



# บทความวิชาการ Hot Issue

(พฤษภาคม 2560)

การให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

## การให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

วีชราภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ถือได้ว่าการเมืองไทยนับจากนี้จะเริ่มนับหนึ่งในการเดินทางเพื่อเข้าสู่เส้นทางการเลือกตั้ง และเข้าสู่ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมกับการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับ โดยมี 4 ฉบับที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต หนึ่งในนั้นคือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... (“สก๊อป: ร่าง พ.ร.บ.คณะกรรมการการเลือกตั้ง”, 2560)

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณายกร่างกฎหมายและเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2560 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี
2. มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวน เมื่อพบเห็นการกระทำที่สงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
3. ระวังสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครผู้ซึ่งถูกดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนเป็นการชั่วคราว
4. เมื่อมีกรณีที่ต้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะเหตุกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองให้ส่งสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีอาญา
5. ให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในแต่ละจังหวัด จังหวัดละไม่น้อยกว่า 5-8 คน เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งและการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละครั้ง
6. เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบ หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินแจ้งให้ทราบถึงการโอนหรือการเบิกจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร้องขอภายในเวลาที่กำหนด

7. ในการสืบสวนหรือไต่สวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจัดตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

8. เมื่อมีกรณีที่จะต้องร้องขอต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ได้โดยตรงหรือจะมอบหมายให้กรรมการหรือเจ้าพนักงานเป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการก็ได้

9. ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการคุ้มครองพยานมิให้เกิดอันตรายแก่พยาน รวมทั้งมาตรการรักษาความลับให้แก่ผู้เป็นพยาน (“รุมค้ำน ผู้ตรวจการเลือกตั้ง เชื้อป้องกันแทรกแซงยาก”, 2560)

สำหรับบทความนี้จะขอเสนอเฉพาะประเด็นเรื่องการให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งเป็นหนึ่งในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ....

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ภายในจังหวัดนั้น ๆ

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนจังหวัดละ 5 คน จากผู้ที่ได้รับการสรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นหลัก มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ เช่น รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งและออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง สนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาหรือออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายบัญญัติ (รุจิรัตน์ พัฒนถาบุตร, 2557, น. 2-3)

ในการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีข้อครหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง จึงอาจทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริต ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลบังคับใช้แล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... โดยมีการปรับแก้เนื้อหาในหลายเรื่อง โดยมีสาระสำคัญตามที่กล่าวข้างต้น และเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2560 และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 27/2560 วันศุกร์ที่ 21 เมษายน 2560 สภานิติบัญญัติ

แห่งชาติได้พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 45 วัน

สำหรับประเด็น เรื่อง การให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งเป็นหนึ่งในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ นั้น เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีข้อครหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง จึงได้กำหนดให้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดในระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือการกระทำใดที่จะเป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าไม่มีการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องให้รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งเพิ่มเติมหรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือมีการออกเสียงประชามติหรือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งไปปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดเวลาที่เห็นสมควรก็ได้ (ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560, น. 12-13)

การคัดเลือกผู้ตรวจการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่มีภูมิลำเนาในแต่ละจังหวัด จังหวัดละไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 8 คน เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งตามจำนวนที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ครบทุกจังหวัด โดยจัดทำบัญชีรายชื่อขึ้นไว้ บัญชีรายชื่อดังกล่าวให้ใช้ได้เป็นเวลาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดแต่ไม่เกิน 5 ปี

ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐ ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดในเวลา 5 ปีที่ผ่านมาก่อนการแต่งตั้ง เป็นบุคคลที่เชื่อได้ว่า มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีความประพฤติเสื่อมเสีย และต้องมีคุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งยังไม่เป็นผู้มีบุพการี คู่สมรส หรือบุตรเป็นหรือสมัครรับเลือกตั้งหรือรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีกรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแต่งตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้จัดทำไว้ จังหวัดละไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 8 คน โดยให้กรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายทำการจับสลากรายชื่อบุคคล จากบัญชีที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่จะแต่งตั้งจำนวน 2 คน และจับสลากรายชื่อบุคคลจากบัญชีที่ได้มีภูมิลำเนาในจังหวัดที่จะแต่งตั้งจนครบจำนวน (ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560, น. 13-14)

