

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ทุกประเทศทั่วโลกย่อมมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง ผู้มีและใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้มีและใช้อำนาจอธิปไตย ก็คือประชาชน ซึ่งสามารถใช้ได้ 2 ทาง คือ ประชาชนทุกคนในประเทศใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงที่เรียกว่า “ประชามติ (Referendum)” และในกรณีประเทศที่มีประชากรจำนวนมาก ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจได้ทุกคน ดังนั้น ตามทฤษฎีการปกครองจึงกำหนดให้ประชาชนของประเทศ สละอำนาจของตนให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแทนและต้องมีการจัดการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่แท้จริงตามความต้องการของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การจัดการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญเพราะจะเป็นตัวกำหนดทิศทางอนาคตของประชาชนและประเทศชาติตามที่ประชาชนในประเทศต้องการ ดังนั้น การดำเนินการจัดการเลือกตั้งมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากที่สุด

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 และโดยตลอดมาในห้วงเวลาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ได้กำหนดอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยและให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของประชาชนในแต่ละกลุ่มบุคคลตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มา

ซึ่งสมาชิกวุฒิสภากำหนดไว้ ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลมาจากการแต่งตั้ง

การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่พิจารณาและตรากฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหากพิจารณาถึงความสำคัญของอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจแล้ว อำนาจนิติบัญญัติน่าจะมีความสำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์กติกาให้แก่ผู้ใช้อำนาจบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และให้ผู้ใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ด้วยเช่นกัน การตรากฎหมายขึ้นมาโดยผู้แทนของประชาชนนั้นถือว่าเป็นกฎหมายที่มาจากความต้องการของประชาชน ดังนั้น ความสำคัญก็คือการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนหรือนัยหนึ่งคือผู้แทนราษฎรนั้นต้องมาจากการจัดการเลือกตั้งโดยชอบ ซึ่งระบบและกระบวนการจัดการเลือกตั้งนั้นมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยประเทศไทยมีการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476

ก่อนประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น การจัดการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวงมหาดไทยที่เป็นหน่วยงานของรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง ซึ่งได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และมีข้อกังขาในความไม่เป็นกลางและประสบปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งตลอดมา โดยที่ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากมีการแทรกแซงการใช้อำนาจจัดการเลือกตั้งจากฝ่ายบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากข้าราชการการเมืองมีอำนาจและอิทธิพลเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาจากการเลือกตั้งหรือสังกัดพรรคการเมือง จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำในการวางตัวเป็นกลางในการจัดการเลือกตั้งได้ยากลำบาก ทั้งนี้ เป็นเพราะเหตุรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งโดยตรง

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมา ได้พยายามมีการแก้ไขโดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาสอดคล้องดูแลความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการจัดการเลือกตั้งที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ดังเช่นในสมัยรัฐบาลที่มีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” ให้มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ครั้งวันที่ 4 เมษายน 2519 และในสมัยรัฐบาลที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเช่นกัน ให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ที่มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” แต่การดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวต่างมีปัญหาที่ไม่มีกฎหมายรองรับให้มีอำนาจในการจับกุมการทุจริตด้วยตนเอง ขาดความต่อเนื่องและยังคงอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการการเมืองและหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นแต่ละชุดจึงยังไม่มีความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงและไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง

ในปี พ.ศ. 2540 เกิดการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญ นำไปสู่การจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ม็องคักรจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ที่มีใด้้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง แทนกระทรวงมหาดไทย ที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มาตรา 145 และมาตรา 146 บัญญัติให้หน้าที่และอำนาจที่สำคัญ คือ ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อใด้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิใด้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้ใด้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายใด้ด้วย

โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ซึ่งมาตรา 25 และมาตรา 26 กำหนดให้มี “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้ง

เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติและการพัฒนาพรรคการเมือง เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย จึงส่งผลให้บรรดาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ อยู่ในฐานะเป็น “ผู้ปฏิบัติงาน” ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการในการจัดการเลือกตั้งที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังคงกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานทางธุรการและสนับสนุนการปฏิบัติงานเช่นเดิม รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ซึ่งการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ตามรัฐธรรมนูญนั้นมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งระบบบริหารงานภาครัฐรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐหนึ่งที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ คือ เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้

สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น

รูปแบบขององค์กรจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทยที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” และมีหน่วยงานทางธุรการที่เรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” และให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง คงมีอยู่จนถึงปัจจุบันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติรองรับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจสำคัญ ๆ อยู่ 3 ด้านที่ครอบคลุมทั้งด้านบริหาร คือ การจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตามข้างต้นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้านกึ่งนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า “กฎ” ในรูปแบบ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และด้านกึ่งตุลาการ คือ อำนาจตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและไต่สวน การสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือการออกเสียงประชามติ การสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย รวมทั้งการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราว

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับฝ่ายที่เป็น “ผู้ปฏิบัติงาน” หรือผู้ดำเนินการในการจัดการเลือกตั้งที่มีหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งให้บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงหมายรวมรวมทั้ง 2 ฝ่ายนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญโดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งออกมารองรับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งหรือมอบหมายผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการเลือกตั้ง แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในการเลือกตั้งที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการได้ตัวแทนซึ่งมาจากความต้องการของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งสามารถที่จะใช้เป็นช่องทางทำให้การปกครองในระบอบนี้มีความเป็นประชาธิปไตยได้โดยสมบูรณ์ ในทำนองเดียวกันก็สามารถใช้เป็นช่องทางให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้เช่นกัน

ที่ผ่านมาปรากฏปัญหาการดำเนินงานในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งทางด้านบริหาร ด้านกึ่งนิติบัญญัติ และด้านกึ่งตุลาการ โดยมีตัวอย่างของปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม เห็นได้จากการนำสู่เป็นคดีความในชั้นศาล ในหลายกรณีดังเช่น

1) การดำเนินการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการจัดคูหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย ทำให้ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรมไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549)

2) การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ.230/2551)

3) การดำเนินการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุที่มีการกำหนดวันเลือกตั้งมิได้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557)

4) การดำเนินการออกกฎกำหนดระยะเวลาต้องห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้ยาวนานเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2549)

5) การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 จำกัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาเกินไปกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ ฟ.7/2562)

6) การกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่พรรคการเมืองและมีได้กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกกรรมการการเลือกตั้งบางคน ๆ ละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญาและให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15232/2558)

กรณีตัวอย่างสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการดำเนินงานในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไม่ดีไม่ถูกต้องชอบธรรมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อที่ตามมาก็คือ การได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ไม่ดีไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นำไปสู่การเปิดโอกาสให้คนไม่ดีเข้าไปใช้อำนาจรัฐและทุจริตคอร์รัปชัน เกิดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ สร้างปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการพัฒนาประเทศเกิดความล่าช้าและล่าหลังไม่เท่าทันนานาอารยประเทศ รวมทั้งสร้างความไม่น่าเชื่อถือและไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้ง

การดำเนินงานในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศ แต่ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอาจเป็นเพราะในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจนั้น แม้จะอยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็ไม่น่าจะเพียงพอต่อการป้องกันการเกิดปัญหา การสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจได้ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ หลักเกณฑ์ที่วางนี้เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” หรือหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับทั้งในองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank) องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development) สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International Institute for Democracy and

Electoral Assistance : International IDEA) เป็นต้น และในต่างประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับไทย เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐอินเดีย เป็นต้น รวมทั้งประเทศไทยก็ได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อการบริหารงานภาครัฐของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ดังปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แต่กฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดมีผลผูกพันใช้บังคับกับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับของราชการฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันใช้บังคับกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานทางธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ทั้งที่ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 ได้ให้ความสำคัญและบัญญัติให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งหมายรวมถึงงานของรัฐในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย แต่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในการเลือกตั้งไว้ชัดเจนดังที่บัญญัติออกมาบังคับใช้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับของฝ่ายบริหาร

การศึกษาวิจัยจึงมีแนวคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันและลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้น สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลนั้นมีองค์ประกอบหลายประการ ซึ่งหากจะนำมาใช้ต้องมีความเหมาะสมกับขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจขององค์กรนั้น ๆ และหากจะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน จำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมและจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายบังคับใช้รองรับ เพื่อให้มีผลผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานด้วย ดังนั้น การวิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมและนำมาพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลโดยมีกฎหมายรองรับ จึงนำมาสู่การกำหนดหัวข้อการศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง” เพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่มีผลผูกพันต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ
การเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในการจัดการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากที่กล่าวในความเป็นมาของปัญหา จะเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน
ในการจัดการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่แท้จริง
ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้เข้าไปใช้อำนาจรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมือง
การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยที่เป็นจุดเริ่มต้นของการได้ตัวแทนซึ่งมาจากความต้องการของประชาชนเจ้าของ
อำนาจอธิปไตยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
ในการจัดการเลือกตั้ง จึงสามารถที่จะใช้เป็นช่องทางทำให้การปกครองในระบบนี้มีความเป็น
ประชาธิปไตยได้โดยสมบูรณ์ ในทำนองเดียวกันก็สามารถใช้เป็นช่องทางให้ปฏิบัติหน้าที่และ
ใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้เช่นกัน ความสำคัญจึงอยู่ที่การกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะเป็นกติกาก่อให้เกิดการ
ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้และหลักเกณฑ์นี้ก็คือหลักธรรมาภิบาล
ซึ่งการหาคำตอบในหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และ
ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย
ในประเด็น ดังต่อไปนี้

1) หลักการและทฤษฎี

การวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การศึกษาวิจยหาหลักธรรมาภิบาลเพื่อ
พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น มีความสำคัญ
ที่จะต้องนำเอาหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดไว้ดังนี้

(1) หลักการ

- หลักนิติรัฐ เป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะ
เป็นหลักการที่แสดงถึงการเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การใช้อำนาจรัฐในการ
สั่งการหรือดำเนินการใด ๆ จะต้องเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการควบคุม
การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐมิให้ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งเป็นการกำหนด
หน้าที่ให้แก่ประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หลักนิติรัฐนี้จึงเป็นความสำคัญ
ต่อการวิเคราะห์ถึงสิ่งที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่และ
ใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งนั้นก็ต้องมีการควบคุมให้อยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย เพื่อ
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐจึงมีความสำคัญที่จะนำมาศึกษาและวิจัย

ประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- หลักนิติธรรม คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่เป็นหลักประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งหากนำมาใช้ในการจัดการเลือกตั้งย่อมหมายความว่าผู้ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งจะต้องใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่มีความชอบธรรม หลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญที่จะนำมาศึกษาและวิจัยประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานอย่างแพร่หลายทั้งในองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐของไทย ที่หากนำมาใช้แล้วย่อมมีส่วนช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในองค์กรนั้น หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบหลายข้อ ซึ่งแต่ละองค์การที่นำมาใช้อาจใช้เหมือนหรือแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละองค์การ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งการบริหารงานในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้น หากจะมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้มีการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญที่จะนำมาศึกษาและวิจัยหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจเพื่อประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- หลักการเลือกตั้ง เป็นหลักการการแข่งขันทางการเมืองภายใต้กระบวนการเลือกตั้งที่สุจริต เทียบธรรม เสมอเสมอ และเป็นกระบวนการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแข่งขัน หลักการเลือกตั้งนี้จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยถึงสิ่งที่เป็นสากล ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการการเลือกตั้งนั้น ก็ต้องมีการควบคุมให้อยู่ภายใต้หลักการเลือกตั้งที่เป็นที่ยอมรับระดับสากล เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม

- หลักความเป็นอิสระ เป็นหลักการในการบริหารกิจการต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระปราศจากการถูกแทรกแซงโดยองค์กรรัฐอื่นและเป็นอิสระจากปัจจัยภายนอก รวมทั้งการปฏิบัติ

หน้าที่และใช้อำนาจต้องปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งอันเป็นภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต้องไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด คณะหนึ่งคณะใด แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น หากเปิดโอกาสให้องค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่นสามารถใช้อำนาจรัฐให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จะทำให้เสียหายแก่ระบบกฎหมายในการสถาปนาองค์กรอิสระทั้งระบบ กล่าวคือ ตัวผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็จะเกิดความเกรงกลัว ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยปราศจากอคติทั้งปวงได้ โดยเฉพาะภาคีคือ ความลำเอียงด้วยความกลัว จึงมีความจำเป็นต้องมีการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระไว้ทำนองเดียวกับศาล หลักความเป็นอิสระจึงมีความสำคัญที่จะนำมาศึกษาและวิจัยประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการสำคัญที่ยืนยันถึงความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการตรวจสอบนั้นเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการจัดการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเลือกตั้งเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเลือกผู้ซึ่งจะใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ดังนั้นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งจึงเป็นมีความสำคัญ การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะนำมาศึกษาและวิจัยประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) ทฤษฎี

- ทฤษฎีอำนาจรัฐ “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจปฏิเสธได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85) อำนาจรัฐจึงเป็นอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าประชาชน เพื่อดูแลประชาชนหรือสังคมส่วนรวม โดยกำหนดกติกาขึ้นใช้บังคับให้ทุกคนในรัฐปฏิบัติตามในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการและมีข้อห้ามไว้ รัฐใช้อำนาจผ่านองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีกฎหมายเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ผ่านการพิจารณาโดยผู้แทนของประชาชน ในการควบคุมกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามนั้น หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้สังคมเกิดความปกติสุข ผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มา

ซึ่งผู้แทนของประชาชนให้เข้าไปใช้อำนาจรัฐปกครองประเทศ จึงต้องมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับใช้ในการจัดการเลือกตั้งเพื่อกำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ปฏิบัติงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย จึงนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาศึกษาและวิจัยประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2) สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ภายหลังจากประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยมี “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นหน่วยงานทางธุรการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ดำรงอยู่ตลอดมาเป็นระยะเวลา 24 ปีเศษจนถึงปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามฉบับ คือ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และปัจจุบันฉบับปีพุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างกว้างขวาง การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจจึงส่งผลในสองช่องทาง คือ ช่องทางที่จะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศมีความครบถ้วนสมบูรณ์จากการเลือกตั้ง เนื่องจากมีการจัดการเลือกผู้แทนของประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประเทศ และก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งคือ เกิดการใช้หน้าที่และอำนาจของผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยไม่ชอบ เกิดการทุจริต เลือกปฏิบัติ หรือแสวงหาประโยชน์ตอบแทนจากการตีความกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหรือดุลพินิจอันเป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองหรือต่อตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน

จากสภาพการณ์ของการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยสุจริต เทียบธรรม กล่าวหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ แต่กลับพบว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจยังเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยหรือมีข้อกังขา ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงที่เกิดปัญหาเป็นรูปธรรมดังคำพิพากษาที่ได้กล่าวมาแล้วในความเป็นมาของปัญหา ส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศเกิดความไม่สมบูรณ์และมีลักษณะเป็นการปกครองกึ่งประชาธิปไตย สืบเนื่องจากกระบวนการเลือกตั้งที่มีความบกพร่อง ทำให้การได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนไม่ได้ไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากสถานการณ์ของปัญหาและผลกระทบที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน น่าจะมาจาก การขาดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหาร โดยชอบที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น การวิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะสร้างหลักเกณฑ์ที่จะทำให้การดำเนินงานในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อจะได้หลักเกณฑ์ที่จะกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบ ซึ่งก็น่าจะสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เป็นที่ยอมรับ เกิดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ซึ่ง “หลักธรรมาภิบาล” ที่จะนำมาใช้นั้นมีหลายข้อ ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้หลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้นี้มีสภาพใช้บังคับได้ ก็ต้องจัดทำเป็นกฎหมายซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 อยู่แล้วจึงเป็นการพัฒนาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในหน่วยงานภาครัฐของไทย

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการเป็นที่ยอมรับระดับสากลและเป็นหลักการที่มีการนำมาใช้ในองค์การระหว่างประเทศในหลายองค์การ เช่น ธนาคารโลก (WorldBank) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ (United Nations Economics and Social Commission for Asia and the Pacific) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank) องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development) สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) เป็นต้น แต่ละองค์การมีหลักการทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ไปขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละองค์การ และในต่างประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม องค์กรดังกล่าวแต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปแต่โดยทั่วไปต่างถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการจัดการเลือกตั้งและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ประเทศที่จัดตั้งองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินเดีย เป็นต้น ต่างมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานเพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีหลักการบริหารจัดการที่ดีที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้ประเทศไทยก็ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ในรูปแบบการออกเป็นกฎหมายและ

คู่มือให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและกำกับของฝ่ายบริหารยึดถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในหน่วยงานภาครัฐของไทย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4) หลักธรรมาภิบาลที่นำมาพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 ได้ให้ความสำคัญและกำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานทางธุรการที่มีหน้าที่และอำนาจด้านการจัดการเลือกตั้งอันถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นกัน และหากมีการนำหลักธรรมาภิบาลของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ น่าจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบ เกิดความโปร่งใส และเป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายรวมทั้งจะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจมากขึ้น แต่โดยเหตุที่หลักธรรมาภิบาลมีหลายข้อและการนำมาใช้จะต้องมีความเหมาะสมกับบริบทขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจซึ่งไม่จำเป็นต้องนำมาใช้ทุกข้อ

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนำมาพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยกำหนดวัตถุประสงค์ 5 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิจัยหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในหน่วยงานภาครัฐของไทย

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้พัฒนากฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5. เพื่อจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบริหาร ราชการแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(1) หลักการ

(1.1) หลักนิติรัฐ

(1.2) หลักนิติธรรม

(1.3) หลักธรรมาภิบาล

(1.4) หลักการเลือกตั้ง

(1.5) หลักความเป็นอิสระ

(1.6) หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(2) ทฤษฎี

(2.1) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

2) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(Universal Declaration of Human Rights)

(2) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

3) กฎหมายต่างประเทศ

(1) สาธารณรัฐเกาหลี

(1.1) Korea Republic of the Constitution of 1948 (พ.ศ. 2491) with Amendments through 1987 (พ.ศ. 2530)

(1.2) Public Official Election Act, 2010 (พ.ศ. 2553)

(2) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

(2.1) The Constitution of the Republic of the Philippines 1987 (พ.ศ. 2553)

(2.2) Republic Act No.07166, 1991 (พ.ศ. 2534)

(2.3) Republic Act No.9006, 2001 (พ.ศ. 2544)

(3) สาธารณรัฐอินเดีย

(3.1) The Constitution of India, 1949 (พ.ศ. 2492)

(3.2) Election Commission of India's Model Code of Conduct For The Guidance of The Political Parties and Candidates

4) กฎหมายไทย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(6) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

(8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

(9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

(10) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

(11) ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561

(12) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

(13) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

(14) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

(15) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2547

(16) มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

5) ประเด็นการวิเคราะห์

(1) สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย

(3) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในหน่วยงานภาครัฐของไทย

(4) หลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) หลักเกณฑ์ในการจัดทำกฎหมาย

(6) โครงสร้างการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่จะศึกษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้ง ประกอบด้วยบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นักวิชาการ นักการเมือง นักกฎหมาย และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

