาในลักษณะที่เป็นสถาบันนอกระบบราชการ ที่เป็นการรวมตัวของคนกลุ่มหนึ่ง แต่เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการลักษณะพิเศษที่เอียงงบประมาณจากกองกลางของรัฐบาล เป็นการแบกรับภาระหน้าที่ท่ามกลางความคาดหวังอันยิ่งใหญ่และยากยิ่ง โดยไม่มีกฎหมายรองรับ
3. ปัญหาเรื่องความเป็นกลางของตัวแทนองค์การกลาง กรณีนี้ นายโคทม อาริยา เลขานุการองค์การกลาง กล่าวว่า แม้องค์การกลางจะมีตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ เช่น สීමวมวลชน สมาคมครู ฯลฯ แต่ก็ยังไม่สามารถประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้
4. การที่จะติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้ได้ผล องค์การกลางต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนโดยทั่วไปกับสීමวมวลชน ทั้งนี้เพราะองค์การกลางเป็นองค์กรอาสาสมัครที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว มิได้มีเจ้าหน้าที่ประจำ มิได้มีสายงานที่แน่นอนสมบูรณ์เสมือนอย่างองค์กรถาวรอื่น ๆ ที่มีระเบียบการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน
5. ปัญหาเรื่องการประสานงาน โดยเฉพาะการประสานงานกับหน่วยงานของทางราชการ ยังไม่คล่องตัวเท่าที่ควร แม้ว้องค์การกลางจะได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาลอย่างเต็มที่ในการดำเนินการ โดยขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนทั้งในด้านกำลังคน วัสดุ ครุภัณฑ์ และข้อมูลที่จำเป็นในการดำเนินการ แต่ในขั้นของการปฏิบัติงานยังมีความรู้สึกได้ว่า ยังมีความไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนด

วิธีการในการทำงานสังเกตการณ์การเลือกตั้งอยู่แล้ว ซึ่งให้เห็นถึงจุดอ่อนของการประสานงานกับส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดกิจกรรมของฝ่ายสังเกตการณ์เป็นอย่างมากโดยต้องปรับกระบวนการทำงานต่าง ๆ หลายครั้งหลายคราว ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดค่อนข้างมาก

6. กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ให้ความร่วมมือด้วย และนอกจากไม่ร่วมมือด้วยแล้ว ยังมีการกีดกันในเชิงปฏิบัติงานขององค์กรกลางอีกด้วย เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะกระทรวงมหาดไทยถือว่าหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย จึงกีดกันด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งทางตรงและอ้อม

7. การดูแลไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งตามท้องถิ่นห่างไกลตัวเมืองออกไปมาก ๆ

8. องค์กรกลางไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้เงินหาเสียงของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่นกรณีนักการเมืองโอนเงินจากบัญชีเงินฝากในช่วงใกล้เลือกตั้ง เป็นต้น

จากปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรกลางทั้งในด้านของการไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ การที่องค์กรกลางไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางบางส่วน และการเป็นองค์กรที่ไม่ถาวร ฯลฯ ทำให้องค์กรกลางมีบทบาทหน้าที่ที่จำกัด ปัญหาสำคัญขององค์กรกลางจึงอยู่ที่ความมั่นคงถาวร และความเป็นอิสระอย่างเต็มรูป ทั้งทางด้านกฎหมายและการปฏิบัติการนั่นเอง

ในประเทศประชาธิปไตยปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้อาศัยกระบวนการเลือกตั้งในการคัดสรรตัวแทนประชาชนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในการบริหารประเทศ ต่างก็มักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งเหมือน ๆ กัน ได้แก่ ปัญหาการใช้อำนาจอิทธิพลในการเลือกตั้ง ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และปัญหาการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวได้มีผลทำให้กระบวนการเลือกตั้งขาดความบริสุทธิ์ ยุติธรรม อันทำให้ผลการเลือกตั้งที่ปรากฏออกมาไม่ใช่เสียงที่เกิดจากเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่โดยแท้จริง ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา อาทิเช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา อินเดีย Philipines และมาเลเซีย เป็นต้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล และบริหารการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรม ให้มากที่สุด รวมทั้งการณรงค์ให้คำแนะนำแก่ประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยจิตสำนึกของตนเองให้มากที่สุด ซึ่งจะเป็นการระดมมติมหาชน เพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่ตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้ง

เช่นเดียวกับประเทศไทยที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งที่นับวันจะทวีความรุนแรงของปัญหามากยิ่งขึ้นหากไม่ได้รับการแก้ไขก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดวิกฤตการณ์ความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นได้ ซึ่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง โดยมีการจัดตั้งครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบัน แต่การดำเนินกิจกรรมขององค์กรกลางเป็นที่ยอมรับกันว่า ยังไม่สามารถทำงานให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกลางได้ ซึ่งเกิดจากปัญหาอุปสรรคหลายประการ อาทิเช่น ไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการขององค์กรกลาง อำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง งบประมาณและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่มีคุณภาพพอ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้องค์กรกลางไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม หากคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวสามารถที่จะเป็นองค์กรอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาของกระบวนการเลือกตั้ง โดยมีกฎหมายรองรับแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะเป็นหนทางอีกประการหนึ่งในการเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย