

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งในต่างประเทศและในประเทศ โดยทบทวนวรรณกรรมที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มีใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในหน่วยงานภาครัฐของไทย ทั้งนี้ การศึกษาจะรวมถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ประเด็นและองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญมีความครบถ้วนชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น แล้วนำมาเรียบเรียงจำแนกข้อมูลและใช้ประกอบการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางสำหรับพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการทบทวนวรรณกรรมนั้น จะไม่มีการวิเคราะห์แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยการทบทวนวรรณกรรมจะดำเนินการรวม 5 ส่วน คือ

- 1) หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 2) องค์การจัดการการเลือกตั้งในต่างประเทศ
 - 3) องค์การจัดการการเลือกตั้งของไทย
 - 4) การตรากฎหมายและทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน
 - 5) งานวิจัยและกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง
- ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

1. หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยนี้มีความสำคัญที่จะต้องศึกษาหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดไว้ดังนี้

1.1 หลักการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยอื่น ๆ การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีส่วนร่วม

ในการปกครองประเทศ อันเป็นการมอบอำนาจอธิปไตยของราษฎรแต่ละคนให้ผู้แทนของตนนำไปใช้ในการปกครองประเทศ เนื่องจากไม่สามารถให้ประชาชนทุกคนเข้าไปใช้อำนาจในการปกครองประเทศได้ จึงคิดค้นวิธีการขึ้นมาเรียกว่า “การเลือกตั้ง” (อัญญา ศุภานุกุล, 2544, หน้า 399) การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการมอบอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองให้แก่ “ผู้แทน” เพื่อทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน

หลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องมีสภาพที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการเลือกตัวแทนของประชาชน เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ อันทำให้อำนาจรัฐเกิดความชอบธรรม และเพื่อให้การหาตัวแทนในการปกครองประเทศเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม การเลือกตั้งอย่างแท้จริงจะต้องเกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐต้องมีหลักประกันไม่ให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับขู่เข็ญ โดยผิดกฎหมาย ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรายหนึ่งรายใด เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน นอกจากนี้ การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางเพศ ความเชื่อทางการเมือง ภาษา ฐานะันคร นอกจากนี้ การเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรีและโดยลับ กล่าวคือ ไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด (สุภาภรณ์ แจ่มสุข, 2553, หน้า 7)

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 ได้ให้นิยามคำว่า “เลือกตั้ง” หมายถึง เลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 1084)

จากความหมายของการเลือกตั้งทำให้เกิดสภาพการกระทำแทน ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัย คือ

1) ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา หรือเรียกว่าอยู่ในระบบอาณัติ มอบหมายและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองในทำนองขัดแย้งกับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรมีลักษณะเป็นตัวการตัวแทน

2) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเองโดยอิสระ ไม่อยู่ในพันธะแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ของผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลยพินิจตามความคิดเห็นของตนเองได้

3) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของชาติโดยแสดงความคิดเห็นของตนเองอย่างบริสุทธิ์ใจ แต่ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย และ

ถือว่าเจตจำนงและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือกว่าท้องถิ่น (หยุด แสงอุทัย, 2512, หน้า 128-129)

การเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องได้รับอาณัติมอบหมายจากประชาชนโดยผ่านวิธีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะถือว่าเป็นหัวใจของกระบวนการประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับเท่านั้น (คณิน บุญสุวรรณ, 2548, หน้า 846-847)

จากคำจำกัดความดังกล่าวสามารถสรุปความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองในการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกสำคัญที่แสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนเรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของประเทศที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนเลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์ นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนเอง ด้วยความคาดหวังว่าผู้ที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายไปใช้ในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในทางการเมืองทางการเมืองปกครองของประชาชน

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งนั้นมีขึ้นเพื่อให้บรรลุมวลวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อให้มีการแข่งขันกันนโยบายระหว่างกลุ่มทางการเมืองหรือพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนทางการเมืองที่ดี เพื่อให้มีการโอนความเชื่อไว้วางใจของประชาชนไปยังบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม อาจสรุปหรือจัดกลุ่มวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2542, หน้า 97) ได้ดังนี้

1) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน ในสังคมการเมืองสมัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของสังคมจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะ ไม่อาจขาดซึ่งผู้ซึ่งทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้น สังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนมีการเรียกร้องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

2) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งคือการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งมีเจตจำนง มีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันออกไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอม

ความเป็นพลักษณ์ของสังคมไม่ให้ความแตกต่างกันมากนักและจะมีส่วนในการสร้าง “เจตจำนงร่วม” ทางการเมืองขึ้นได้ การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมาร่วมออกเสียงลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใดและมีการยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปได้ดีเพียงใดและจะได้รับการปฏิบัติที่มีเสถียรภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้ง

3) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองประเทศ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าว โดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองประเทศได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาชนต้องมีโอกาส “เลือกสรร” ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยแท้จริง

4) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้มีโอกาสไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี หรือ 5 ปี การเลือกตั้งเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ คะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิรวมกันย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

หลักเกณฑ์ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้วางหลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนไว้ชัดเจนในข้อ 21 โดยมีข้อความในข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค (3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลเจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเมืองเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน

นอกจากนั้น ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งเป็นอนุสัญญาพหุภาคีที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 อนุสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552

กติการะหว่างประเทศนี้มีประเทศลงนาม 72 แห่งและภาคี 165 แห่ง ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 ได้กำหนดชัดแจ้งในข้อที่ 25 พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสโดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ในข้อที่ 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร (ก) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี (ข) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และ โดยการลงคะแนนลับเพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก (ค) ในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตน ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งความเสมอภาค (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 15-18, 56)

แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งก็มิได้หมายความว่า จะเป็นประชาธิปไตย แต่หากประเทศจะเป็นประชาธิปไตยจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งเพราะการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นกระบวนการคัดสรรตัวบุคคลที่จะไปทำหน้าที่แทนบุคคลทั่วประเทศในสถาบันนิติบัญญัติและบริหาร รวมถึงทางตุลาการด้วยในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น และการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ (ชานาญ จันท์เรือง, 2556, ออนไลน์) ดังต่อไปนี้

1) เป็นการทั่วไป (In General) บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นบุคคลที่อายุเข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดด้วยเหตุวุฒิภาวะ เช่น 16 ปี 18 ปี หรือ 20 ปี เป็นต้น โดยต้องไม่จำเพาะเจาะจงว่าเป็นบุคคลชนชั้นใด ไม่ว่าจะจบการศึกษาระดับใด เพศใด หรือมีฐานะทางการเงินหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของทุกคน ไม่เพียงแต่เฉพาะบางคนบางกลุ่มเท่านั้น

2) เป็นอิสระ (Free Voting) ในการเลือกตั้งนั้นประชาชนผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะเลือกตัวแทนของตนโดยไม่ได้ถูกบังคับขู่เข็ญ กดดัน ชักจูง หรือได้รับอิทธิพลใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อที่จะได้แสดงเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนแต่ละคน

3) มีระยะเวลา (Periodic Election) การเลือกตั้งจะต้องมีการกำหนดว่าการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะกำหนดระยะเวลาไว้เท่าใดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแต่ละประเทศเป็นการแน่นอน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ปี เป็นต้น

4) การลงคะแนนลับ (Secret Voting) เพื่อให้ผู้เลือกตั้งสามารถเลือกบุคคลที่ต้องการเข้าไปเป็นตัวแทนของตนได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องเกรงใจผู้ใดหรือไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร ในการเลือกตั้งทุกครั้งจึงกำหนดให้สามารถเข้าไปในคูหาเลือกตั้งได้เพียงครั้งละ 1 คน ยกเว้นบางประเทศที่กฎหมายอนุญาตไว้เป็นข้อยกเว้น เช่น คนพิการ คนชรา เป็นต้น และไม่จำเป็นจะต้อง

บอกให้คนอื่นทราบว่าตนเองเลือกใคร หลักการลงคะแนนลับถือว่าสำคัญมากเพราะแม้แต่ศาลเองก็ไม่สามารถจะสั่งให้เราให้การว่าในการเลือกตั้งนั้นเราลงคะแนนให้แก่ผู้ใด

5) หนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote) ในการเลือกตั้งเป็นใช้สิทธิทางการเมืองนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนได้เพียง 1 เสียงเท่านั้น ไม่ว่าจะมิฐานะอะไรหรือมีความสำคัญทางการเมืองอย่างไร ก็มีสิทธิได้เพียง 1 เสียงเท่านั้น ที่สำคัญก็คือประเด็นความมีคุณภาพหรือไม่มีคุณภาพของประชากรก็ไม่สามารถนำมาเป็นเหตุในการที่จะให้จำนวนเสียงของแต่ละคนต่างกัน

6) บริสุทธิ์ยุติธรรม (Fair Election) หลักการนี้อาจถือได้ว่าเป็นหลักที่สำคัญที่สุดเลยก็ว่าได้ เพราะในหลัก 5 ข้อดังกล่าวข้างต้นอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไปในบริบทของแต่ละประเทศ แม้ว่าการเลือกตั้งจะมีครบทั้ง 5 หลักการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม หากขาดเสียซึ่งหลักบริสุทธิ์ยุติธรรมเสียแล้ว การเลือกตั้งนั้นก็เลยไป เพราะการเลือกตั้งที่ดีจะต้องดูแลการเลือกตั้งไม่ให้มีการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการซื้อสิทธิขายเสียง การติดสินบนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือวิธีการใด ๆ ที่จะทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม

ดังกล่าวนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่มีเพียงการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่การเลือกตั้งจะต้องเป็นที่ยอมรับ เพราะการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) ดังนานาอารยประเทศต่างได้ให้ความสำคัญและเห็นได้จากที่มีการกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น ในการจัดการเลือกตั้งในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยึดหลักการเลือกตั้งที่เป็นที่ยอมรับระดับสากลด้วย

1.2 หลักนิติรัฐ

1) ความหมายและความเป็นมา

“นิติรัฐ” เป็นคำแปลที่มาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งคำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำว่า “Recht” ที่แปลว่า “กฎหมาย” และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า “รัฐ” สองคำนี้รวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นการยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับภาษาเยอรมัน คำว่าที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษส่วนหนึ่งใช้คำนี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมัน อย่างไรก็ตามก็ได้มีความพยายามในการแปลคำว่า “Rechtsstaat” อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่ต่างพยายามคิดค้นกันขึ้นนั้นไม่สามารถจะสื่อความหมายของคำว่า “Rechtsstaat” ได้สมบูรณ์แบบ ดังเช่นในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า “Rechtsstaat” ว่า “Rule of law” หรือ “state-under-law” และในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า “état constitutionnel” แต่สำหรับตำรากฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มักแปลว่า “état de droit” ซึ่งเป็น

แนวโน้มนำการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ในระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า *Stato di diritto* หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า “*Estatos de derecho*” เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกา ถ้าหากไม่แปลคำว่า “*Rechtsstaat*” ว่า “*Rule of law*” ก็จะยกเอาหลักการทางกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระบางส่วนที่คล้ายคลึงกับคำว่า “*Rechtsstaat*” มาเทียบเคียง เช่น *due-process-clause* หรือการกล่าวถึง *Limited government* ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่มีความใกล้เคียงกับคำว่า *Rechtsstaat* เป็นต้น (บรรณาญ จงเจริญประเสริฐ, 2557, หน้า 3)

ในทางวิชาการไม่ว่าจะแปลคำว่า *Rechtsstaat* ว่าอย่างไรก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญ ย่อมอยู่ที่ความหมายที่เป็นแก่นแท้ของหลักนิติรัฐหรือ *Rechtsstaat* กล่าวคือ การปกครองตามหลักนิติรัฐหรือ *Rechtsstaat* นั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมาย บุคคลทุก ๆ คนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนกระทำการอะไรหรือไม่ให้ตนกระทำการอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้บุคคลปฏิบัติตนได้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวมานี้ ย่อมจะก่อให้เกิดหลักการต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (*nulla poena sine lege*) หลักห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 3)

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่า แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อการจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (*government of law and not of men*) ซึ่งจะเป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่มีความตรงที่สุด ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง แนวความคิดในเรื่องนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะเป็นปฏิกิริยาที่มีต่อระบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยอาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือ การปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ในยุคกลางว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในแวดวงวิชาการเยอรมัน อันเป็นแหล่งพัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้นจนถึงปัจจุบันนั้นก็ยังไม่ยุติว่าใครเป็นผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า “*Rechtsstaat*” อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า Robert von Mohl เป็นคนแรกที่ได้นำเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล (Thomas Fleiner And Lidija R, 2004, p. 227)

พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรป รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกเรียกร้องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์เป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่มีการเรียกร้องให้กษัตริย์ใช้อำนาจต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประจักษ์ว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญาได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า Kant ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพทางการเมืองเหมือนกับที่ปรากฏในหลาย ๆ ประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของ Kant นี้เอง ที่ทำให้แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะสนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะประชาธิปไตย จะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่าในช่วงเวลานั้นไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันคงมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพในทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ใน ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) (วรเจตน์ภาศิริรัตน์, 2557, หน้า 4)

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ 18 อยู่ที่การฟื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบ เพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า logos (เหตุผลสากล) นั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะปรัชญาของสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) สำนักนี้เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากล ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกัน ทุกๆคนนามมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ ทุกคนสามารถเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายแห่งเหตุผลได้โดยไม่ต้องมีใครช่วยตีความให้ ความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอาณาจักรโรมัน ทำให้สามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของเหตุผลอย่างเป็นระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามแนวความคิดการนิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนลงในสมัยกลาง เป็นสมัยนิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. 1632-1694) (พ.ศ. 2175-2237) และ Christian Wolff (ค.ศ. 1697-1744) (พ.ศ. 2240-2287) ได้รื้อฟื้นแนวความคิดนิยมยกย่องเหตุผลขึ้นมาพัฒนาต่อ ความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ จึงกลับฟื้นตัวขึ้น โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน สิทธิตามธรรมชาติ คือ สิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในร่างกาย สิทธิในชีวิต เป็นต้น สิทธินี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กักรัฐและไม่ขึ้นอยู่กักฎหมาย

บ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนที่มีรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงนี้ต่อมากลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ (บรริเจด สิงคะเนติ, 2552, หน้า 21)

ในราวปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาจนต้นศตวรรษที่ 19 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตนมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาพัฒนาการทางการเมือง การเรียกร้องไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนือความคาดหมาย เพราะเหตุในช่วงเวลานั้นราษฎรที่เป็นสามัญชนเริ่มมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อราษฎรต่างเริ่มมีทรัพย์สินมากขึ้น ก็ย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินเป็นธรรมดา ราษฎรเหล่านี้ต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2538, หน้า 227-228)

ในราวปลายศตวรรษที่ 19 เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ ความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการหักเหถูกจำกัดลงเหลือแต่เพียงองค์ประกอบในทางรูปแบบเท่านั้น เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนในทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองเจริญเฟื่องฟูขึ้นเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย สำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองแล้วกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยผู้ซึ่งทรงอำนาจตรากฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นหลักการใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครอง โดยองค์การตุลาการเท่านั้น แม้ว่ารัฐประเภทนี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึงองค์ประกอบในทางเนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ในรัฐประเภทนี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ คำว่า “รัฐตำรวจ” ได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ” ผลพวงจากการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจ ทำให้ต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม ในที่สุดมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือ เป็นนิติรัฐที่คำนึงถึงความยุติธรรม และทำให้ในปัจจุบันนี้เมื่อกล่าวถึงนิติรัฐจะต้องพูดถึงองค์ประกอบทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2538, หน้า 227-228)

แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันกับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย

2) สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์สูงสุดอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ พอสรุปได้มีอยู่ 3 ประการ (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2540, หน้า 5-7) ดังนี้

(1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) บรรดากฎหมายที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรประการแรกว่า ให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และประการที่สอง กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายหรือไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งซึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ ทั้งนี้ องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการนั้น ๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาจากทั้งสององค์กรของรัฐดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสาระสำคัญของหลักนิติรัฐดังกล่าวข้างต้นไว้ดังเช่น ในมาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” มาตรา 26 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” เป็นต้น และนอกจากนั้น ในมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญก็ได้มีการนำหลักการดังกล่าวข้างต้น ไปบัญญัติรับรองเป็นวรรคสองของแต่ละมาตรา โดยวรรคหนึ่งจะบัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งให้แก่บุคคล เช่น มาตรา 38 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” ส่วนวรรคสองของมาตราเดียวกัน บัญญัติไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” มาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” ส่วนวรรคสองของมาตราเดียวกันบัญญัติไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” เป็นต้น

ดังกล่าวมานั้น ตามหลักนิติรัฐแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นบรรดาการกระทำทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวคือจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

3) องค์กรประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ

ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ คือ องค์กรประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทาง

เนื้อหานี้ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรม และถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหาสิทธิรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat) (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 5)

ในทางปฏิบัติแล้วหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกันได้ เป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ บ่อยครั้งที่ฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ เพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 5)

(1) องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล หลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะหลักการดังต่อไปนี้

(1.1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ที่แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ให้สามารถตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง หลักการแบ่งแยกอำนาจ หากพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” เป็นการเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่น และกำหนดให้องค์กรอื่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจ หรือให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของบุคคลแล้วจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 116) หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระทำการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญตามหลักนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ

นิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (วิชชกานต์ เสาภายน, 2561, หน้า 18)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยมีการแบ่งเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแยกได้ 2 ประการ คือ การแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) (วิชชกานต์ เสาภายน, 2561, หน้า 38) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐ ในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ ดังเช่นในมาตรา 3 “อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...” และ หมวด 7 รัฐสภา หมวด 8 คณะรัฐมนตรี และหมวด 10 ศาล และได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักการ ตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ไว้ดังเช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 103 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 150 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุม แห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะ เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 164 ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและต้อง ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคี ประองคองกัน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของ คณะรัฐมนตรี การเข้าชื่อเสนอนิติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะได้บัญญัติไว้ในมาตรา 151 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่ง ในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอนิติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การขออภิปรายทั่วไป

ดั่งบัญญัติไว้ในมาตรา 152 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก็ได้ และมาตรา 153 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ ทั้งนี้ มาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 มาตรา 152 หรือมาตรา 153 แล้วแต่กรณีให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง แต่ไม่ใช่บังคับแก่การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 ที่สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป

ดังกล่าวมานั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลใดเพียงคนเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สำคัญยิ่งในการกระบวนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนให้เข้าไปใช้อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

(1.2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

หลักการนี้เรียกร้องให้การกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การตรากฎหมายใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มิได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกร้ององค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายปกครอง และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครองหลักการดังกล่าวนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่การกระทำทางปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วการกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วิชชกานต์ เสาภาชน, 2561, หน้า 19) การดำเนินการ ขององค์กรของรัฐต้องถูกผูกพัน โดยกฎหมาย โดยกฎหมายในฝ่ายนิติบัญญัติต้องถูกผูกมัดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติ ไม่จำกัดเฉพาะหลักการสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายต่าง ๆ โดยครอบคลุมถึงระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และจารีตประเพณีต่าง ๆ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 117)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็น

กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และยังได้บัญญัติรับรองการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 7 เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 132) ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 148) ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา 149) ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน และ หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็น เช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 212 และมาตรา 213)

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 10 ส่วนที่ 3 ศาลปกครอง มาตรา 197 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง กระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่มีการกระทำที่มีผลก้ำกั้วสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วการกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1.3) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล

หลักการนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐ เป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐ เพื่อเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายทางละเมิดและครอบคลุมถึงสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ให้ดำเนินการหรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้น ๆ ของตนได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของปัจเจกชนตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใด ๆ รับรองไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น (เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 117) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักการดังกล่าวไว้ดังเช่นในมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1)...(2)...(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ” เป็นต้น

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐต้องผูกพันอยู่ภายใต้หลักหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ดำเนินการหรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชน ย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้น ๆ ของตนได้

(1.4) หลักความมั่นคงของกฎหมาย

หลักความมั่นคงของกฎหมายเป็นหลักการที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่า รัฐเรียกร้องอะไรจากตนเองบ้าง และพฤติกรรมของฝ่ายรัฐต้องเป็นพฤติกรรมที่พลเมืองสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีความสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนวางตัวได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมของรัฐ ในกรณีที่มาตรการของรัฐจะกระทบสิทธิของประชาชนต้องมี

การบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับใช้เป็น การทั่วไป เป็นนามธรรมไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น

(ข) ความถาวรต่อเนื่องของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย กล่าวคือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องใช้ได้ยืนยาว มีความถาวรต่อเนื่อง และจะยังคงใช้อยู่ต่อไปในอนาคต เป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐ ทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าการวางกฎหมายของรัฐจะมีความถาวรต่อเนื่อง จนวางใจได้สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักในการดำเนินชีวิตและธุรกิจต่าง ๆ ของตนได้ และรัฐไม่ตรากฎหมายที่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายต่อประชาชน แต่หากเป็นการเอื้อประโยชน์ สามารถตรากฎเกณฑ์นั้นได้

(ค) ประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองต้องสอดคล้องกับหลักความมั่นคงของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นทั้งการทำให้กฎหมายที่มีความเป็นนามธรรมเกิดความเป็นรูปธรรมและทำให้กฎหมายมีความแน่นอน ฝ่ายปกครองและประชาชนย่อมอาศัยคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย

(ง) ประเด็นเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล ภารกิจของศาลคือการตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย เพื่อให้เกิดสันติภาพทางกฎหมายทำให้คำพิพากษาของศาลที่เป็นที่สุดแล้วเป็นที่ยุติและไม่อาจโต้แย้งได้อีก เว้นแต่จะมีเหตุให้ขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ หรือมีช่องทางอื่นที่สามารถมีการตรวจสอบคำพิพากษาดังกล่าวได้อีก

(จ) กรณีความขัดแย้งระหว่างหลักความมั่นคงของกฎหมายกับหลักที่ การปกครองต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากการตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ ดำเนินการไปแล้วไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น สิ่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ไม่อาจทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนสิ่งนั้นไม่เคยเกิดขึ้นมาได้ อาจเป็นความชอบธรรมที่จะต้อง ยอมรับสภาพ แต่การตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วต้องเป็นตาม กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนต้องได้รับการชดเชย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 117-118)

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนการ ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดกติกาการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง และการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งการใช้อำนาจมีลักษณะทั้งเป็น “กฎ” อันอยู่ในความหมายของ กฎหมายตามความหมายทั่วไป และ “คำสั่งทางปกครอง” จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความมั่นคงของกฎหมาย

(1.5) หลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หลักการนี้เรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ออนไลน์) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งกระบวนการยุติธรรมอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่มีผลผูกพันคู่กรณีที่เป็นปัจเจกชนจึงต้องมีหลักประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

(1.6) หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล

หลักการนี้เรียกร้องให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เป็นธรรม (fair) ด้วย ในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555)

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบตามหลักดังกล่าวไว้ดังเช่น สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 วรรคแรก (3) ไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1)...(2)...(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือขอเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมาย

บัญญัติ (4)...” การบัญญัติรับรองสิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไว้มาตรา 29 ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นต้น

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งจำต้องมีกระบวนการพิจารณา จึงต้องมีหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) องค์กรประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐในทางเนื้อหานั้นก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหาของนิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat) (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 5) ในแง่เนื้อหาของหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 125-126) ดังต่อไปนี้

ประการแรก รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซง โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในระบบการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐนั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐ องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

ประการที่สอง การใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ หรือตำราเรียนว่า หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนย่อย ดังนี้ หลักความสัมฤทธิ์ หลักความจำเป็น และหลักความสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบหรือ หลักความ ได้สัดส่วนในความหมายแบบแคบ

ประการที่สาม การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ใต้ปกครองโดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รัฐจะดำเนินการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าวแก่บุคคลที่ได้รับการละเมิด โดยทั่วไปแล้วก็ได้แก่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรหลัก แต่ในบางครั้งอาจมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อมาทำหน้าที่ในการเยียวยาดังกล่าวก็ได้

นิติรัฐในเชิงเนื้อหาประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ ๆ คือ หลักความเสมอภาค หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความได้สัดส่วน หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะหลักการ ดังนี้

(2.1) หลักความเสมอภาค

ในแง่เนื้อหาหลักนิติรัฐยังห้ามรัฐกระทำตามอำเภอใจ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย (บุศรา เข้มทอง, 2558, หน้า 6)

ความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งภายในรัฐ ความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (วัชชกานต์ เสาภายน, 2561, หน้า 42) หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุดพื้นฐานยิ่งกว่าเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะความเสมอภาคก็คือมนุษย์ ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพ แต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพ

เกิดขึ้นอย่างจริงจัง หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจาก เป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน ถ้าหากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่ คนบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ดังนั้นหลักความเสมอภาค ภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่เลือกปฏิบัติ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองที่จะต้อง ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ สิ่งที่เหมือนกันต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันพิจารณา สิ่งที่แตกต่างกันต้องใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันพิจารณา จึงจะเป็นการเสมอภาค ดังนั้น สิ่งที่เหมือนกัน หากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างพิจารณาหรือสิ่งที่แตกต่างกันหากใช้หลักเกณฑ์ที่เหมือนกันพิจารณา ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อหลักความเสมอภาค ความเสมอภาคในกฎหมายหรือเท่าเทียมกัน ในกฎหมายเป็นหลักพื้นฐานของความยุติธรรมเพราะเป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน การที่จะพิจารณาว่ามีการปฏิบัติอย่างเสมอภาค หรืออย่างเท่าเทียมกันหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบว่าการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเหมือน หรือแตกต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่ โดยก่อนจะมีการเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่ง เหมือนหรือต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสิ่งที่จะนำมาเปรียบเทียบกันเสียก่อน ว่ามีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายกันพอที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้หรือไม่ หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักการที่ใช้ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจและใช้ในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายปกครอง หรือ การพิจารณาคดีของศาล (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133-134)

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบัญญัติรับรอง หลักความเสมอภาคไว้ ดังเช่นในมาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และในมาตรา 27 “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม

หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” เป็นต้น

ดังกล่าวมานั้น หลักความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึงถือเป็นฝ่ายปกครองเช่นกัน การกระทำใด ๆ จึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ตามหลักความเสมอภาค

(2.2) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักการสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบมาตรการทางกฎหมายให้รัฐดำเนินการ แต่หากการใช้นั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้เพียงแต่ใช้มาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะ จะได้รับการใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ (บุศรา เข้มทอง, 2558, หน้า 6)

การใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ (Principle of Proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งประกอบด้วย 3 หลักการย่อย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 119, 152-160) ดังนี้

ประการแรก หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) เป็นหลักที่บังคับว่าบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจกำหนด เพื่อไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น ในกรณีกฎหมายมีเจตนารมณ์จะตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรการนั้นก็ต้องอยู่ในวิสัยที่จะ

ป้องกันมิให้เกิดจลาจล สงครามการเมือง หรือความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนได้จริง ๆ เป็นต้น หรือในกรณีกฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น เช่น ป้องกันการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจมาตรการนั้นก็ควรอยู่ในวิสัยที่จะขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้จริง ๆ เป็นต้น หากมาตรการใดไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลและไม่มีผลใช้บังคับ หรือกฎหมายฉบับที่ใดไม่เป็นไปตามหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมเรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล ดังนั้นหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก (Common sense) นั่นเอง มาตรการที่ไม่อาจก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจะให้เกิดได้อย่างแน่แท้หรือมาตรการที่ก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามที่ต้องการจะให้เกิด แท้ที่จริงแล้วเป็นมาตรการที่ไร้ความหมายอย่างสิ้นเชิงในสายตาของคนที่มีความสติสัมปชัญญะเต็มบริบูรณ์และเนื่องจากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางปกครองล้วนแล้วแต่เป็นคนที่มีจิตไม่วิกล ดังนั้นหากฝ่ายปกครองออกมาตราการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองประสงค์จะใช้ มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดเข้าข่ายการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power)

ประการที่สอง หลักแห่งความจำเป็น ((Principle of Necessity) หมายความว่า บรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดและบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายให้มากที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายที่สุดสองสิ่ง ที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า” ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพประชาชนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม เช่น มาตรการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยอาคารที่ประสบปัญหาอัคคีภัย กฎหมายอาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่สามารถทำให้บรรลุ

เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย คือ การรักษาความปลอดภัยของประชาชน ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและต้องเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

ประการที่สาม หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดของฝ่ายปกครองและเป็นมาตรการที่จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์แห่งมหาชนมากที่สุด กล่าวคือ ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเมื่อได้ลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้น ๆ แล้วเป็นผลให้เกิดประโยชน์น้อยมากไม่คุ้มกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บังเกิดความเสียหายแล้ว ในกรณีเช่นว่านี้ฝ่ายปกครองจะต้องไม่ใช้มาตรการนั้น ๆ บังคับใช้กับประชาชน หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้เรียกร้องว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษและถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว ย่อมถือได้ว่ามาตรการนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นฝ่ายปกครองจะเลือกใช้มาตรการใดที่ก่อโทษให้แก่ประชาชนหรือส่วนรวมมากกว่าก่อประโยชน์ แม้มาตรการนั้นจะเป็นมาตรการที่เมื่อนำมาใช้แล้วจะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลและเป็นมาตรการจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามหลักความจำเป็นแล้วก็ตาม มาตรการดังกล่าวนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับไม่ได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 152-162)

วิธีการใช้หลักความสมควรพอแก่เหตุ เพื่อการตรวจสอบการดำเนินมาตรการของรัฐที่มีการแทรกแซงการกระทำต่อเอกชนว่าเป็นไปตามหลักสมควรแก่เหตุหรือไม่นั้น ในขั้นแรกต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของรัฐคืออะไร มีความชอบธรรมหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อำนาจนั้นหรือไม่ การตรวจสอบตามมาตรการในขั้นแรกเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้แทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่ออะไรและมีความชอบธรรมหรือไม่ ก่อนไปสู่การตรวจสอบขั้นถัดไปซึ่งการตรวจสอบในขั้นที่สองนั้น ให้ตรวจสอบว่าการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมหรือไม่ และถ้าไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวแล้วจะบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของมาตรการแทรกแซงหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบด้วยว่ามาตรการ

การแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการการจำเป็นหรือไม่ หรืออาจมีมาตรการอื่น ๆ ที่ใช้เลือกใช้ได้ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าและยังต้องตรวจสอบว่ามาตรการแทรกแซงดังกล่าว เป็นมาตรการที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบด้วย กล่าวคือ เมื่อนำไปใช้แล้ว ต้องก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคลอีกด้วย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 119)

การใช้อำนาจรัฐของทุก ๆ องค์ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วน หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่เป็นไปตามหลักใดหลักหนึ่งดังที่กล่าวมาแล้ว การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งบังคับว่าจะใช้มาตรการใด ๆ ตามกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ก่อความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากให้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่ตกแก่ประชาชนหรือแก่สังคมโดยรวม (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 162)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรองรับการควบคุมใช้อำนาจของรัฐให้เคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ ดังเช่นในมาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” เป็นต้น

ดังกล่าวนั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ดังนั้น การกระทำการใด ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจของรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ

(2.3) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ

ในแง่เนื้อหาของหลักนิติรัฐ รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในระบบการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ นั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่

จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 118)

ดังกล่าวมานั้น หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักประกันมิให้ถูกแทรกแซงโดยองค์กรรัฐอื่นและเป็นอิสระจากปัจจัยภายนอก รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ต้องปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับประกันความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับตุลาการ หลักความเป็นอิสระของตุลาการจึงมีความสำคัญสำหรับเป็นแนวทางการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2.4) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะที่มาก่อน ซึ่งมีผลให้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็น โฆษะไม่อาจบังคับใช้ได้ (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2546, หน้า 33)

หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitutional) เป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมายที่ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่นย่อมสูงกว่ากฎหมายที่ออกมา และจากการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือ กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ ในประเทศทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า “Judicial Review Power” ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด และจากนัยของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

ที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็จะทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผลสำเร็จในที่สุด (เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 2548, ออนไลน์) การปกครองในรูปแบบนิติรัฐนั้นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองต้องเคารพและขนบมอบต่อกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, หน้า 239)

ดังกล่าวนั้น หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักที่ยอมรับว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ มีผลให้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็นโมฆะไม่อาจบังคับใช้ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองอันมีลักษณะเป็น “กฎ” ซึ่งอยู่ในความหมายของกฎหมายตามความหมายทั่วไป จึงต้องเคารพต่อหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

จากการทบทวนหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยกฎหมายที่มีความสำคัญทั้งในส่วนของหลักนิติรัฐในทางรูปแบบประกอบไปด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทางศาล หลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล และในส่วนของหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาประกอบไปด้วย หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต้องเป็นไปตามขอบเขตแห่งกฎหมายและย่อมต้องผูกพันกับหลักนิติรัฐดังกล่าวมาด้วย หลักนิติรัฐจึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้ในการศึกษาและวิจัยเพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.3 หลักนิติธรรม

1) ความหมาย

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” ซึ่งมีผู้แปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา นิติธรรมวินัย ธรรมะแห่งกฎหมาย นิติศตมภ์

เป็นต้น แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม” (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2559, หน้า 52)

คำว่าหลักนิติธรรมไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักกฎหมายและนักวิชาการของไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานาน แต่หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ที่มีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างจากกฎหมายไทย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความหมาย องค์ประกอบ เนื้อหาสาระสำคัญหรือความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในกฎหมายใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติธรรมเป็นหลักแนวความคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจยากและมีพลวัตรอยู่ตลอดเวลาและที่สำคัญที่สุดนักคิด นักกฎหมาย และนักวิชาการได้อธิบายให้ความหมาย องค์ประกอบสาระสำคัญของคำว่าหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกันไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้นักกฎหมายไทยอาจเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไปได้ (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2559, หน้า 53)

หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อันหมายถึงความร่วมมือกัน การบัญญัติกฎหมาย การใช้ การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกถ่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาลหรือแม้แต่ศาลยุติธรรมก็ตาม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, 2541, หน้า 23)

2) สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษที่มีบทบาทมากคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey ซึ่งเห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมาย ในความหมายเช่นนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดแม้แต่พระมหากษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, หน้า 60)

3) องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม

(1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

หลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่งก็คือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ การตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใดได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด บุคคลนั้น ๆ ก็จะมีผลและได้รับโทษตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไป ที่มีการกล่าวว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปหมายความว่าแม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่งก็ยังสามารถใช้ได้ หากมีการใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัย ย่อมใช้เฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ ลักษณะเช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป (ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์, 2556, หน้า 6)

หลักนิติธรรมมีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายมุ่งหมายกลั่นแกล้งทำลายล้างหรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีที่มีลักษณะเช่นนั้นย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตนเอง ดังนั้น หากกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวขัดกับหลักนิติธรรมไม่มีผลบังคับใช้ได้ (ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์, 2556, หน้า 6)

ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การออกกฎหมายลำดับรองอันมีลักษณะเป็น “กฎ” ซึ่งอยู่ในความหมายของกฎหมายตามความหมายทั่วไป กฎหมายลำดับรองที่ออกมาต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน ต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

ในขณะที่มีการกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาย้อนหลังไม่ได้ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ หลักการนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย แต่การบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นคุณจากที่เคยเป็นความผิดกลับให้ไม่เป็นความผิดก็ดีจากที่เคยมีโทษหนักกลับเป็นโทษเบาลงก็ดี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การออกกฎหมายลำดับรองอันมีลักษณะเป็น “กฎ” ซึ่งอยู่ในความหมายของกฎหมายตามความหมายทั่วไป ซึ่งในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกมามีบังคับใช้ต้องรับโทษทางอาญา ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่ให้มีผลเป็นความผิดอาญาที่มีโทษย้อนหลัง

(3) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ

ผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นกลไกการอำนวยความยุติธรรมชั้นสุดท้ายที่สำคัญมาก และเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ในการพิจารณาพิพากษารรคดีทั้งหลาย โดยผู้พิพากษานั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษามีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยกันเองด้วย และนอกจากนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย คือ ต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นอคติอันเนื่องมาจากสาเหตุใดก็ตาม

หลักนิติธรรมข้อนี้สอดคล้องตรงกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือ กฎหมายตราสามดวง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยหลักอินทภาษ ที่วางหลักธรรมในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลว่า จะต้องพิจารณาตัดสินอรรถคดีด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากความลำเอียง เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอันเกิดจากอคติ (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