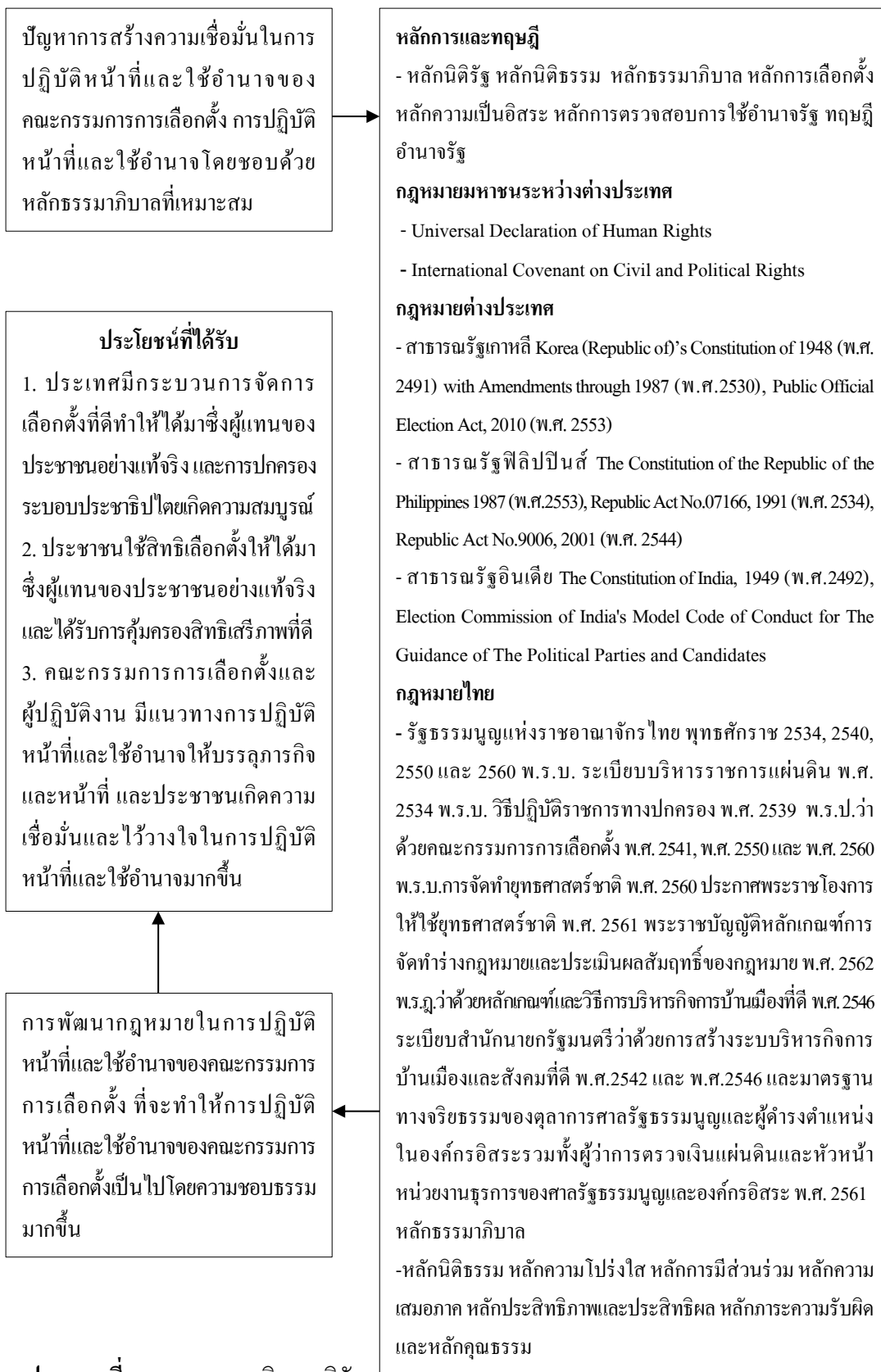
พื้นที่ศึกษาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดเป็นพื้นที่ที่ประชากรที่จะศึกษาปฏิบัติงานและทำกิจกรรมต่าง ๆ คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดระนอง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนให้เข้าไปใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมายังมีปัญหาและเกิดข้อกังขา ผู้มีส่วนได้เสียเกิดความไม่เชื่อมั่นและไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ดังนั้น ถ้าหากจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีระบบการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม เป็นรูปธรรมและมีผลผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องนำเอาหลักการ

และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หลักการเลือกตั้ง หลักความเป็นอิสระ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและทฤษฎีอำนาจอรัฐ มาใช้ในการศึกษา วิจัยและวิเคราะห์ร่วมกับสถานการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายไทย หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศและองค์การจัดการการเลือกตั้งในต่างประเทศ และ หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในหน่วยงานภาครัฐของไทย รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้คำตอบนำไปสู่การกำหนดหลักธรรมาภิบาลขึ้นมาใช้เป็นกรอบพัฒนากฎหมายในการ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม กับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิด การวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพียงพอในการจัดการเลือกตั้ง ทำให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เป็นช่องทางปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การนำหลักธรรมาภิบาลมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานได้ใช้นั้น จะต้องเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจ คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความเสมอภาค หลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หลักการระมัดระวัง และหลักคุณธรรม จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

5. คำถามการวิจัย

คำถามการวิจัยมุ่งประเด็นสำคัญ คือ ความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แยกเป็นประเด็นคำถามดังนี้

1. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้ง เป็นอย่างไร
2. ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นอย่างไร
3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นอย่างไร
4. หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไร
5. หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ มีหลักการอะไรบ้าง
6. ประเทศที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการเลือกตั้ง มีประเทศอะไรบ้าง และใช้หลักการใดบ้าง
7. หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการบริหารงานในหน่วยงานภาครัฐของไทย มีหน่วยงานใดบ้าง และใช้หลักการใดบ้าง
8. หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยหลักการใดบ้าง
9. พัฒนากฎหมายอะไรเพื่อให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
10. การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหลักการและเหตุผลอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัย (Output) เป็นต้นแบบพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเป็นประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน มีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลในการจัดการเลือกตั้ง ให้บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดไว้ และส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจมากขึ้น

2. ประโยชน์ต่อประชาชน สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง และได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ดีจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. ประโยชน์ต่อประเทศชาติ มีกระบวนการจัดการเลือกตั้งที่ดีที่จะทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศเกิดความสมบูรณ์มากขึ้น ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการศึกษาและวิจัยเรื่องนี้ ประกอบด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่า องค์กรจัดการการเลือกตั้งของไทยที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบทางธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (อังกฤษ: Election Commission)

องค์กรจัดการการเลือกตั้ง หมายความว่า องค์กรหรือกลุ่มองค์กรที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมการเลือกตั้ง สภาการเลือกตั้ง คณะกรรมการอำนวยการการเลือกตั้ง (อังกฤษ: Electoral Management Body)

ผู้ปฏิบัติงาน หมายความว่า เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึง ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ บุคคลหรือคณะบุคคล ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการอื่นใดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ด้วย

บุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้ง และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นักการเมือง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเคยสมัครรับเลือกตั้งหรือสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่า การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่า กฎหมายที่มีผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาตราเป็นกฎหมายให้มีผลบังคับใช้โดยวิธีการเพิ่มเติมหมวดว่าหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจ

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หมายความว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติด้วย

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ และให้หมายความรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานตามที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายด้วย

เลือกตั้ง หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกหรือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี และให้หมายความรวมถึงการออกเสียงประชามติ

การจัดการเลือกตั้ง หมายความว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งและควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม และชอบด้วยกฎหมาย

วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งเลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย การสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อกำหนดระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมาย หมายความว่า ข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจออกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น