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้มีนักการเมือง นักวิชาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สามารถสรุปเป็นข้อดีและข้อด้อยได้ ดังนี้

ข้อดี	ข้อด้อย
<p>ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในระดับจังหวัดในเวลาชั่วคราวเป็นระยะเวลาสั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าหน้าเดิมจะทำให้บุคลากรดังกล่าวไม่มีความเชื่อมโยงกับคนในพื้นที่ทำให้ไม่มีการเอื้อประโยชน์ต่อใครทำให้ลดผลประโยชน์ทับซ้อนจากการอยู่นาน ๆ และไม่มีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ช่วยให้ประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มขึ้น</p>	<p>ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ใช้คนพื้นที่อื่นทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในระดับจังหวัดในเวลาชั่วคราวเป็นระยะเวลาสั้น ๆ จะไม่เข้าใจปัญหาในพื้นที่ไม่เข้าใจภาษา วัฒนธรรมในพื้นที่ ขาดการประสานงาน ทำให้มีปัญหาเรื่องการทำงานในพื้นที่</p>

#### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การเตรียมพร้อมในการเลือกตั้งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ซึ่งล่าสุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... เสร็จเรียบร้อยแล้ว และเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2560 โดยมีสาระสำคัญดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้มีนักการเมือง นักวิชาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สำหรับความเห็นของผู้เรียบเรียงนั้น เห็นด้วยกับการให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพราะจะทำให้มีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากไม่ได้เป็นคนในพื้นที่จึงไม่มีความเชื่อมโยงและเอื้อประโยชน์ต่อใครเหมาะที่จะทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่เป็นคนในพื้นที่จะต้องทำงานสอดคล้องกับในพื้นที่และส่วนกลางได้ด้วยและที่สำคัญต้องเป็นคนดี ชื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจะมีการแก้ไขหรือไม่อย่างไร คงต้องติดตามกันต่อไป

## บรรณานุกรม

- กรธ.เปิดศึก กกต. อีกกย การเมืองเตรียมตัว 10ต. (17 ธันวาคม 2559). **ไทยโพสต์**. น. 1(ล่างซ้าย), 10  
สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- ผ่านฉลุยวาระแรกร่างกม.ลูก2ฉบับ. (22 เมษายน 2560). **เดลินิวส์**. น. 1(กลาง), 2. สืบค้นจาก ฐานข้อมูล  
iQNewsClip
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550” (7 ตุลาคม 2550).  
**ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124 ตอนที่ 94 ก, น. 1-21
- รุจิรัตน์ พัฒนภาพุตร. (2557). **ลักษณะผู้นำอันพึงประสงค์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
ของประเทศไทย**. สืบค้นจาก ฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย
- รุมค้ำน ผู้ตรวจการเลือกตั้ง เชื้อป้องกันแทรกแซงยาก. (22-24 ธันวาคม 2559). **ฐานเศรษฐกิจ**. น. 38(ล่างขวา).  
สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการ  
การเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552” (29 มิถุนายน 2552). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 126  
ตอนที่ 42 ก, น. 26-42
- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... (21 เมษายน 2560).  
สืบค้น 21 เมษายน 2560 จาก  
[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nla2557/d042160-02.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/d042160-02.pdf)
- วิพากษ์ข้อดี-ข้อด้อย ผู้ตรวจเลือกตั้ง-กกต.จังหวัด. (29 มีนาคม 2560). **มติชน กรอบข่าย**. น. 2(กลาง).  
สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สก็๊ป: ร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (19 เมษายน 2560). **สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์**.  
สืบค้นจาก ฐานข้อมูล NewsCenter
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (21 เมษายน 2560). **ระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ 27/2560** (น. 2). สืบค้น 21 เมษายน 2560 จาก  
[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nla2557/042160.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/042160.pdf)