ดังกล่าวมานั้น หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ เป็นหลักประกันมิให้ถูกแทรกแซงโดยองค์กรรัฐอื่นและเป็นอิสระจากปัจจัยภายนอก

รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นกลาง ปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ประกันความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับตุลาการและเป็นองค์กรสำคัญที่มีอำนาจ หน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการต่อสู้ทางการเมือง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดี ของตุลาการจึงมีความสำคัญสำหรับเป็นแนวทางการประกันความเป็นอิสระและการวางตัวเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

องค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ที่มีอำนาจก็เพราะ กฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจ ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้มิได้ รัฐที่ยึดถือหลักนิติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแท้จริง (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่ง จึงต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับกฎหมาย

4) หลักนิติธรรมในบริบทประเทศไทย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับแรกที่ได้บัญญัติ เรื่องหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560, หน้า 23) และได้แทรกหลักนิติธรรมไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ เช่น ความเสมอภาคกันตาม กฎหมายและการไม่เลือกตั้งปฏิบัติ (มาตรา 30) หลักการสันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา 39) หลักการที่ว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและ กำหนดโทษไว้ (มาตรา 39) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง (มาตรา 40) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (มาตรา 197) เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงพบว่ามักเกิดข้อขัดแย้งในการตีความหรือการบังคับใช้กฎหมายภายใต้

“หลักนิติธรรม” ที่แตกต่างกันไป เนื่องจากมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้การแปลความหรือการตีความจะแตกต่างกันอย่างไร นักวิชาการและนักกฎหมายต่างก็ยอมรับถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่จำเป็นต้องมีและดำรงไว้ในสังคม

ในปี 2554 นายกรัฐมนตรี (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554 ด้วยเหตุผลเพื่อผดุงหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศ อันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข จึงให้มีคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความอิสระและเป็นกลาง ดำเนินการศึกษาและเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ โดยระเบียบนี้ กำหนดให้มี “คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ค.อ.น.ช.” มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ศึกษา วิจัย และเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อผดุงหลักนิติธรรม และเสริมสร้างการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศ

ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม (คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, 2548, หน้า 1-18) สรุปได้ดังต่อไปนี้

“หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกเป็น 2 ประการ คือ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

(1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่เป็นผลใช้บังคับ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ได้แก่

1.1 หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึง ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตน ด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยต่าง ๆ โดยปราศจากอคติและ เที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ความเป็นอิสระจะนำไปสู่ความเป็นกลาง พิจารณาได้ว่า มีอยู่ 2 รูปแบบ กล่าวคือ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายนอกซึ่งผู้พิพากษาและตุลาการ ต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจสั่งการหรือแทรกแซงจากผู้อื่น และความเป็นอิสระและความเป็นกลาง จากภายใน ซึ่งผู้พิพากษาและตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยปราศจากอคติทั้งปวง ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาและตุลาการจะต้องธำรงไว้ ซึ่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ หากมีกฎหมายลิดรอนหรือทำให้ไม่มีความอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปรากฏชัดแจ้งว่าผู้พิพากษาและตุลาการอยู่ภายใต้อคติในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม

1.2 กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้ บังคับโดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคนหรือบางกรณีโดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายนั้นจะต้องใช้กฎเกณฑ์กติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมาย ใช้บังคับเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจจะบัญญัติมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือวิชาชีพหนึ่งได้ หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับกลุ่มคนนั้น ๆ หรือองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ หรือกฎหมายอาญบัญญัติให้มี ศาลชำนาญพิเศษหรือศาลเฉพาะที่พิจารณาประเภทใดเป็นการเฉพาะได้ หากกฎหมายนั้นใช้เป็นการ ทั่วไปในเรื่องนั้น ๆ เช่น กฎหมายจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ หลักในข้อนี้มีไว้เพื่อป้องกัน มิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายเพื่อกดดันแก่งแย่งหรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือ กลุ่มบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง อันจะทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการ จัดการกับผู้ปฏิบัติกับตน

1.3 กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใดจะต้องมีการประกาศใช้เป็นการ ทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้ทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ กฎหมายอาจจะมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรือ อาจจะไม่ให้มีผลใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถ

ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง การประกาศใช้กฎหมายนั้น ไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เสมอไป ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นของกฎหมายแต่ละประเภท แต่ต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นทราบ หากไม่มีการประกาศให้ประชาชนทราบ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าหากไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปโดยไม่มีกฎหมายหรือเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ย่อมจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.5 ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องได้รับสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ตามกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้นำพยานหลักฐานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำมิได้ หลักพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจออกกฎหมายหรือรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง ลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาล บทบัญญัติหรือการกระทำที่มีผลดังกล่าว จึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.6 กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางเป็นโทษ หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและลงโทษมิได้ นอกจากนี้ หากการกระทำใดมีกฎหมายอาญาบัญญัติความผิดและโทษอยู่แล้วในขณะกระทำความผิด กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้บุคคลต้องรับโทษที่หนักขึ้นไม่ได้ กฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาที่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษจึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.7 บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้

บุคคลถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันมิได้ เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษทางอาญาแก่บุคคลใดแล้ว บุคคลผู้นั้นจะถูกดำเนินคดีอาญาเพื่อลงโทษซ้ำอันเนื่องมาจากการกระทำผิดเดียวกันอีกครั้งไม่ได้ การกระทำใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อหลักนี้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.8 บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้อง
รับผิดทางอาญา

สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองเป็นสิทธิในกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญาที่บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้ถ้อยคำใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองไม่ว่าจะเป็น
การรับสารภาพหรือการให้ถ้อยคำที่ทำให้ตนเองต้องรับผิดทางอาญาหรือรับผิดทางอาญาหนักขึ้น
การกระทำใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อหลักนี้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.9 กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

หลักนิติธรรมต้องมีพลวัตรและสามารถพัฒนาให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลง
ที่เกิดขึ้น กฎหมายที่บัญญัติให้อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมแก่การกระทำความผิดใด ๆ ที่เกิดขึ้น
มาแล้วในอดีตสามารถกระทำได้ หากการให้อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมนั้นจะนำไปสู่ความสงบสุข
ของบ้านเมือง นำไปสู่ความรักสามัคคีของประชาชนในชาติ อันสอดคล้องกับหลักเมตตาธรรมและ
หลักสามัคคีธรรม อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการล่วงหน้าให้การกระทำใด ๆ ที่ยัง
มิได้เกิดขึ้นให้ถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นความผิดหรือเป็นความผิดแต่
ไม่ต้องรับโทษไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้การกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว
ไม่ได้ถูกตรวจสอบโดยกฎหมายในขณะนั้น ทำให้กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ
ขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

ดังกล่าวมานั้น ตามหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบเป็นหลักพื้นฐานแห่ง
กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งกับหลักนิติธรรม
โดยเคร่งครัดดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 3 บัญญัติให้องค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีฐานะ
เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในความหมาย
อย่างแคบ

(2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดี
ของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของ
กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รัฐต้องเคารพ ยึดถือและปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม
โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะ
และสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม

หรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไป ได้แก่

2.1 กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน

การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบัญญัติกฎหมายนั้นหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจน เพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย จะทำให้เกิดปัญหาในการใช้ การตีความกฎหมายต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาโดยไม่ให้ความเสมอไป ในบางกรณีการบัญญัติกฎหมายอาจจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้และการตีความในอนาคต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามกาลสมัยก็ได้

2.2 กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมาย และเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มิใช่มาตราหนึ่งขัดแย้งกับอีกมาตราหนึ่ง ทั้งที่ไม่ได้เป็น ข้อยกเว้น หรือในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่งแต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้เป็นอย่างหนึ่ง ตรงกันข้ามกันหรือไม่สอดคล้องกัน ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหา การใช้การตีความกฎหมายได้

2.3 กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล

กฎหมายบัญญัติขึ้นจะต้องมีเหตุผลและมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมาย ฉบับนั้น ๆ หากบัญญัติกฎหมายใช้บังคับกับประชาชนแต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลที่ยอมรับได้ รวมทั้งความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้น ๆ แล้ว ย่อมทำให้เป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนัก ขาดความน่าเชื่อถือ ไม่มีเหตุผล และจะทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากขาดความเข้าใจ และไม่ให้ความสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น รวมทั้ง อาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

2.4 กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

เจตจำนงของการที่มีกฎหมายในท้ายที่สุดคือ ความเป็นธรรม ซึ่งเป็น ความเป็นธรรมไม่สามารถพิจารณาจากมุมมองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ แต่ต้องเป็นธรรมสำหรับสังคมโดยรวม ดังนั้น หากกฎหมายบัญญัติโดยที่ไม่ได้มีความมุ่งหมาย เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมไม่อาจเป็นกฎหมายที่ดีได้

2.5 กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือ สิทธิขั้นพื้นฐาน

กฎหมายที่ดีต้องสอดคล้องและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด รัฐหรือผู้ซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายต้องไม่พรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อาทิ สิทธิแสดงความคิดเห็น สิทธิการติดต่อสื่อสาร สิทธิของผู้พิการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นในบางสถานการณ์ในบางพื้นที่ รัฐสามารถบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิบางประการได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น

2.6 กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรับรองความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

หมายความว่า กฎหมายบัญญัติขึ้นมาจะต้องไม่เพียงแค่สามารถสนับสนุนต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ในสมัยนั้น ๆ ได้เท่านั้น หากแต่ต้องสามารถรองรับพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยีในอนาคตได้ด้วย ดังนั้น การบัญญัติจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2.7 กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

การบัญญัติกฎหมายโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้เฉพาะในบางกรณี แต่ก็ต้องนำมาพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้ง หรือฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายโดยอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหลักการแล้วกฎหมายที่มีได้ตราขึ้นมาตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่ใช่กฎหมายที่ดีเพราะโดยสภาพอาจขาดการถ่วงถ่วงและตรวจสอบ

2.8 กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล

กฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เกิดผลร้ายหรือผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลสำหรับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นแล้วและในขณะนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลไว้สำหรับการกระทำดังกล่าวนั้น หากกฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้วจะทำให้บุคคลในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าสิ่งที่ตนเองกระทำไปในปัจจุบันซึ่งชอบด้วยกฎหมายแต่อาจกลับกลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในภายหลัง

2.9 กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

บทลงโทษที่ผู้กระทำผิดได้รับต้องได้สัดส่วนและสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับก็อาจต้องรุนแรง แต่หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงบทลงโทษก็ต้องลดหลั่นลงไปตามสัดส่วน การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้น ๆ จะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพได้ด้วย

2.10 กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องสามารถกำกับควบคุมกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้ รัฐจะต้องส่งเสริมการให้ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและหลักนิติธรรมแก่ประชาชน

2.11 กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ประชาชนต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ เช่น สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีข้อมูล และสามารถแสดงความคิดเห็น รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเข้าถึงกระบวนการบัญญัติอาจกระทำโดยการเผยแพร่ร่างกฎหมายและการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติให้ประชาชนทราบ

2.12 กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีอุทธรณ์ ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ โดยได้มีการนำคดีข้อพิพาทมาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในกระบวนการยุติธรรม และศาลมีคำพิพากษา คำวินิจฉัยหรือคำสั่งแล้ว กฎหมายควรบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้น ๆ ได้มีโอกาสอุทธรณ์ตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

2.13 กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

ในกรณีประชาชนมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยกระบวนการยุติธรรมหรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก ต้องดำเนินไปโดยไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม ความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่นอนซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุดและเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิประสาทอำนวยความยุติธรรม

นอกจากนั้น ค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะประชาชนไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเช่นใดย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือต้องการจะใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมาย ดังนั้น หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควรแล้วย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ จึงต้องมีช่องทางให้ เช่น การดำเนินคดีในศาลแรงงานที่ไม่มีค่าฤชาธรรมเนียม การดำเนินคดีผู้บริโภคที่ผู้บริโภคเป็น โจทก์ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีฟ้องที่มีคู่ความร้องขอตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

2.14 กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก การยุติข้อโต้แย้งหรือพิพาทนั้นต้องส่งเสริมให้มีทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาที่มีความหลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มช่องทางการระงับข้อพิพาท อันจะเป็นการสร้างความปรองดองให้กับคู่พิพาทใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การระงับข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนอมข้อพิพาท เป็นต้น

2.15 นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้อื่น เพื่อให้สามารถที่จะดำรงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดี การสั่งคำร้องคำขอต่าง ๆ เป็นต้น

2.16 นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริตยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องบัญญัติกฎหมาย ใช้ตีความกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบสำคัญทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม

ดังกล่าวนั้น หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือในความหมายอย่างกว้าง เป็นอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการ ยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้น ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม โดยทั่วไปหรือในความหมายอย่างกว้างด้วย

จากการทบทวนหลักนิติธรรม หลักนิติธรรม คือ “การปกครองประเทศโดยกฎหมาย” อันเป็นเครื่องมือที่ใช้จำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายและเป็นหลักสากลที่สำคัญและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางไม่ใช่เพียงในประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของหลักนิติธรรมดังได้ทบทวนมาข้างต้น คือ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์ อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีตุลาการ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายไว้เท่านั้น กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ นอกจากนี้หลักนิติธรรมในมิติของประเทศไทยที่มีการกำหนดขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อผดุงหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข ทั้งในส่วนหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัดและหลักนิติธรรมโดยทั่วไปก็หลักการสำคัญในการค้ำยันกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึงของประชาชนได้ หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับ ให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ตุลาการ องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้อำนาจหน้าที่ไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หลักนิติธรรมดังกล่าวมาข้างต้นจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.4 หลักธรรมาภิบาล

1) แนวคิด ความหมาย และความเป็นมา

(1) แนวคิด

แนวคิดธรรมาภิบาลเกิดขึ้นในวงจัดการภาครัฐในช่วง ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) จุดเริ่มต้นเกิดจากการที่ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและปล่อยเงินกู้สำหรับประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย เมื่อธนาคารโลกให้คำปรึกษาและปล่อยเงินกู้ก็จะสร้างเงื่อนไขแก่ประเทศเหล่านั้น เพราะบ่อยครั้งรัฐบาลแต่ละประเทศนำเงินไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การถ่ายทอดหลักการจัดการที่ดีของประเทศ

ที่ประสบความสำเร็จให้ประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่มีปัญหาในการพัฒนานำไปใช้ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 หน้า 4)

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งสร้างประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (Principles) และแนวทางการปฏิบัติ (Guidelines) เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 2) ความสำคัญของธรรมาภิบาลภาครัฐ คือ การตรวจสอบการทำหน้าที่ของบรรดานักการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจ (Trust) ที่ประชาชนมอบให้กับบรรดานักการเมืองและข้าราชการประจำในการใช้อำนาจบริหารปกครองประเทศ เพราะถ้าความไว้วางใจไม่มีก็จะเกิดความเสี่ยงต่อความศรัทธาของประชาชน (บัณฑิต นิจรตาร, 2560, หน้า 19) ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีการกล่าวขานกันมากและเชื่อกันว่า หากมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จะทำให้สังคมมีคุณภาพ ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรม ประชาชนมีการอยู่ดีกินดี

(2) ความหมายของธรรมาภิบาล

ความหมายของธรรมาภิบาลองค์กรและนักวิชาการต่างให้ความหมายที่มีความแตกต่างกันไป ธนาคาร โลก ให้ความหมายของ Good Governance” หมายถึง วิธีการหรือแนวทางที่ดีที่สุดในการใช้อำนาจบริหารโดยจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชาญฉลาด เพื่อการพัฒนา (เมตต์ เมตต์การุณจิต, 2554, หน้า 19) เป็นเรื่องของการใช้อำนาจที่ดีในการจัดสรรทรัพยากร (พัชรี สิโรต และคณะ, 2561, หน้า 18) ปธาน สุวรรณมงคล (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 5) ให้ความหมายว่า “ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติโดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม” ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน ต่อมาปรากฏการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546 มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

(3) ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

หลักศาสนาต่าง ๆ มีสอนธรรมาภิบาลอยู่แล้วซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มิได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันอยู่ในปัจจุบันในพุทธศาสนาก็ได้มีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมานานตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่า เป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่นก็คิดว่ามิได้แตกต่างกันมากนัก ต่างมีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิ การเป็นคนสมบูรณ์แบบนั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิโดยประกอบไปด้วย คุณสมบัติ 7 ประการ ตามหลักสัปบุริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคณิน การรู้หลักและรู้จักเหตุเป็นการรู้กฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลายรู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ที่มีความสำคัญรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผลเข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้การทำงานเกิดผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้จักตนเองว่าโดยฐานะเพศ กำลังความรู้ความสามารถเป็นอย่างไรและทำการให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจการหน้าที่การงานต่าง ๆ รู้ว่าเวลาไหนควรหรือไม่ควรทำอะไร อย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างไรเพียงแต่มิได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเท่านั้น (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560, หน้า 1-2)

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทยในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศรวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่มีผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ เป็นผลให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้การนำเงินไปใช้ที่มีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันไป

แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกันที่สำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักสำนึก รับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (อริย์รัช แก้วเกาะสะบัว, 2560, หน้า 1-2)

ดังกล่าวมานั้น หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการปกครองที่ดีเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารการปกครองให้เกิดประสิทธิภาพ โดยมีความหมายว่ากฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองที่ดี การจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกส่วนราชการ องค์กรของรัฐ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความสำคัญต่อการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีทั้งการให้คำแนะนำและให้โทษ จึงต้องมีขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม มีความรับผิดชอบ โปร่งใส สุจริตเที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง รวมทั้งต้องมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาลซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย เพื่อจะได้วิเคราะห์และนำหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมไปจัดทำกรรมาธิการในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะใช้เป็นหลักยึดในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรต่อไป

2) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศ

(1) ธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกส่งเสริมธรรมาภิบาลเป็นวาระเร่งด่วนให้มีการปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม ดังปรากฏในรายงานการแสดงเจตนารมณ์เด่นชัดในรายงานของธนาคารโลก (World Bank's 1991 Annual Development Economic Conference) โดยความคิดเริ่มต้นของหลักการนี้ เน้นการจัดและการบริหารทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ

การจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ถูกพัฒนาเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โครงสร้างรัฐ และกฎหมาย โดยที่ธนาคารโลกพิจารณาว่าการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่โปร่งใส (Transparency) มีความรับผิดชอบ (Accountability) และเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยหลักการของธรรมาภิบาลจะเข้าไปทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงการบริหารงานของรัฐ (Governance) และเน้นเรื่องศักยภาพของรัฐ (State Capacity) เป็นการเกิดขึ้นในสถานการณ์หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นและเป็นช่วงเวลาเข้ามาที่ประจวบเหมาะที่มีกระแส

การจัดการที่มุ่งเน้นการตลาดและลดบทบาทของภาครัฐ ธนาคารโลกได้มองความชอบธรรมของการจัดการภาครัฐตามกระแสการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในคลื่นโลกที่สาม ที่มีการเน้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงอ้างถึงการจัดการที่ดีควรมีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมจากประชาชน (Citizen Participation) ในรายงานที่ชื่อว่า Development Report (1997) (พ.ศ. 2540) ของธนาคารโลก อันเป็นการเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับประเด็นการปฏิรูปทางการเมือง (political reform) และการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกระแสการเมืองของโลกในช่วงเวลานั้น

หลักธรรมาภิบาลที่มีต้นกำเนิดจากธนาคารโลก ในช่วงแรกหลักการของธรรมาภิบาล ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่าจะประกอบด้วยหลักการใด แม้ว่าในรายงานของธนาคารโลกหลายฉบับจะมีการระบุกล่าวถึง ในเรื่องความโปร่งใส หลักนิติธรรม การคอร์รัปชันและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดถึงประชาธิปไตย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ธนาคารโลกจึงได้เริ่มมีความชัดเจนในองค์ประกอบของธรรมาภิบาล อันประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า 39-41) ได้แก่

1. Voice and Accountability การมีสิทธิมีเสียงของประชาชน และความรับผิดชอบ
2. political Stability เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง
3. Government Effectiveness ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล
4. Regulatory Quality คุณภาพการเคารพกฎระเบียบ
5. Rule of Law หลักนิติธรรม
6. Control of Corruption การปราบปรามคอร์รัปชัน

(2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ภูมิภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ

(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP ได้ให้กำหนด “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และการรับผิดชอบ (Accountability) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555, หน้า 16)

(3) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP)

ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) United Nations Development Programme : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามคำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติ บ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

(3.1) การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

(3.2) นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

(3.3) ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

(3.4) การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

(3.5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(3.6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

(3.7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(3.8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

(3.9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชน ต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งเห็นการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563, ออนไลน์)

(4) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” สอดคล้องกับความหมายที่ธนาคารโลกได้ให้นิยามไว้ คือ ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหาร จัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยประกอบด้วย 4 หลัก ได้แก่

(4.1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบโดยการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบในภาครัฐอาจจะสร้างขึ้น โดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการ ประชาชน

(4.2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือ การเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีชื่อเสียงของรัฐ (NGOs)

(4.3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็นระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการส่วนตัว

(4.4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะให้สาธารณชนเข้าถึงได้และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้อีกด้วย

(5) องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)

องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development) ได้กำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีใช้เป็นแนวทางสำหรับกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชนเมื่อปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) และมีการปรับปรุงเมื่อปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) หลักการกำกับดูแลที่ดีประกอบด้วย หลักพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการสิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้นหลัก การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย ในการกำกับดูแลกิจการ การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ((สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552, หน้า 115-116)

(6) สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA)

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทาง ซึ่งจะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยองค์กรที่มีความรับผิดชอบการจัดการการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ องค์กรจัดการการเลือกตั้งเป็นสถาบันหรือหน่วยงานซึ่งตั้งขึ้น โดยมีเป้าหมายประการเดียว คือ การจัดการส่วนประกอบที่สำคัญบางประการหรือทุกประการของการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงการกำหนดว่าใคร คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การรับสมัครและการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (สำหรับการเลือกตั้ง ได้แก่ พรรคการเมือง และ/หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง) การจัดให้มีการลงคะแนน การนับคะแนน การรวมผลคะแนน การกิจด้านการเลือกตั้งที่สำคัญและอื่น ๆ อาจดำเนินการ โดยองค์กรเดียวหรือจัดสรรไปยังหลายองค์กรก็ได้ องค์กรจัดการเลือกตั้งมีรูปแบบกว้าง ๆ ในการจัดการการเลือกตั้งสามรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบอิสระ รูปแบบของรัฐบาล และรูปแบบผสม

สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ ได้วางหลักการชี้แนะบางประการสำหรับ องค์กรจัดการการเลือกตั้งทุกรูปแบบไม่ว่าจะใช้รูปแบบใด องค์กรจัดการการเลือกตั้งทุกองค์กรควรแน่นอนว่าไม่สามารถประกันความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือแก่กระบวนการที่พวกเขารับผิดชอบได้ ซึ่งจะทำให้ได้ก็ต่อเมื่อการจัดการการเลือกตั้งวางบนการชี้แนะที่เป็นมูลฐาน

(7.1) ความเป็นอิสระ (Independence)

ความหมายของความเป็นอิสระมีแนวคิดที่ต่างกันสองแนว คือ “ความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างจากรัฐบาล” (รูปแบบอิสระ) และ “ความเป็นอิสระอันห้าวหาญ” ที่คาดหวังแก่ องค์กรจัดการการเลือกตั้งทุกองค์กรไม่ว่าจะใช้รูปแบบใดว่าการตัดสินใจจะไม่เป็นการอ่อนข้อ

ให้แก่อิทธิพลของรัฐบาล การเมือง และพรรคการเมืองใด ๆ ในขณะที่ประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง อีกประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องบรรทัดฐาน ทั้งสองประเด็นก็เชื่อมโยง รูปแบบอิสระถือเป็นรูปแบบที่น่าจะช่วยประกันความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการกระทำขององค์กรจัดการการเลือกตั้งได้ดีที่สุด ความเป็นอิสระเชิง “โครงสร้าง” หรือเชิงสถาบันสถาปนาขึ้นมาได้ก็แต่โดยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเท่านั้น วิธีการที่ง่ายที่สุดในการส่งเสริมความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการกระทำขององค์กรจัดการการเลือกตั้ง คือ การสร้างกรอบกฎหมายที่บัญญัติความเป็นอิสระขององค์กรจัดการการเลือกตั้งเอาไว้

(7.2) การไม่เอนเอียง (Impartiality)

เพื่อสถาปนาความสุจริตซื่อตรงและความน่าเชื่อถือของกระบวนการเลือกตั้ง และส่งเสริมให้เกิดการยอมรับผลการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง องค์กรจัดการการเลือกตั้งไม่เพียงต้องดำเนินจัดการเลือกตั้งอย่างอิสระห้าหาญเท่านั้น หากต้องไม่เอนเอียงในการกระทำด้วย หากปราศจากการจัดการเลือกตั้งที่ไม่เอนเอียงและการกระทำที่เป็นอิสระแล้วละก็ การเลือกตั้งก็น่าจะล้มเหลวในด้านความสุจริตซื่อตรง ทำให้ยากที่จะปลูกฝังความเชื่อให้แพร่หลายว่ากระบวนการเลือกตั้งนั้นมีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะในหมู่ผู้แพ้ เป็นที่คาดหวังว่าองค์กรจัดการการเลือกตั้งทุกองค์กรจะจัดการการเลือกตั้งอย่างไม่เอนเอียง พึงปฏิบัติต่อผู้ส่วนในการเลือกตั้งทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน อย่างเป็นธรรมและเสมอเหมือนกัน เรื่องสำคัญที่สาธารณชนจะรับรู้ว่าองค์กรจัดการการเลือกตั้งไม่เอนเอียง อันจะบรรลุได้ดีที่สุดก็ด้วยการทำให้แน่ใจว่าการดำเนินการทั้งหมดขององค์กรนั้น โปร่งใสและเที่ยงธรรม อีกทั้งถูกเผยแพร่และสื่อสารออกไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(7.3) ความสุจริตซื่อตรง (Integrity)

องค์กรจัดการการเลือกตั้ง คือ ผู้ค้ำประกันหลักของความสุจริตซื่อตรง (Integrity) และความบริสุทธิ์ของกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกทุกคนขององค์กรมีหน้าที่จะต้องรับรองในเรื่องนี้ การธำรงความสุจริตซื่อตรงอาจธำรงได้ง่ายขึ้น หากองค์กรจัดการการเลือกตั้งมีทั้งความเป็นอิสระเต็มที่ในการกระทำ และความเป็นอิสระเต็มที่ในการควบคุมกระบวนการเลือกตั้งที่สำคัญทั้งหมด รวมถึงการควบคุมเต็มที่ในด้านงบประมาณและการจัดกำลังคนด้วย ในกรณีมีหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งด้วย องค์กรจัดการการเลือกตั้งจะได้รับอำนาจที่จะตรวจติดตามกิจกรรมของหน่วยงานเหล่านั้นอย่างใกล้ชิด เพื่อให้แน่ใจว่าจะปฏิบัติตามมาตรฐานความสุจริตซื่อตรงขั้นสูงสุด และเป็นการดีที่กฎหมายว่าด้วยเลือกตั้งและระเบียบข้อบังคับขององค์กรจัดการการเลือกตั้งจะมีบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่องค์กรในอันที่จะจัดการกับเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งไม่สุจริตเที่ยงธรรม โดยการกระทำอันเอื้อแก่ผลประโยชน์ทางการเมืองหรือที่ประพฤติมิชอบ การละเลยปัญหาเช่นนี้อาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาสาธารณะด้านความสุจริต

ชื่อตรงและความน่าเชื่อถือที่ใหญ่หลวง ประโยชน์จะเกิดหากประกันได้ว่าการละเมิดกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และจรรยาบรรณจะถูกลงโทษอย่างเหมาะสมภายในขอบเขตเท่าที่จะทำได้

(7.4) ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสในการจัดการด้านการเงินและการปฏิบัติงานนั้น รองรับการตรวจสอบสาธารณะในเรื่องตัดสินใจและการให้เหตุผล ความโปร่งใสเป็นแนวทางปฏิบัติขั้นพื้นฐานที่ดีและสามารถช่วยให้องค์กรลดภาพความรู้สึกและพิสูจน์ให้พบซึ่งการฉ้อฉลการเลือกตั้งตลอดจนการขาดสมรรถนะหรือการมีใจลำเอียงให้แก่แนวโน้มทางการเมืองใดเป็นการเฉพาะ อีกทั้งอาจช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือขององค์กรได้ ความโปร่งใสของการเลือกตั้งอาจมีกฎหมายเลือกตั้งสนับสนุนอยู่ ตัวอย่างเช่น การบัญญัติให้ต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงกิจกรรมที่ทำ เช่น การแถลงข่าวหรือการส่งใบแถลงข่าวให้สื่อมวลชนบ่อย ๆ และการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย การไม่มีความโปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้งจะนำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่ามีกิจกรรมที่ฉ้อฉลเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้สังเกตการณ์และสาธารณชนไม่สามารถเข้าถึงความคืบหน้าในการนับคะแนนและการรวมผลข้อมูลได้ และความน่าเชื่อถือของการเลือกตั้งจะสั่นคลอนหากเกิดความล่าช้าอย่างมีนัยสำคัญในการประกาศและรับรองผลการเลือกตั้ง

(7.5) ประสิทธิภาพ (Efficiency)

รัฐบาลและสาธารณชนคาดหวังว่าเงินทุนสำหรับการเลือกตั้งจะถูกใช้อย่างเฉลียวฉลาดและการจัดบริการจะมีประสิทธิภาพ เมื่อเผชิญกับทางออกด้านเทคโนโลยีที่ขยายวงออกไปและแพงขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับข้อเรียกร้องให้พยายามทำมากยิ่งขึ้นในประเด็นที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น การให้การศึกษาและข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องระมัดระวังว่าโครงการทั้งหลายจะตอบโจทย์ด้านประสิทธิภาพ ความสุจริตชื่อตรง และความทันสมัยของการเลือกตั้งได้อย่างยั่งยืน กรอบกฎหมายอาจช่วยได้โดยการกำหนดมาตรฐานด้านประสิทธิภาพสำหรับการจัดการเลือกตั้งและการเงิน อย่างไรก็ตาม บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจไม่คุ้นเคยกับกระบวนการวิธีและปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง บางคราวอาจไม่คุ้นชินกับการทำสัญญาซื้ออุปกรณ์และวัสดุในภาวะแวดล้อมทางธุรกิจแบบเอาเป็นเอาตาย ความรู้ประสิทธิภาพในการจัดการเลือกตั้งที่เป็นผลตามมาจากถูกรับรู้ได้โดยง่ายว่าเป็นพฤติกรรมฉ้อฉลและทุจริต ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อท้าทายที่ร้ายแรงยิ่งกว่าในเรื่องความน่าเชื่อถือขององค์กร ในกรณีที่ขาดความไว้วางใจในกระบวนการทางการเมืองโดยทั่วไป องค์กรจัดการเลือกตั้ง คงไม่น่าจะได้รับการยกประโยชน์ให้ด้วยเหตุแห่งความสงสัย

(7.6) ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism)

ความเป็นมืออาชีพในการจัดการการเลือกตั้งต้องการการดำเนินการตามกระบวนการวิธีการเลือกตั้งที่แม่นยำและมุ่งให้บริการโดยเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะที่เหมาะสม จำเป็นต้องแน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้งทุกคนทั้งที่เป็นแกนหลักและคนทำงานชั่วคราวได้รับฝึกฝนอย่างดีและมีทักษะที่จำเป็นในการนำเอามาตรฐานทางวิชาชีพระดับสูงมาใช้กับงานด้านเทคนิค การฝึกอบรมจะกระตุ้นให้สาธารณชนเชื่อมั่นว่ากระบวนการทั้งหมดอยู่กับ “ผู้มีฝีมือดี” อย่างไรก็ตาม ในขณะที่โครงการพัฒนาทักษะและฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นส่วนสำคัญในการสร้างและดำรงขององค์กรจัดการการเลือกตั้งที่เป็นมืออาชีพ แต่ความเป็นมืออาชีพขึ้นอยู่กับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ทุกคน ความมุ่งมั่นส่วนบุคคลของแต่ละคนในองค์กรต่อความเท่าเทียมกัน ความแม่นยำ ความมานะบากบั่น และการบริการในทุกงานที่ทำ และต่อการปรับปรุงตนเองนั้น เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงไว้ซึ่งความเป็นมืออาชีพในการจัดการการเลือกตั้ง ความเป็นมืออาชีพยังให้ความมั่นใจแก่พรรคการเมือง ประชาสังคม ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แห่ลงทุน สื่อ และผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นได้ด้วย ในทางกลับกัน การไร้ความเป็นมืออาชีพที่ประจักษ์ชัดในการจัดการเลือกตั้งจะสร้างความสงสัยแก่สาธารณชนว่ามีกิจกรรมที่ไม่แม่นยำหรือบางทีก็ฉ้อฉล และสร้างความไม่ไว้วางใจ จึงเป็นง่ายขึ้นที่ข้อร้องเรียนจากผู้แพ้การเลือกตั้งจะได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนไม่ว่าข้อร้องเรียนนั้นจะมีมูลหรือไม่

(7.7) การมีจิตใจพร้อมให้บริการ (Service-mindedness)

การจัดทำและประกาศให้ทราบถึงมาตรฐานการให้บริการสำหรับกิจกรรมทั้งหมดขององค์กร จะเป็นทั้งตัวให้แรงจูงใจภายในแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดบริการที่มีคุณภาพสูง และเป็นมาตรวัดภายนอกให้ผู้มีส่วนได้เสียได้สามารถใช้ประเมินสมรรถนะขององค์กร มาตรฐานการบริการพื้นฐานบางประการมักรวมไว้ในกรอบกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรฐานเหล่านี้รวมถึงมาตรฐานที่ใช้เวลาเป็นฐาน เช่น เส้นตายสำหรับการประกาศผลการเลือกตั้ง การรวบรวมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การแจกจ่ายบัตรประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการกระจายส่งข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ลงคะแนน องค์กรจัดการการเลือกตั้งอาจกำหนดมาตรฐานการให้บริการที่เป็นประโยชน์อื่น ๆ มาใช้เองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิธีของตนสำหรับกระบวนการเลือกตั้งแต่ละกระบวนการ มาตรฐานบริการอาจใช้เวลาเป็นฐาน เช่น ระยะเวลาเฉลี่ย สูงสุด ต่ำสุด นอกจากนี้ อาจมีมาตรฐานที่ใช้คุณภาพเป็นฐานด้วย เช่น ร้อยละของผู้มาเลือกตั้งที่ถูกปฏิเสธไม่ให้ลงคะแนนเนื่องจากความผิดพลาดของบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สัดส่วนของวัสดุที่สูญหายหรือไม่ถูกนำส่งที่หน่วยเลือกตั้ง ได้ตรงเวลา สัดส่วนของหน่วยเลือกตั้งที่ไม่เปิดตรงเวลา ในวันเลือกตั้ง หรือความแม่นยำตรงของผลการเลือกตั้งเบื้องต้นและการจัดให้มีผลดังกล่าวในเวลาอันเหมาะสม ความรู้สึกของผู้มีส่วนได้เสียต่อสมรรถนะการให้บริการขององค์กรจัดการการเลือกตั้ง

ก็มีผลสำคัญในการโน้มน้าวการตัดสินใจของสาธารณชนในเรื่องความสุจริตซื่อตรงและความมีประสิทธิผลขององค์กรด้วย การสำรวจความเห็นผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนอย่างสม่ำเสมออาจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อช่วยให้องค์กรประเมินและปรับปรุงการให้บริการ การถือการสำรวจเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบขององค์กรที่จะต้องพร้อมรายงาน เช่น ในการทบทวนสมรรถนะโดยสถานิติบัญญัติ

จากการทบทวนหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศและมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ องค์กรเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญและนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในแต่ละองค์กรมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน แต่ก็มีองค์ประกอบร่วมที่สำคัญเช่น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล หลักการรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความเสมอภาค/เที่ยงธรรม หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศถือเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบริหารจัดการการเลือกตั้งจะต้องสร้างความเชื่อมั่น เชื่อถือ และให้เป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและนานาอารยประเทศด้วย หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารจัดการที่ดีอันถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับระดับสากลจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

3) หลักธรรมาภิบาลในมิติทางกฎหมาย

คำว่า “กฎหมาย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 นั้น หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ผู้มีอำนาจตราขึ้นเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามเป็นการทั่วไป ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับผลร้าย กฎหมายอาจตราขึ้นเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ หรือเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ กฎหมายอาจเกิดจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือกันก็ได้ (สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน, 2563, ออนไลน์)

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้พิจารณากฎหมายใน 2 ลักษณะ คือ กฎหมายตามเนื้อความ และกฎหมายตามแบบพิธี โดยกฎหมายตามเนื้อความหมายถึงความถึง กฎหมายซึ่งบทบัญญัติมีลักษณะเป็นกฎหมายแท้ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นข้อบังคับซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ในสมัยใหม่ส่วนใหญ่เป็นข้อบังคับของรัฐ ส่วนกฎหมาย

ตามแบบพิธี หมายความว่าถึง กฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่า กฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่ (หยุด แสงอุทัย, 2552, หน้า 36, 43)

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้ความหมายของคำว่ากฎหมาย คือ “กฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมโดยมีสภาพบังคับของสังคมนั้น” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553, หน้า 23)

รองศาสตราจารย์ ดร. มานิตย์ จุมปา ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมาย หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติของบุคคลในสังคมซึ่งบุคคลจะต้องปฏิบัติตามหรือควรจะทำปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะได้รับผลร้ายหรือไม่ได้รับผลดีที่เป็นสภาพบังคับโดยเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมาย (มานิตย์ จุมปา, 2555, หน้า 30)

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายไว้ว่า กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน ความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ (สมยศ เชื้อไทย, 2553, หน้า 64)

การนิยามความหมายของคำว่ากฎหมายนั้นมีความหมายหลายแง่มุมซึ่งจะแปรเปลี่ยนตามความเชื่อและแนวความคิดที่แตกต่างกันตามลักษณะของสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ จากความหมายของกฎหมายข้างต้นสามารถจำแนกลักษณะของกฎหมายออกได้ 4 ประการ (มานิตย์ จุมปา, 2555, หน้า 30-39) คือ

ประการแรก กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ หมายความว่า กฎหมายต้องเป็นข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานที่ใช้วัดและใช้กำหนดความประพฤติของสมาชิกของสังคมได้ว่าถูกหรือผิด ทำได้หรือทำไม่ได้

ประการที่สอง กฎหมายต้องกำหนดความประพฤติของบุคคล ความประพฤติในที่นี้ ได้แก่ การเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายภายใต้การควบคุมของจิตใจ ซึ่งความประพฤติของมนุษย์ที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายนั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ ต้องมีการเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกาย และต้องกระทำภายใต้การควบคุมของจิตใจ

ประการที่สาม กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ กฎหมายจะมีสภาพบังคับเพื่อให้มนุษย์จำต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น โดยสภาพบังคับของกฎหมายมีทั้งสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายและสภาพบังคับที่เป็นผลดี

ประการที่สี่ กฎหมายต้องมีกระบวนการที่แน่นอน เนื่องจากปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายต้องกระทำโดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านองค์กรต่าง ๆ การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีกระบวนการที่แน่นอน

เมื่อมนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมโดยรวมตัวแบบชุมชนและรวมตัวแบบสมาคม ผูกพันอยู่ติดกับดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งของโลก และมนุษย์ปรารถนาที่จะสนองตอบความต้องการของตนและปกป้องรักษาตน ก็จำเป็นต้องมี “กฎ” “กติกา” ของมนุษย์ที่จะต้องอยู่ร่วมกันในสังคม ภายใต้สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางสังคม (จุดกิจ รัตนมาศทิพย์, 2551, หน้า 21) อันก่อให้เกิด “กฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมาย” ขึ้นมา ถ้าไม่มีกฎหมายคนในสังคมก็จะทำอะไร ตามอำเภอใจของตน เกิดความสับสนวุ่นวาย สังคมก็ไม่อาจอยู่เป็นสุขได้ จึงต้องมีการกำหนดกฎหมายที่เป็นกฎหมายขึ้นมา เพื่อให้สังคมนั้นเป็นระเบียบเรียบร้อย (โกกิน พลกุล, 2528, หน้า 8)

สำหรับธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545) เป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม กล่าวอีกแง่หนึ่ง ธรรมาภิบาลเป็นหลักการ (principles) และแนวทาง (guidelines) สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 5) โดยหลักธรรมาภิบาลนั้นได้มีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการนำมาปรับใช้ในสังคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นระยะเวลาพอสมควร รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศและองค์กรภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญมาก เพราะหลักธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสากลที่สนับสนุนสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประเทศไทยใช้หลักปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญในการขับเคลื่อนหน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชนควบคู่กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องความหมายหรือคำนิยามของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรต่าง ๆ มีการเรียกชื่อหรืออธิบายความหมายเพื่อการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมนั้น ๆ (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560, หน้า 4-5)

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการบริหารที่มีการนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศมาช้านาน ซึ่งทุกภาคส่วนในประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ดังปรากฏในกฎระเบียบต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในทุกภาคส่วนแล้วก็ตาม ปัจจุบันยังคงพบว่าแต่ละหน่วยงานมีการกล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันและในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลนั้น ยังเป็น

ในลักษณะของต่างฝ่ายต่างขับเคลื่อน ซึ่งไม่ได้มีการบูรณาการร่วมกัน รวมทั้งไม่ได้มีการขับเคลื่อนให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ซึ่งสิ่งหนึ่งที่สะท้อนได้อย่างชัดเจน คือ ปัญหาการทุจริตที่ยังคงปรากฏในสังคมให้เห็นอยู่โดยตลอด ซึ่งการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน คือ “การทุจริตเชิงนโยบาย” (สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., ม.ป.ป., หน้า บทนำ)

จากการทบทวนธรรมาภิบาลในมิติทางกฎหมาย หลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มีแก่นหลักการทำงานโดยลักษณะมิได้มีสภาพบังคับและไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย การจะให้มีการขับเคลื่อนให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและมืองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เหมาะสม จำเป็นต้องพัฒนาให้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์กำหนดความประพฤติของบุคคลที่มีสภาพบังคับและมีกระบวนการที่แน่นอนจึงจะเกิดผลทางกฎหมาย มิใช่แต่เป็นเรื่องการณรงค์สร้างจิตสำนึกของผู้บริหารในองค์กรหรือเป็นเพียงแนวปรัชญานามธรรมให้นำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติบังคับใช้ แต่หลักธรรมาภิบาลจะต้องกำหนดหลักการ มีการวางแนวทางและกรอบปฏิบัติให้เป็นกฎหมายหรือกฎระเบียบให้ถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมาหลักธรรมาภิบาลในมิติทางกฎหมาย จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งการเลือกตั้งให้มีกระบวนการที่ชัดเจนแน่นอนและเกิดสภาพบังคับ

4) หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐของไทย

(1) หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมากภายหลังประเทศเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กระแสความคิดหลักธรรมาภิบาลได้เกิดขึ้นและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในหลายมาตราเห็นได้ชัดในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น ในมาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คู่ครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มาตรา 76 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 77 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกัน

การทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 79 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองไทยที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลโดยมีปัจจัยสำคัญคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชน (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563, ออนไลน์) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งหมายถึงธรรมาภิบาลของรัฐและบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกล่าวถึง “หลักธรรมาภิบาล” อยู่หลายมาตราที่สำคัญและชัดเจน เช่น ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดในเรื่องหลักนิติธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรคสอง นั้น เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบาย และให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) เป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขต โดยปกครองภายใต้กฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, หน้า 66-67)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 74 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษา

ประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

เจตนารมณ์ของมาตรา 74 ดังกล่าว เพื่อกำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและบริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้ผู้สมัครรับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองไม่ว่าระดับใดมีส่วนได้เปรียบหรือเสียเปรียบทางการเมือง และเพื่อกำกับตลอดจนปรับปรุงการดำเนินงานของข้าราชการ และพนักงานของรัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งหลักการตามมาตรานี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เพิ่มข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นหลักการนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก (คณะกรรมการการวิสามัญบ้นที่กเจตนารมณ์จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภา่างรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 66-67)

นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักคุณธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลประการหนึ่งไว้ในมาตรา 279 โดยกำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น มาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และในมาตรา 280 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมและส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ยังกำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะได้ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกลไก ระบบการบังคับใช้และการลงโทษ เพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันทางการเมือง และสถาบันภาครัฐเป็นที่ยอมรับของประชาชน และเพื่อกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม และเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, หน้า 269 -270)

สำหรับในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ให้ความสำคัญและนำหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญความตอนหนึ่งว่า “...การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผู้เข้ามามีบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง

การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังปรากฏการบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น มาตรา 3 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 63 มาตรา 65 มาตรา 68 มาตรา 76 มาตรา 77 มาตรา 78 สรุปหลักการสำคัญ ๆ ดังกล่าวได้ ดังนี้

(ก) รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม (มาตรา 3)

(ข) การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตในการดำเนินการหรืออนุญาตรัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า (มาตรา 5)

(ค) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 59)

(ง) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไก

ในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63)

(จ) กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย (มาตรา 65)

(ฉ) กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ (มาตรา 68)

(ช) กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว (มาตรา 76)

(ซ) ให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย

ได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง (มาตรา 77)

(ณ) ให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน (มาตรา 78)

จากการทบทวนหลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยข้างต้นสรุปได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลมาใช้ในการบริหารประเทศมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครอบคลุมหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลทั้งหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้น (มาตรา 65 มาตรา 68 มาตรา 76 มาตรา 77 มาตรา 78) แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลเป็นเพียงหลักการที่ยังไม่มีการวางแนวทางและกรอบปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ดังกล่าวมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดให้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งถือเป็นการบริหารราชการของแผ่นดินด้วยเช่นกัน ย่อมต้องผูกพันต่อหลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้

ในรัฐธรรมนูญ หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและการนำมาวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) หลักธรรมาภิบาลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

(2.1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหลักการและเห็นผลว่าเป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบายเป้าหมายและแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น โดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ได้บัญญัติเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานราชการไทย โดยการเพิ่มเติมมาตรา 3/1 ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญคือ การบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

แห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

ดังกล่าวมานั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้วางกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ซึ่งบังคับกับ “ส่วนราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญที่ควรยึดกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวด้วย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางเดียวกัน การวิจัยนี้จะนำกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติฉบับนี้มาเป็นแนวทางกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2.2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ภายหลังพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีผลการบังคับใช้ซึ่งตราขึ้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเนื่องจากมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ การสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีจำนวน 9 หมวด 53 มาตรา ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกรอบแนวทางการดำเนินการไว้ดังนี้ คือ

หมวดที่ 1 การกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยพระราชกฤษฎีกานี้ได้บัญญัติให้การบริหารราชการและแนวทางปฏิบัติราชการจะต้องมีเป้าหมายเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

หมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 และ 8 ดังนี้

(1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(3) ก่อนเริ่มดำเนินการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน

ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(4) ส่วนราชการต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(5) เมื่อเกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อรับทราบ

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐบัญญัติไว้ในมาตรา 9-19 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานได้อย่างชัดเจน ให้ส่วนราชการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า โดยแผนปฏิบัติราชการจะกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนของแผน กำหนดระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน กำหนดเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ตลอดจนตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และจะต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด โดยสอดคล้องกับมาตรฐานของ ก.พ.ร. ในกรณีที่การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(2) การบริหารราชการแบบบูรณาการ ในการบริหารราชการอาจจะมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายๆส่วนหรือมีภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน เพื่อมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการแบบบูรณาการมีทั้งในระดับจังหวัดและในต่างประเทศ ในระดับจังหวัดให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ในต่างประเทศให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เช่น เอกอัครราชทูต เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ

สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วน ตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) องค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อให้การบริหารราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ ให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน

(4) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะกำหนดมาตรการกำกับกับการปฏิบัติราชการ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

(5) การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการ ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

แผนการบริหารราชการแผ่นดินให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการและการติดตามประเมินผล

(6) การจัดทำแผนนิติบัญญัติ เมื่อมีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาว่าจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(7) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ เมื่อมีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ในแต่ละปีงบประมาณให้จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่น ๆ เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ

เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการ ให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการ สำนักงบประมาณจะไม่จัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจที่ส่วนราชการไม่ได้เสนอแผนปฏิบัติราชการหรือภารกิจที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงาน แสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

สำนักงบประมาณและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการ และเมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติราชการแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งที่ได้กำหนดในแผนปฏิบัติราชการไปดำเนินการในภารกิจอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในภารกิจใหม่ที่มีได้กำหนดในแผนปฏิบัติราชการ จะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกัน โดยการปรับแผนปฏิบัติราชการจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ภารกิจไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปได้ หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือหากดำเนินการต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ปรับแผนปฏิบัติราชการแล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย

เมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้หัวหน้าส่วนราชการสรุปผลการปฏิบัติราชการต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนด นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า
ในเชิงภารกิจของรัฐ

(1) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

ส่วนราชการจะต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบ

เพื่อให้งานบริการสาธารณะเกิดความคุ้มค่า ส่วนราชการจะต้องจัดทำบัญชีต้นทุนและต้องคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะ พร้อมทั้งรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ ถ้ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายเสนอต่อสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณจะร่วมกันประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ แล้วรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าการกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

การประเมินความคุ้มค่ายังรวมถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคมและประโยชน์หรือผลเสียซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(2) การจัดซื้อหรือจัดจ้าง การจัดซื้อหรือจัดจ้างจะต้องเปิดเผยและเที่ยงธรรมในการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ การจัดซื้อหรือจัดจ้างไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

(3) การกำหนดระยะเวลาพิจารณา เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบส่วนราชการอื่น ที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด จะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้ระยะเวลาเกินสิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ ประกาศกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่นทราบ

ถ้าส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด หากเกิดความเสียหายขึ้น ให้ถือว่าข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและหัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน

(4) การวินิจฉัยชี้ขาดต้องกระทำโดยเร็ว การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้น ๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัย ให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น ในการพิจารณาเรื่องใด ๆ โดยคณะกรรมการที่ไม่ใช่การวินิจฉัยปัญหาด้านกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการมีมติแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการ

ซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการจะมีได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วย

(5) การสั่งราชการ โดยปกติการสั่งราชการจะสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น สามารถจะสั่งราชการด้วยวาจา แต่ผู้รับคำสั่งต้องบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

(1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ให้ส่วนราชการการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

เมื่อได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์ การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกั้นกรงงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น และถ้าสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมเพื่อลดขั้นตอนเพิ่มประสิทธิภาพประหยัดค่าใช้จ่าย และไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ โทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ

เมื่อส่วนราชการได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจหรือมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

(2) การจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา

การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา การดำเนินการ

รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกาศไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

(3) ศูนย์บริการร่วม

ให้ปลัดกระทรวงจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ โดยสามารถสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใด โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

ในศูนย์บริการร่วมให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่าง ๆ และดำเนินการส่งต่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป โดยศูนย์บริการร่วมจะต้องมีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการในกระทรวง รวมทั้งแบบคำขอต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมที่จะบริการประชาชน

ส่วนราชการจะต้องจัดพิมพ์รายละเอียดของเอกสารหลักฐาน ที่ประชาชนจะต้องจัดทำในการขออนุมัติหรือขออนุญาตในแต่ละเรื่องมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการร่วม และให้ศูนย์บริการร่วมแจ้งให้ประชาชนที่มาติดต่อได้ทราบในครั้งแรกที่มาติดต่อ และตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่จำเป็นดังกล่าวนั้นประชาชนได้ยื่นมาครบถ้วนหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงระยะเวลาที่จะต้องใช้ดำเนินการในเรื่องนั้น

ในระดับจังหวัด อำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการประชาชนในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควรและประกาศให้ประชาชนทราบ

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

(1) การทบทวนภารกิจของส่วนราชการ

ให้ส่วนราชการดำเนินการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดที่มีความจำเป็นหรือสมควรที่จะดำเนินการต่อไป โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี งบประมาณ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่น ๆ

ในกรณีที่ส่วนราชการเห็นควรยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลัง ของส่วนราชการให้สอดคล้องกัน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาแล้วเห็นว่าภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการได้รับผิดชอบดำเนินการอยู่สมควรเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังของส่วนราชการนั้นให้สอดคล้องกัน

ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผลจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว และลดภาระของประชาชน

(2) การแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยากต่อประชาชนเกินสมควร ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการเสนอแนะต่อส่วนราชการนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ถ้าส่วนราชการที่ได้รับการเสนอแนะไม่เห็นชอบด้วยกับคำเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(1) การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน

การปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ถ้าส่วนราชการมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้แล้วแต่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่า เป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะเป็นผู้กำหนด

ให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเป็นผู้ตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่

ส่วนราชการที่ได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนด

(2) การจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ

ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ โดยให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารวางระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง

(3) การร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ

เมื่อส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการนั้นพิจารณาแล้วแจ้งให้บุคคลนั้นทราบ โดยอาจแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการแต่การแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศมิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป

ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนหรือเสนอแนะจากข้าราชการหรือส่วนราชการอื่นในเรื่องใด ให้ส่วนราชการนั้นพิจารณาทันที และในกรณีที่เห็นว่าการร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน

ถ้าคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดมีลักษณะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นทราบเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกต่อไป

(4) การกำหนดความลับทำได้เท่าที่จำเป็น

การปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

(5) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตามหลักการบริหารจัดการที่ดี ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้าง สัญญาที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว การเปิดเผยข้อมูลอาจทำที่สถานที่ทำการหรือระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ แต่ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบ จะมีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

การประเมินผลอาจรวมถึงการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวต้องกระทำด้วยความลับและเพื่อความสามัคคีของข้าราชการ

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล จะต้องประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้นว่าในตำแหน่งที่ปฏิบัติว่า มีประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ต่อหน่วยงานหรือไม่

ให้มีการจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการที่ดำเนินการให้บริการอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน หรืออาจให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่าย เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อส่วนราชการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์ โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำค่าต่อภารกิจของรัฐ หรือลดค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงิน

งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด

(1) อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติการใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้

(2) ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนงานในเรื่องใด และมีกฎหมายฉบับอื่นกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนงานในเรื่องเดียวกันทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อส่วนราชการได้จัดทำแผนงานตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้วให้ถือว่าส่วนราชการนั้นได้จัดทำแผนตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วยแล้ว

(3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้กระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์

(4) ให้องค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่าองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีหลักเกณฑ์หรือมีแต่ไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ดำเนินการแจ้งต่อรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ดังกล่าวมานั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นทั้งหลักการและวิธีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งยังคงหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 คือ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลผูกพันบังคับใช้เฉพาะ “ส่วนราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการเลือกลง โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้กระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ และให้องค์กรมหาชน

และรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย อีกทั้งในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่าองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีหลักเกณฑ์หรือมีแต่ไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ดำเนินการแจ้งต่อรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 71/10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึง โครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิधिปฏิบัติราชการอื่นให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การวิจัยนี้จะนำหลักธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มาเป็นแนวทางกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2.3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ประเทศไทยมีความตื่นตัวเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี พุทธศักราช 2539 และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองไทยที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยมีปัจจัยสำคัญคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชน นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ยังได้กำหนดแนวความคิดการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ การสนับสนุนให้ทุกภาคการบริหารรัฐกิจและการจัดการพัฒนาประเทศสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจและการพัฒนาประเทศทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติ (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563, ออนไลน์)

โดยเหตุที่ในปี พ.ศ. 2540 ในภาคราชการเกิดจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัว

และรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะ นำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติข้อมเป็นไปได้อย่างยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนา ประเทศ (TDR) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงาน ก.พ. นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำ บันทึกรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2542 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้ประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับ หน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐาน ในการบริหารราชการแนวใหม่ซึ่งมีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความ รับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2563, ออนไลน์)

หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประเทศไทยประกาศใช้เป็นครั้งแรกในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งความในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของ ตัวบุคคล

ประการที่สอง หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เข้ามา บริหารกิจการบ้านเมือง สังคม และประเทศชาติ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาล ให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุน ให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนใจมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ประการที่สาม หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ประการที่สี่ หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

ประการที่ห้า หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ประการที่หก หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า กล่าวคือ ดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ดีในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ภายหลังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2547 หลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากการการทบทวนหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองและการบริหารอย่างเป็นรูปธรรมตามความหมายสากลในประเทศไทย โดยมีองค์ประกอบหลัก 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังกล่าว เป็นสิ่งที่งานวิจัยนี้มีแนวคิดจะนำมาปรับใช้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2.4) หลักธรรมาภิบาลตามคู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม การพัฒนาระบบราชการได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาล (GG) ไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทาง สร้างความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล อีกทั้งมีการปรับปรุง อยู่เป็นระยะ โดยมีแนวทางหลักที่ใช้อยู่ 2 ระยะเวลา ดังนี้

(2.4.1) คู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ปี พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย องค์ประกอบ 9 ด้าน (Principle) ประกอบด้วย “เกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการ รับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity) ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดพื้นฐานที่สามารถนำไปเป็นแนวทางการสร้างตัวชี้วัด (Indicator) ในแต่ละองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแลที่ดีทั้ง 9 ด้าน ได้แก่

1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึง สามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีการกิจคล้ายคลึงกัน และมีผลการปฏิบัติงาน ในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมี ทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการ กำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการ บริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลา ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาจิตความ สามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถ ดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนอง ตามความคาดหวังความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติหน้าที่และ ผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่ สอดคล้องกับความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้ง การแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหา สาธารณะ

5) หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผย อย่างตรงไปตรงมา ซึ่งแจ้งได้ เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอัน ไม่ต้องห้ามตาม กฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการ ต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation): คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดง ทรรศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไข ปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึง การมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้น การสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุง กระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8) หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9) หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การได้รับการปฏิบัติและ ได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มี การแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม

และองค์ประกอบสุดท้ายที่เพิ่มเติมในแผนภาพ Good Governance Framework: ก.พ.ร. เมษายน 2555 คือ หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ได้แก่ การหา ข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้ กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติ

ไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์ (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: Good Governance Rating, กันยายน 2552)

(2.4.2) ต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public management)

ประกอบด้วย

(ก) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

(ข) ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนสร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(ค) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจรวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(ก) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยรวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ข้อมูลที่ชัดเจนจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(ข) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้ รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

(ค) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(ง) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(ก) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(ข) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)

คือ คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคมรวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการ เมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และ

จรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

- (ก) I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- (ข) A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวก และมีจิตบริการ
- (ค) M -Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
- (ง) R-Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- (จ) E -Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- (ฉ) A-Accountability ตรวจสอบได้
- (ช) D-Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
- (ญ) Y-Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

หลักธรรมาภิบาลที่คณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้ให้ความเห็นชอบตามแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืนซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้เสนอ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 องค์ประกอบ ตามแผนภาพดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.1 แผนผัง Good Governance Framework ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ (ก.พ.ร., 2555)

จากการทบทวนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันรวมถึงหลักธรรมาภิบาลที่มติคณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้ให้ความเห็นชอบประกอบไปด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 องค์ประกอบ ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลขึ้นไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ดังกล่าวมาเป็นทั้งการกำหนดหลักการและวิธีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีผลผูกพันบังคับใช้เฉพาะ “ส่วนราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร โดยไม่มีผลบังคับใช้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรสำคัญที่ใช้อำนาจหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่มีผลต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ จึงควรต้องนำหลักธรรมาภิบาลที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐอื่นของไทยมาเป็นแนวทางการบริหารจัดการการเลือกตั้งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐของไทยที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่มีผลบังคับใช้กับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2.5) มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ซึ่งจะต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติและต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระยึดถือปฏิบัติมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรฐานนี้ ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะ กำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ มาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้นดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ร่วมกันจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งได้รับฟัง ความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีประกอบแล้ว ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 มาตรฐานทางจริยธรรมนี้เรียกว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้า หน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561”

ข้อ 2 มาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 มาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับแก่บุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการ การเลือกตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(3) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) หัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับแก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคสอง ด้วย

ข้อ 4 ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกันรักษาการตามมาตรฐานทางจริยธรรมนี้

หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์

ข้อ 5 ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ 6 ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ข้อ 7 ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน

ข้อ 8 ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ข้อ 9 ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 10 ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้

หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก

ข้อ 11 ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ข้อ 12 ยึดมั่นหลักนิติธรรม และประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน

ข้อ 13 ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติ โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพล กระแสสังคม หรือแรงกดดันอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแห่งสถานภาพ

ข้อ 14 รักษาไว้ซึ่งความลับในการประชุม การพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งเคารพต่อมติของที่ประชุมฝ่ายข้างมาก และเหตุผลของทุกฝ่ายอย่างเคร่งครัด

ข้อ 15 ให้ข้อมูลข่าวสารตามข้อเท็จจริงแก่ประชาชนหรือสื่อมวลชนอันอยู่ในความรับผิดชอบของตน ถูกต้องครบถ้วนและไม่บิดเบือน

ข้อ 16 ไม่ให้คำปรึกษาแก่บุคคลภายนอก หรือแสดงความคิดเห็น หรือ ข้อมูลต่อสื่อสาธารณะหรือสาธารณชนในเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา อันอาจก่อให้เกิด ความเสียหายหรือเสียความเป็นธรรมแก่การปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ขององค์กร

ข้อ 17 ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของ การดำรงตำแหน่ง

ข้อ 18 ไม่ปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือบุคคลที่อยู่ใน กำกับดูแลหรือความรับผิดชอบของตน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด จากคู่กรณี หรือจากบุคคลอื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ข้อ 19 ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดีกกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล หรือ ผู้มีความประพฤติหรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธา ของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 20 ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ จนเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกกระทำได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ถูกกระทำอยู่ในภาวะจำต้องยอมรับในการกระทำนั้น ไม่นำความสัมพันธ์ทางเพศที่ตนมีต่อ บุคคลใดมาเป็นเหตุหรือมีอิทธิพลครอบงำให้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นคุณหรือ เป็น โทษแก่บุคคลใด

หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป

ข้อ 21 ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ และยึดมั่น ในความถูกต้องชอบธรรมโปร่งใสและตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ของทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ข้อ 22 อุทิศเวลาแก่ทางราชการ ไม่เบียดบังเวลาราชการไปประกอบธุรกิจ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น

ข้อ 23 ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเต็มใจ ให้บริการด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค ถูกต้องโปร่งใส ปราศจากอคติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ข้อ 24 ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ่มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น

ข้อ 25 รักษาความลับของทางราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน ของราชการ

ข้อ 26 ปฏิบัติ กำกับดูแลหรือบังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และระบบคุณธรรม รวมทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

หมวด 4 การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

ข้อ 27 การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 1 ให้ถือว่ามียุติราชการร้ายแรง

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 2 และหมวด 3 จะถือว่ามียุติราชการร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น

ข้อ 28 การดำเนินการแก่บุคคลตามข้อ 3 ว่ากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

ดังกล่าวมานั้น มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ซึ่งหมายความรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหลักความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือองค์ประกอบหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัย และต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการทบทวนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคู่มือ การกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันรวมถึง หลักธรรมาภิบาลที่มติคณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้ให้ความเห็นชอบ ประกอบไปด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 องค์ประกอบ ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลขึ้นไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจและ นำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมาย

ลำดับรอง ดังกล่าวมาเป็นทั้งการกำหนดหลักการและวิธีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีผลผูกพันบังคับใช้เฉพาะ “ส่วนราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร โดยไม่มีผลบังคับใช้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรสำคัญที่ใช้อำนาจหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่มีผลต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ จึงควรต้องนำหลักธรรมาภิบาลที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐอื่นของไทยและมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ มาเป็นแนวทางการบริหารจัดการการเลือกตั้งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลักธรรมาภิบาลในภาครัฐของไทยที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่มีผลบังคับใช้กับส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารและมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.5 หลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562 , ออนไลน์)

สำหรับในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตย ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยองค์กรอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริหาร เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด เนื่องจากมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่สำหรับประเทศไทย องค์กรอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงสถาบันตุลาการ นอกจากจะจัดเป็นสถาบันทางการบริหารดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเดิม องค์กรใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งห้าองค์กรดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างใน โครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, ออนไลน์)

1) ความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรอิสระ

(1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีใช้องค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือ องค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

(2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

(3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและขจัดการซื้อเสียง และเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

(4) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

(5) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2562, ออนไลน์)

2) การแบ่งประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(1) องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่

(1.1) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายและกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยสภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรณีจิตใจไม่ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจิตใจขึ้นบัญชีเป็นเท็จ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, หน้า 23)

(1.2) ศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เช่น คดีตามประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีตามประมวลกฎหมายอาญาอื่น ๆ และแพ่ง เป็นต้น

(1.3) ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, หน้า 33)

(1.4) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ถูกกล่าวหาว่าร้ายวชผิดปกติ กระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นแผนกหนึ่งในศาลยุติธรรม โดยองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งต่างจากศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหา ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็น

ในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนลงมติ คล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์คณะทุกคนต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ (กันยารัตน์ สุทธิมนัส, 2559, หน้า 140)

(2) องค์กระอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา มีฐานะเป็นองค์กระตามรัฐธรรมนูญ ที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการ

(2.1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวน สอบสวน วินิจฉัยชี้ขาดปัญหา สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติกรทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง และการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด เช่น มีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนเป็นหนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง เพราะมีเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 69)

(2.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่างใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจ

ยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

(2.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำเพื่อให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 69)

(3) องค์การอิสระที่ให้คำปรึกษาแนะนำ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร

(3.1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 70)

(3.2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม รวมทั้งจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 71)

องค์การอิสระทั้งห้าองค์กรตามข้อ (2.2) และข้อ (2.3) ดังกล่าว มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบัญญัติจัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ โดยตรง และมีหน่วยราชการที่เป็นอิสระมีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ

มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(4) องค์กรอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังมีองค์กรอิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(4.1) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) กทช. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กทช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชน ขณะนี้ กทช. ได้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547

(4.2) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) กสช. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 เช่นเดียวกับ กทช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กสช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชน ขณะนี้ การจัดตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด วุฒิสภาก็ควรเร่งรัดพิจารณาเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาฯ โดยเร็ว หากพบว่าบุคคลใดมีปัญหาด้านคุณสมบัติหรือมีประวัติ และความประพฤติที่ไม่น่าไว้วางใจก็ไม่ต้องเลือกคนนั้น เพราะการจัดตั้ง กสช. ล่าช้า ทำให้ประเทศชาติและประชาชนเสียประโยชน์มากกว่า (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 71)

(4.3) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 89 บัญญัติให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 กำหนดองค์ประกอบ ที่มา และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้ (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 71)

(4.4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายฟอกเงิน โดยมีเหตุผลเนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปราม เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป.ป.ง. เป็นคณะกรรมการระดับนโยบายหรือบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งพิจารณาเสนอแนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาการฟอกเงินด้วย ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการ ชุกรกรมเป็นคณะกรรมการในระดับปฏิบัติการเพื่อตรวจสอบชุกรกรมที่ได้รับรายงานและยับยั้งการทำชุกรกรมที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน และมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นองค์กรปฏิบัติ กฎหมายฟอกเงินดังกล่าว นอกจากจะช่วยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและอาชญากรรมทางสังคมตามมูลฐานความผิดที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมุ่งป้องกันและปราบปรามความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 72-73)

(4.5) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจหน้าที่สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบตามกฎหมาย รวมทั้งพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่ทำให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 73)

(5) องค์กรอิสระในการคุ้มครองผู้บริโภค

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 วรรคสองบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งขณะนี้รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มบทบัญญัติหมวด 3/1 จัดตั้งคณะกรรมการองค์การอิสระผู้บริโภค และหมวด 2/1 จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภค โดยยังคงให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจและดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป (นพดล เสงเจริญ, 2549, หน้า 73)

3) ความสำคัญและประโยชน์ขององค์การอิสระต่อการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ

(1) การสร้างการเมืองของพลเมือง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นผู้มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้การใช้สิทธิของประชาชนในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เพื่อให้ได้ผู้ที่จะเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนทั้งในด้านนิติบัญญัติ และในด้านการสรรหาแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปตามเจตนารมณ์และความประสงค์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากที่สุด

นอกจากนั้น ในกระบวนการของการใช้สิทธิของประชาชนในรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีบทบาทในการเป็นผู้ช่วยรวบรวมรายชื่อของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 9 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป แจ้งความประสงค์พร้อมเสนอร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ช่วยในการรวบรวมรายชื่อเพื่อให้ได้ครบตามจำนวนห้าหมื่นรายชื่อได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีกรเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนดด้วย ซึ่งถือเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงได้อย่างสะดวกและสมประโยชน์ยิ่งขึ้น และเป็นผู้ดำเนินการออกเสียงประชามติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 363)

(2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังต่อไปนี้

(2.1) การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายเป็นบ่อเกิดแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ รวมทั้งกฎหมายยังอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ ดังนั้น หากไม่มีกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกระงับหรือกระทบกระเทือนจากกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยสามารถกระทำได้ตั้งแต่ก่อนที่กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับ ได้แก่ การพิจารณากรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 262

ส่วนในกรณีการควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น สามารถดำเนินการได้สองช่องทาง คือ การควบคุมผ่านกระบวนการตุลาการ ได้แก่ กรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้นโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 และอีกช่องทาง คือการควบคุมผ่านกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถส่งกรณีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ตามแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แม้จะยังไม่มียุติบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในชั้นศาลก็ตาม (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 363)

(2.2) การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยการกระทำของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การใช้อำนาจอธิปไตยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องมิละเมิดกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจนั้น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็กระทำไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการใช้อำนาจที่เหนือกว่าประชาชนอยู่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจรัฐนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ตั้งแต่อำนาจในกระบวนการยุติธรรม เช่น การจับ การค้น ชั่ง ควบคุมตัว

การสอบสวน หรือแม้แต่การเปรียบเทียบปรับ ซึ่งการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมนี้ ล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา หรือผู้ถูกกล่าวหาทั้งสิ้น

ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจเป็นการทั่วไป ซึ่งจะเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยขัดต่อกฎหมาย ไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การจับ การค้น การสอบสวน การควบคุมตัว อันมีหลักการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาความอาญา ศาลยุติธรรมก็เป็นผู้พิจารณาว่าการจับและค้นนั้นเป็นไปโดยชอบหรือไม่ (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 375)

(2.3) การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยการกระทำของรัฐในทางปกครอง การใช้อำนาจรัฐในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การใช้อำนาจปกครอง ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน หรือการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่อประชาชนตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อเอกชน มิให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีที่มีอำนาจเหนือกว่า ใช้อำนาจรัฐโดยขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท ทั้งนี้รวมถึงกรณีการละเมิดทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐกระทำการจนเกิดความเสียหายต่อเอกชน

ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายหรือเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐนั้นได้รับการแก้ไขเยียวยา ได้แก่ การเพิกถอน การกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น สั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการใช้เงินค่าเสียหายหรือ ดำเนินการใด ๆ เพื่อการเยียวยาในกรณีที่เกิดการละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้ง การรับรองสิทธิ หรือให้ปฏิบัติตามสิทธิ เป็นต้น (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 375)

(2.4) การเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครอง
ด้านสิทธิมนุษยชน

นอกจากกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านกระบวนการศาลแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างกลไกในการตรวจสอบติดตามการทำงานของภาครัฐ ในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 375)

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยและบังคับการบังคับองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานราชการ โดยตรง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำได้เพียงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการหรือเสนอแนะให้ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แต่หากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐนั้น ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจบังคับ ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องให้กับนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมกำกับดูแลเพื่อสั่งการ ตามควรแก่กรณีได้ ในกรณีที่ส่งเรื่องให้กับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังคงไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะข้างต้นในเวลาอันสมควร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องด่วนได้เท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน มักจะดำเนินการตามความเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำให้กระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ถูกเรียกว่า เป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยสันติวิธี (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 376)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างกลไกเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนด้วย โดยจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการอย่างใดก็ตาม การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ ไม่มีอำนาจบังคับ หากเสนอแนะมาตรการแก้ไขแก่บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวแล้วไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็จะรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย

โดยเหตุที่การใช้องค์กรศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองระดับข้อพิพาท อาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย ดังนั้น ในปัจจุบันประชาชนจึงเริ่มนิยมใช้กลไกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อระงับข้อพิพาท “นอกศาล” กันมากขึ้น (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 376)

(3) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจรัฐ และมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีบทบาทในการใช้มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแต่ละมิติต่าง ๆ ดังนี้

(3.1) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางนโยบายและการบริหาร

อำนาจของรัฐบาลนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น อำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือการบริหาร (Executive) กับอำนาจทางปกครอง (Administration) ซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งสองนี้จะควบคู่กัน ประกอบกันเป็นอำนาจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลนั้นจะมีอำนาจในสองมิติ กล่าวคือ วางนโยบายเกี่ยวกับการบริหารรัฐ และการขับเคลื่อนองค์กรของรัฐให้ดำเนินการตามนโยบายนั้น

อำนาจทางการบริหาร คือ อำนาจในการกำหนดนโยบายระดับสูง วางนโยบายในการปกครองประเทศ และวางนโยบายของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐในด้านต่าง ๆ

อำนาจในการบริหารจะถูกกำหนดผ่านมาทางรัฐมนตรีผู้ดูแลกิจการนั้น ๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 377)

รัฐสภา เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลผ่านทางกลไกการตั้งกระทู้ถาม ได้แก่ การตั้งคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี โดยการถามผ่านสภา โดยรัฐมนตรีจะตอบในที่ประชุมสภา หรือตอบในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ และกลไกการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การควบคุมโดยวิธีนี้อยู่บนหลักการว่า รัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา ดังนั้นหากสภาไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลคนใด รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะในรัฐบาลก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กระทำได้ยากกว่าการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะต้องใช้เสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย ในขณะที่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จะใช้เสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนี้ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมี การยื่นคำร้องขอถอดถอนต่อวุฒิสภาก่อน จึงจะเปิดอภิปรายในประเด็นดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการของกระบวนการถอดถอน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 377) ดังกล่าวเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางนโยบายและการบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้เช่นกันในหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภา ทั้งสอง มาตรา 150 ถึง มาตรา 155

(3.2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางปกครอง

การดำเนินการหรือการใช้อำนาจรัฐ ผ่านองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองต่อประชาชนนั้น อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของศาลปกครอง ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ปัจจุบันศาลปกครองมีสองชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด อำนาจของศาลปกครอง จะครอบคลุมถึง คดีพิพาทเนื่องจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ได้แก่ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎ ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ คดีพิพาทเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ได้แก่ กรณีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายรัฐ และกระทำการแทนรัฐโดยใช้อำนาจรัฐ เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาการจัดทำบริการสาธารณะ คดีพิพาทกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการจนเป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหาย รวมทั้งคดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ ได้แก่ คดีที่กฎหมายกำหนดให้ทางราชการต้องฟ้องต่อศาลหากประสงค์จะบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำใด หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ส่วนศาลปกครองสูงสุด จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นด้วย (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 378)

(3.3) การตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ เป็นอีกมิติหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ เนื่องจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นปัญหาสำคัญของประวัติการเมืองการปกครองไทยมาช้านาน ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้เป็นเงื่อนไขหรือเหตุสำคัญของการยึดอำนาจ หรือการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทยหลายครั้ง

การตรวจสอบความสุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กระบวนการในการตรวจสอบความสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ มีกระบวนการสำคัญสองประการ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรรัฐที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ไต่สวนและทำรายงานเสนอความเห็นต่อวุฒิสภา เพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอน โดยมติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีอีกด้วย

ในส่วนการดำเนินคดีทางอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ โดยผู้เสียหายร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิด ก็จะส่งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือคณะกรรมการ ป.ป.ง. เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้มีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง โดยกำหนดมาตรการริบทรัพย์สินหรือการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่กำหนด

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นส่วนหนึ่งของ ศาลยุติธรรม ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจได้สวนหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังสร้างระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีประสิทธิภาพและสภาพบังคับมากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกรณีของการร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นสูงด้วย โดยกำหนดบทบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. การจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบถือเป็นความผิดทั้งในทางอาญา และต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น รวมทั้งต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีด้วย

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่หากเป็นในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้พิจารณา (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 378)

(3.4) การตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณา ในเรื่องวินัยทางงบประมาณ และการคลัง การให้คำปรึกษาและแนะนำ การเสนอแนะให้มี การแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง พิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของทางภาครัฐ ซึ่งเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชนในประเทศนั้น เป็นไปอย่างคุ้มค่าโปร่งใสและสมประโยชน์ที่สุด

(4) สร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ออกแบบองค์กรทางการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ อยู่ภายใต้ระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล รวมทั้งมีระบบพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรสำคัญที่เป็นกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพ ในกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองชั้นสูงผ่านกระบวนการเลือกตั้งของ ประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียง ประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 378)

4) บทบัญญัติของกฎหมายที่รองรับความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง บัญญัติ รับรองให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและ กฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง สำหรับในส่วนขององค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ทำนองเดียวกับผู้พิพากษาและ ตุลาการ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กร ที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติ หน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจาก อคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ ตามมาตรา 220 ของรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ องค์กรอิสระแต่ละแห่งนอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงาน ธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุดูภารกิจและหน้าที่ตามที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่องค์กรอิสระกำหนดเป็นการเฉพาะ โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้นรับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระ

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 และ มาตรา 52 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุดูภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ เป็นไปตามมติหรือแนวทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสำนักงานคณะกรรมการ

การเลือกตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการ ประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับ ประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วย การประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเพื่อกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดแบ่ง ส่วนงานของสำนักงาน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง อัตรา เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งและค่าตอบแทนหรือสิทธิและประโยชน์อื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การกำหนด มาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการและพนักงาน ของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน การบริหารและจัดการ การเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงาน การจัดสวัสดิการหรือการ สงเคราะห์อื่นซึ่งรวมถึงการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแก่เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของ สำนักงาน และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลขาธิการดำรงตำแหน่งครบวาระ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการได้มาซึ่งเลขาธิการ การอื่นใดอันจำเป็นต่อการกำกับหรือ ควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานหรือการบังคับบัญชาเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของ สำนักงาน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

จากการทบทวนหลักความเป็นอิสระขององค์กรอิสระนั้น องค์กรอิสระต้องมีหลักประกัน ให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือ สถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่ง องค์กรอิสระได้สร้างคุณูปการให้แก่สังคมและประเทศชาติ ส่งผลให้การเมืองและ การบริหารราชการมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น นักการเมือง พรรคการเมือง ข้าราชการ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีคุณภาพและเข้มแข็งมากขึ้น รวมทั้งองค์กรอิสระได้รับการยอมรับจากสังคม ในระดับหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่จะต้องให้มีความอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น หลักความเป็นอิสระของ องค์กรอิสระ จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎหมาย ดั้งเดิมว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.6 หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้ว การควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้น ใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยทั่วจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลพินิจหรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ซึ่งดุลพินิจและความเห็นนั้นย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจในทางมิชอบ จนทำให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมนูญนั้น ซึ่งพิจารณาได้ว่าบัญญัติไว้เพื่อใช้การป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่จะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครอง โดยขาดความเป็นธรรม โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตรงตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติรัฐ

1) หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐานหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในที่นี้สามารถแบ่งหลักย่อยได้ 3 หลักย่อย ดังนี้

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีการถ่วงดุลกันโดยหลักการต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ อาจแยกพิจารณาในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง (ถาวร เกียรติทับทิว, 2546, หน้า 161)

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ หลักในเรื่องนี้การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่เป็นองค์กรที่มาจากตัวแทนของประชาชน ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้ (อัคราทร จุฬารัตน์, 2553, หน้า 95-97)

(2.1) หลักความผูกพันหรือชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมายและหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

(2.2) หลักความผูกพันหรือชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักความเสมอภาค มี 3 รูปแบบ ดังนี้

(2.2.1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่าง กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

(2.2.2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างเท่าเทียมกัน

(2.2.3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

(2.3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนสิทธิทั้งสองดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักในทางประชาธิปไตยได้จึงจะสามารถกระทำ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง (อักษราทร จุฬารัตน์, 2553, หน้า 95-97)

2) ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่าง ๆ เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้งกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 วิธี (ประนมพร ขำขันมาล, 2559, หน้า 52-55) คือ

(1.1) การร้องทุกข์ประชาชนอาจจะใช้วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยวิธีการ “ร้องทุกข์” เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารนั้นใช้อำนาจ

และหน้าที่ในทางที่ไม่ชอบทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม วิธีการร้องทุกข์นี้ทำได้โดยการร้องเรียนไปยังผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือที่เรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในลำดับที่เหนือกว่าขึ้นไป ซึ่งจุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น

(1.2) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้น จะมีลักษณะใกล้เคียงกันมากต่างกัน แต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งหากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ประชาชนผู้นั้นสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

(2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร (ชวลิต รำจวนจร, 2557, หน้า 5) ที่สำคัญ คือ

(2.1) การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง เป็นอำนาจที่ใช้ในการบริหารและปกครองประเทศเพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจ โดยขาดการควบคุมและตรวจสอบ ซึ่งการปกครองในระบบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

(2.2) การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ จากแนวความคิดที่ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกสรรของประชาชนและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้น รัฐสภาจึงควรที่จะมีหน้าที่ในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนที่เป็นผู้เลือกสรรตนเข้ามาด้วย ดังนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาองค์กรหนึ่ง คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

(2.2.1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2.2.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(2.2.3) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

(2.2.4) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) การควบคุมการใช้อำนาจ โดยศาล

ศาลเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยทำหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยแต่ละศาลนั้น จะทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (ยุติธรรม ปีทมะ, 2557, หน้า 12-16)

(3.1) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจและหน้าที่สำคัญ ดังนี้

(3.1.1) วินิจฉัยประเด็นว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(3.1.2) วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

(3.1.3) วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของ คณะกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี

(3.1.4) วินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ที่ขัดหรือแย้งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น โดยทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาลอื่น ๆ พนักงานสอบสวนหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่เด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาลและองค์กรอื่นของรัฐ

(3.2) ศาลปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.3) ศาลยุติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.4) ศาลทหาร

ศาลทหารถือว่าเป็นศาลพิเศษที่ใช้พิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารเป็นสำคัญ ดังที่บัญญัติใน มาตรา 199 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลทหาร ตลอดจน การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (ยุติธรรม ปัทมะ, 2557, หน้า 12-16)

จากการทบทวนหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์ เพราะรัฐไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้นหากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้และต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้น หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิชาญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.7 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมรัฐหรือประเทศ โดยจะมีองค์ประกอบคือ ดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอนเป็นของตนเอง มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตแดนแห่งรัฐนั้น มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปกครอง และมีอำนาจอธิปไตยที่ทำให้รัฐสามารถ ดำเนินการทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจนั้นผ่านกฎ กติกา ที่รัฐกำหนดเองหรือที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของประชาชนในรัฐ เพื่อใช้ควบคุมมิให้ผู้คนหรือสังคมกระทำล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศ ที่สามารถกำหนดให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองปฏิบัติตามความต้องการของรัฐ รวมเรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง

ประเทศหรือรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจปฏิเสธได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ 2558, หน้า 85) แม้จะมีการขัดแย้งก็สามารถลงโทษ จากเขาไปจนถึงประหารชีวิตโดยชอบก็ได้ เพราะแต่เดิมนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ และทรงใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์เอง แต่ความเป็นจริง ในระยะเวลาต่อมาพระมหากษัตริย์ก็ไม่อาจใช้อำนาจนั้นได้อย่างทั่วถึง จึงมีการใช้อำนาจผ่านผู้แทน พระองค์ฝ่ายต่าง ๆ (ข้าราชการ) จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่พระมหากษัตริย์บัญญัติเป็นหลัก เพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม แล้วพระมหากษัตริย์จะตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ

ในทางทฤษฎี ได้แบ่งการใช้อำนาจตามลัทธิทางการเมือง โดยมีทฤษฎีรัฐศาสตร์ ทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีทางปรัชญา ของแต่ละลัทธิเป็นตัวกำหนด ซึ่งเรียกว่า “ระบอบ” (Regime) ที่ใช้ในทางการเมืองการปกครองมี 3 ระบอบ คือ ระบอบเผด็จการ (Dictator) เป็นการปกครองที่มุ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่บุคคล หรือกลุ่มบุคคล คณะบุคคล เพื่อรักษาความมั่นคงทางอำนาจแก่ผู้นำ มากกว่าที่จะรักษาสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ส่วนระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) เป็นการปกครองที่มุ่งเพื่อประโยชน์ ของประชาชนทุกคนขึ้น ซึ่งอาจมีแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือแบบประธานาธิบดี เป็นประมุข และ ระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism Regime) เป็นการปกครองที่มุ่งเพื่อประโยชน์ ของชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat) หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยแต่ละประเทศจะเลือกใช้ตามความพร้อม ของประเทศ หรือตามที่ผู้นำประเทศกำหนด

ในการศึกษานี้ ได้ศึกษารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข เพราะเป็นรูปแบบการปกครองของไทยที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยเปลี่ยนมาจาก ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พระองค์ได้ยกอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (อำนาจอธิปไตย) ให้แก่คณะราษฎร จึงมีการ แบ่งการใช้อำนาจเป็น 3 ทางด้วยกัน คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจในการบริหาร การปกครองประเทศ และอำนาจในการพิจารณาความผิดและโทษในการกระทำความผิด เพื่อเป็นการคานอำนาจกันละกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือใช้อำนาจ ตามอำเภอใจ ที่อาจเป็นการเอาเปรียบประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจไม่ได้ โดยภาครัฐจะมีหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย ทุกคนจึงมีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต การแสดงออก และการครอบครองทรัพย์สิน ภายใต้อำนาจเสรีภาพ เสมอภาค โดยมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ซึ่งปัจจุบันจะเป็น ประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) เพราะประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ แทนตน ผ่านสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยผู้แทนปวงชนหรือผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจให้

เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และประโยชน์สุขของส่วนรวม เพราะประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรีประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ (หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย) โดยมีความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์ เสมอภาคตามกฎหมาย เสมอภาคด้านโอกาส ทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง และเสมอภาคทางเศรษฐกิจ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองประเทศ ที่จะทำให้รู้ว่าใครเป็นเจ้าของอำนาจและใครจะเป็นผู้ใช้อำนาจ เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย โดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ถือว่าอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ” ซึ่ง “ชาติ” เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 92-97) ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีชาติเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วอ้อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเมื่อรวมกันเป็นรัฐแล้วก็ย่อมมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการ โดยอำนาจดังกล่าวนั้นจะถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ความปลอดภัย และความเป็นธรรม โดยจะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบภายใน และนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ โดยแบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 3 ทาง คือ อำนาจนิตินบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และตุลาการผ่านทางศาล

อำนาจนิตินบัญญัติ เป็นอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในประเทศ โดยจะมีอำนาจในการพิจารณาไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภานิตินบัญญัติแห่งชาติ หรืออาจเรียกอย่างอื่น หรือรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่จะต้องพิจารณาเห็นชอบก่อน สำหรับการพิจารณาร่าง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในการพิจารณากฎหมายบางประเภท หรือกฎ ผู้ใช้อำนาจบริหารก็มีอำนาจพิจารณาได้ เช่น พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวงจะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าถวาย ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกานั้น แล้วนายกรัฐมนตรีก็จะรับสนองพระบรมราชโองการ ก่อนประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ ส่วนกฎกระทรวงนั้นเมื่อรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีประจำกระทรวงก็จะลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ต่อไป

ทั้งนี้ การตรากฎหมายนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจในการร่าง โดยกฎหมายลำดับเหนือกว่า และกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ โดยได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่สำคัญและสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้มีอำนาจในการออกกฎหมาย เพื่อให้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น โดยจะทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณา ร่างกฎหมาย และเสนอร่างกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมีเพียงอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ล้วนเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทย ที่เลือกเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนทั่วประเทศ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก

เมื่อมีรัฐก็ต้องมีอำนาจรัฐควบคู่กัน ไป แต่รัฐไม่อาจใช้อำนาจเองได้ จึงต้องมีผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งหมายถึงกษัตริย์ หรือผู้ที่แทนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ แต่เมื่อบุคคลได้รับอำนาจแล้วอาจใช้อำนาจนั้น อย่างไม่เหมาะสม จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อนได้ โดยแต่เดิมข้าราชการจะมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน แล้วพระมหากษัตริย์ก็จะมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ หากข้าราชการใช้อำนาจไม่ถูกไม่ควร ก็จะมีการกำหนดโทษหรือลงโทษ เพื่อป้องปรามมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร แต่ปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจขึ้น โดยภาครัฐจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังกล่าวนั้น อำนาจรัฐเป็นอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าประชาชนเพื่อดูแลประชาชนหรือสังคมส่วนรวม โดยกำหนดกติกาขึ้นใช้บังคับให้ทุกคนในรัฐปฏิบัติตาม ในรูปแบบของกฎหมายระเบียบ คำสั่ง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการและมีข้อห้ามไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้สังคม

เกิดความปกติสุข คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับเช่นกัน การวิจัยนี้จึงนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาวิเคราะห์ประกอบการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. องค์กรจัดการการเลือกตั้งของต่างประเทศ

ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ต่างให้ความสำคัญกับระบบและกระบวนการเลือกตั้ง และด้วยความซับซ้อนและทักษะเฉพาะทางที่จำเป็นสำหรับการจัดการเลือกตั้งทำให้ต้องมีองค์กรหรือกลุ่มองค์กรรับผิดชอบกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง องค์กรเช่นนี้มีรูปร่างหน้าตาและขนาดที่หลากหลายและมีชื่อเรียกให้เหมาะสมต่าง ๆ กัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมการเลือกตั้ง สภาการเลือกตั้ง หน่วยงานการเลือกตั้ง หรือ คณะกรรมการอำนวยการการเลือกตั้ง คำว่าองค์กรจัดการการเลือกตั้ง (Electoral Management Body หรือ องค์กรจัดการการเลือกตั้ง) หมายความว่า องค์กรหรือกลุ่มองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะอยู่ในกรอบเชิงสถาบันกรอบใด องค์กรจัดการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานซึ่งมีความมุ่งหมายประการเดียวและมีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จะจัดการกับส่วนประกอบที่จำเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งกลไกประชาธิปไตยทางตรงอื่น ๆ เช่น การออกเสียงประชามติ การลงคะแนนตามการริเริ่มของพลเมืองหรือเพื่อการถอดถอนแล้วแต่กรอบทางกฎหมายที่วางไว้ ส่วนประกอบที่จำเป็น (หรือเป็นแกนหลัก) ดังกล่าวได้แก่ การกำหนดว่าใครคือผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง การรับสมัครและการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (สำหรับการเลือกตั้งได้แก่พรรคการเมืองและ/หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง) การจัดให้มีการลงคะแนน การนับคะแนน และการรวมผลคะแนน รูปแบบการจัดการการเลือกตั้งของประเทศใดประเทศหนึ่งอาจเป็นผลลัพธ์มาจาก กระบวนการออกแบบแบบองค์รวมหรืออาจเป็นการต่อเติมจากระบบการบริหารราชการที่มีอยู่ก่อนแล้ว ในประเทศที่พ้นจากการเป็นอาณานิคมรูปแบบอาจได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแบบแผนการบริหารราชการสมัยอาณานิคม แม้องค์กรจัดการการเลือกตั้งจะมีความแตกต่างหลากหลายแต่ก็อาจแบ่งอย่างกว้าง ๆ ได้เป็นสามแบบชนิดหรือสามรูปแบบคือ รูปแบบอิสระ รูปแบบของรัฐบาล และรูปแบบผสม

ประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรจัดการการเลือกตั้งรูปแบบอิสระ ในการศึกษาวิจัยนี้จึงได้ทำการศึกษารูปแบบการเลือกตั้งของประเทศที่เป็นรูปแบบอิสระเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย

2.1 สาธารณรัฐเกาหลี

1) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลี

การบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The National Election Commission : NEC) ซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (Korea (Republic of The Constitution of 1948 (พ.ศ. 2491) with Amendments through 1987 (พ.ศ.2530), Article 114) เพื่อบริหารจัดการเลือกตั้ง การลงประชามติ ให้เป็นไปอย่างยุติธรรม และกิจการที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีจะประกอบด้วย กรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี จำนวน 3 คน เลือกมาจากที่ประชุมรัฐสภา จำนวน 3 คน และได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกา จำนวน 3 คน และให้เลือกประธานกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาจากกรรมการการเลือกตั้ง ในคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี กรรมการการเลือกตั้งจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองและไม่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง การถอดถอน กรรมการการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งมิสามารถกระทำได้ ยกเว้นการถอดถอนโดยรัฐสภา (Impeachment) หรือการกักขังหรือได้รับโทษเทียบเท่ากับที่ได้กล่าวมา ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมพรรคการเมือง นอกจากนี้กรรมการการเลือกตั้งที่มาจาก การแนะนำโดยพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับกรรมการการเลือกตั้งคนอื่น ๆ (Korea Republic of The Constitution of 1948 (พ.ศ. 2491) with Amendments through 1987 (พ.ศ. 2530), Chapter 7 Article 114, Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553), Article 8-5)

การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางขึ้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางเป็นหน่วยงาน ที่จัดตั้งขึ้น เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงานอย่างถาวร โดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ การเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ในแต่ละพื้นที่ โดยกำหนดให้ในแต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดในทุกจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการดูแล และรับผิดชอบการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ ส่วนในระดับท้องถิ่น และ ระดับปฏิบัติการกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขต และระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ในการดูแลและรับผิดชอบการเลือกตั้งในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น (Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553), Article 8-2)

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลี

การดำเนินการ บริหารจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งของ สาธารณรัฐเกาหลีนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Public Official Election Act 2010

ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
สาธารณรัฐเกาหลีนั้น มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

(1) การบริหารจัดการการเลือกตั้ง เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
โดยกฎหมายได้กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นข้าราชการและมีอำนาจ
หน้าที่ในการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยควบคุมดูแลและบริหารจัดการการเลือกตั้ง
ทุกระดับ ทั้งการเลือกตั้งในระดับประเทศ อันประกอบไปด้วย การเลือกตั้งประธานาธิบดี และ
สมาชิกรัฐสภา และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น อันประกอบไปด้วย การเลือกตั้งผู้บริหาร
ส่วนปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ว่าราชการนคร ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าเขตอิสระ สมาชิกสภาท้องถิ่น
สมาชิกสภาเมือง/จังหวัด และสมาชิกสภาเขตอิสระ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งยังครอบคลุมถึงการศึกษาเกี่ยวกับระบบ และกระบวนการในการเลือกตั้ง
ด้วย (Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553), Article 8-6)

(2) การบริหารจัดการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ เป็นอำนาจหน้าที่ตาม
รัฐธรรมนูญในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทูต
การป้องกันประเทศ การรวมประเทศ ความมั่นคงของประเทศ และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติและกิจการอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้อง อันประกอบไปด้วย การจัดทำข้อมูลในทางสารสนเทศเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการ
ออกเสียงประชามติ การจัดพิมพ์ และการแจกจ่ายงานผลการออกเสียงประชามติที่เป็นทางการ
การจัดให้มีการณรงค์การออกเสียงประชามติ การจัดให้มีการลงคะแนน การนับคะแนนบัตร
เลือกตั้ง และการศึกษาระบบที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ (Public Official Election Act 2010
(พ.ศ. 2553), Article 8-7)

(3) การบริหารจัดการเกี่ยวกับพรรคการเมืองและเงินสนับสนุน จากการจัดตั้งพรรคการเมือง
กำหนดให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรประชาธิปไตย
ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่ประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมือง
กฎหมายกำหนดให้เริ่มจากการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จ
หลังจากที่มีจำนวนสมาชิกพรรคครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและเมื่อผ่านขั้นตอนเหล่านี้แล้ว
จึงจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองในระดับเขตได้ โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้จะได้รับการยอมรับ
อย่างเป็นทางการ เมื่อพรรคการเมืองในส่วนกลางได้ลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองกับคณะกรรมการ
การเลือกตั้งกลางแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดตั้งพรรคการเมือง
และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคการเมือง เช่น การตรวจสอบรายงานเกี่ยวกับจำนวนสมาชิก
ของพรรคการเมืองและกิจกรรมโดยทั่วไปของพรรคการเมืองให้การสนับสนุน เพื่อให้พรรคการเมือง

มีความก้าวหน้าและการจัดทำรายงานการวิจัยในเรื่องระบบของพรรคการเมือง เป็นต้น (Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553), Article 8-7)

3) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลี
สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมายาวนาน นับแต่โบราณกาลแล้ว และปัญหานี้ได้สืบทอดกันมาจนถึงขณะนี้ หากพิจารณาจากการจัดอันดับการคอร์รัปชันที่จัดโดย Transparency International พบว่า อันดับของสาธารณรัฐเกาหลีในปี พ.ศ. 2557 ดีขึ้นกว่าสองปีที่ผ่านมา (Grazyna STRNAD, 2017 (พ.ศ. 2560), PP 148-149) ในช่วง พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ผู้นำประเทศสาธารณรัฐเกาหลีส่วนมากให้ความสำคัญกับการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับกระแสสังคมของเกาหลีใต้ ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการมากขึ้นทำให้เราได้เห็นข่าวว่า มีการสอบสวนจับกุมนักการเมืองอยู่เป็นระยะ ในสมัยของอดีตประธานาธิบดี เมียง บัก ถึงกับต้องออกมา ขอโทษต่อสาธารณะในกรณีที่พักของตาคือ นายลี ชังดิก สมาชิกรัฐสภา ถูกจับกุมในข้อหารับสินบนจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อแลกกับความช่วยเหลือ โดยนายลี เมียงบัก ได้ไต่ถามตัวต่าและกล่าวขอโทษว่า “ผมขออภัย เป็นการขออภัยต่อผู้คนที่ได้รับความกังวลที่เกิดขึ้นในประเด็นเหล่านี้ ผมจะโทษใครได้ในจุดนี้ ทุกอย่างเป็นความผิดของผม ผมยินดีรับทุก ๆ การประณาม” การกระทำของนายลี เมียงบัก สะท้อนได้ถึง ความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะแม้จะเป็นช่วงปลายสมัยประธานาธิบดีก็ตาม (GraZyna STRNAD, 2017 (พ.ศ. 2560), pp. 148-149)

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2543 ในยุคนั้นได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการเมืองเพื่อต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชัน ได้แก่ กรณีของมหานคร โซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ใน พ.ศ. 2543 โดยนายกมหานคร โซล นาย Goh Kun มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยริเริ่มระบบที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN (Suntai Ahn, 2001 (พ.ศ. 2544), pp. 3-5) นโยบายสำคัญในเรื่องนี้ของนาย Goh Kun มี 4 ประการ คือ

- (1) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
- (2) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดในบริการที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน
- (3) การทำให้ปลอดจากการคอร์รัปชัน โดยการทำงานร่วมกับประชาชน
- (4) การทำให้มีการบริหารที่โปร่งใสโดยทั่วหน้า

ระบบการให้บริการของมหานคร โซลออนไลน์นี้มุ่งลดโอกาสที่ประชาชนผู้รับบริการต้องพบปะกับเจ้าหน้าที่ของมหานคร โซล ซึ่งจะทำให้โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเรียกรับเงินหรือโอกาสที่ประชาชนจะให้เงินเพื่อขอรับบริการที่เรื้อร่น้อยลง และยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ในการลดการเดินทางไปติดต่อกัน ที่ทำการของมหานครโซล ระบบดังกล่าวนี้ได้รับการต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ของมหานครโซล ในระยะแรก ๆ เนื่องจากระบบนี้ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ลงและมีระยะเวลาในการให้บริการในแต่ละขั้นตอนทำให้ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าระยะเวลาในการขอรับบริการในแต่ละขั้นตอนเป็นเท่าใดและใครรับผิดชอบ ในแต่ละขั้นตอนนั้น ซึ่งหากว่าประชาชนส่งหลักฐานในการขอรับบริการ ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องอนุญาตโดยไม่มีข้อแม้ องค์กรที่ดีเมื่อระบบ OPEN ดำเนินมาได้ระยะหนึ่งภายใต้การสนับสนุนอย่างแข็งขันจากนายกมหานครโซล ทำให้ประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากขึ้น โดยจากการสำรวจพบว่า การคอร์รัปชันลดลงในทุก บริการของมหานครโซล และระบบ OPEN ได้รับรางวัลจากสหประชาชาติว่าเป็นระบบที่ต่อต้านการคอร์รัปชันที่ดีที่สุดในระบบหนึ่ง หลังจากที่มหานครโซลนำเอาระบบ OPEN มาใช้ได้ประสบความสำเร็จ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้สั่งให้หน่วยงานส่วนกลางนำเอาระบบนี้ ไปใช้กันทั่วประเทศ นับเป็นความสำเร็จในการใช้จุดแข็งของประเทศด้าน เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Suntai Ahn, 2001 (พ.ศ. 2544), p. 3-5)

การดำเนินการในเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชันของสาธารณรัฐเกาหลีหันมาให้ความสำคัญกับการอบรมกลุ่มกลางภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ได้จัดตั้งสถาบันฝึกอบรมเพื่อการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Training Institute, ACTI) ขึ้นโดยให้การอบรมแก่บุคลากรของรัฐ เด็ก เยาวชนเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ให้ความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติเป็นเรื่องที่ยากลำบากเพราะทัศนคติเป็นสิ่งที่อยู่ติดตัวบุคคลมาช้านาน การฝึกอบรมจึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทางจิตวิทยามากกว่า การฝึกอบรมโดยใช้หลักเหตุผลอย่างเดิม ๆ นอกจากการริเริ่มส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในภาคประชาชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญ โดยมีกรณีที่น่าสนใจคือ ขบวนการทางสังคม (Social movement) ที่เรียกว่า People's Solidarity for Participatory Democracy หรือ PSPD ซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายของรัฐบาลและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองโดยมีผู้ก่อตั้งคนสำคัญคือ นายปึก วัน ซุง (Park Won Soon) ซึ่งเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดี ปัก จุงฮี และถูกจำคุก 4 เดือน ต่อมาได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาทางด้านกฎหมายก่อนกลับมาจัดตั้งขบวนการ PSPD ขึ้นจนประสบความสำเร็จในการทำให้นักการเมืองที่มีความพัวพันกับการคอร์รัปชัน ไม่สามารถกลับมาในการเลือกตั้งที่มีขึ้นอีก ได้จากการที่ PSPD ได้ให้ความรู้และกระตุ้นให้ชาวเกาหลีตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในการเลือกตั้งโดยไม่เลือกนักการเมืองที่คอร์รัปชันเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภา หลังจากนั้นเขาได้ลงสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกมหานครโซลและชนะการเลือกตั้งในวันที่ 26 ตุลาคม 2554 (Lee Taeho, 2018 (พ.ศ. 2561), pp. 1-4)

กรณีของ PSPD เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงพลังทางสังคมในการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความตระหนักในความสำคัญของการใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่เลือกผู้สมัครที่เคยเป็นนักการเมืองที่มีความพัวพันกับการคอร์รัปชันแล้วก็จะทำให้ผู้สมัครที่มีความมุ่งหมายเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาทำหน้าที่ในสภามากขึ้น (Lee Taeho, 2018 (พ.ศ. 2561), pp. 1-4)

จากความเป็นมาดังกล่าว ธรรมชาติของเข้ามามีอิทธิพลกับสาธารณรัฐเกาหลีโดยได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก ซึ่งได้มีการริเริ่มคิดถึงการส่งเสริมสนับสนุนธรรมชาติอย่างจริงจังในปลายทศวรรษ 1980 ไว้ ดังนี้ (1) ประสบการณ์ของการปล่อยเงินกู้ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งธนาคารโลกและ IMF เริ่มตระหนักว่าการปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบัน ธรรมชาติแบบตะวันตก (2) การกลับมาอีกครั้งของทุนนิยมเสรีแบบใหม่ในตะวันตก (Neo-Liberalism) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งเน้นให้รัฐดำเนินตามกลไกราคาอย่างเต็มที่ โดยให้มีการลดบทบาทของรัฐลงเน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเน้นด้านอุปทานทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมบทบาทของปัจเจกชนและวิสาหกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแนวความคิดเสรีนิยมใหม่นี้ซ่อนอยู่ในนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของธนาคารโลก และ IMF ภายใต้โครงการปล่อยเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (3) การล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นปรากฏการณ์ที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวความคิดธรรมชาติมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการตอกย้ำว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้เนื่องจากเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงการจัดการที่ผิดพลาด ความไร้ประสิทธิภาพและความล่าช้าทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลโดยตรงจากการขาดประชาธิปไตยและการไม่มีส่วนร่วมของประชาสังคม (4) กระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งในทวีปอเมริกาใต้และในทวีปอื่น ๆ รวมทั้งในกรณีสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐไต้หวัน สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ และสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ล้วนเป็นกระแสให้ประเทศต่าง ๆ หันมาสนใจในเรื่องธรรมชาติกันอย่างจริงจัง (Shin-Bok Kim, 2000, p. 1)

“Good Governance” เป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ที่ถือเป็นหัวใจของการนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จเกาหลีใต้ต้นแบบธรรมชาติในเอเชีย ซึ่ง New Public Management ของหลักการบริหารที่มีธรรมชาติ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 10 ด้าน ได้แก่ ด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้านประสิทธิผล (Effectiveness) ด้านการตอบสนอง (Responsiveness) ด้านความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability)

ด้านความโปร่งใส (Transparency) ด้านนิติธรรม (Rule of law) ด้านความเสมอภาค (Equity) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) ด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization) และด้านคุณธรรม (Morality) (Hyeong-Wook Boo, 2010, p. 30)

สำหรับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ในปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการนำหลักดังกล่าวมากำหนดแทรกไว้ใน Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อวัตถุประสงค์ต้องการที่จะพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยเพื่อเป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีและพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปอย่างยุติธรรมตามเจตนารมณ์ที่เป็นอิสระของประชาชนและตามกระบวนการประชาธิปไตย รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดในการเลือกตั้ง (มาตรา 1) ประกอบด้วยสาระสำคัญ เช่น บททั่วไปของการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง การดำเนินการในกรณีการเลือกตั้งที่ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริต บทบัญญัติที่แสดงถึงกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ดังเช่น การวางหลักประกันสิทธิเลือกตั้งของประชาชนไว้ให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งในทุกระดับจะต้องเตรียมมาตรการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น การจัดการขนส่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่มีความยากลำบากในการเดินทาง หรือผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือ อาจมีการยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมการโดยสารขนส่งสาธารณะสำหรับการเดินทางออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะต้องมีการหารือร่วมกันกับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิดการปฏิบัติต่อเรื่องดังกล่าวด้วยความเที่ยงธรรม ข้าราชการ นักเรียน หรือลูกจ้างจะต้องได้รับอนุญาตและมีเวลาเพียงพอต่อการออกไปตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ถือเป็นวันลา (มาตรา 6) การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในทุกระดับจะต้องวางตัวเป็นกลางในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง (มาตรา 7) การกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการออกอากาศที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election Broadcast Deliberative Committee) ขึ้นมาเพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะผดุงรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ความเท่าเทียมในการออกอากาศที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งคอยสอดส่องดูแล ตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำผิด การกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมข่าวสารการเลือกตั้ง (Election News Deliberative Committee) ขึ้นมาเพื่อติดตามข่าวสารการเลือกตั้งที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่ออื่นใดที่มีความยุติธรรมหรือไม่ หากพบว่ามีกรกระทำใดที่ไม่ถูกต้อง หรือกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งพบว่ามีกรกระทำผิด ก็จะทำให้มีตรวจสอบและแก้ไขข่าวและลงประกาศขอโทษ การกำหนดให้มีคณะกรรมการ

ควบคุมข่าวสารการเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (Internet Election News Deliberative Committee) ขึ้นมาเพื่อจะสร้างให้เกิดความเป็นกลางทางการเมือง ความเท่าเทียมของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การเลือกตั้งผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต การกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการออกอากาศการโต้วาทีหาเสียงเลือกตั้ง (Election Debate Broadcasting Committee) ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อต่าง ๆ ที่จัดการโต้วาทีหาเสียงหรือการให้สัมภาษณ์ใด ๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง ให้มีความเป็นกลาง (มาตรา 8) การกำหนดให้องค์กรทางสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการเลือกตั้งให้เกิดความยุติธรรม โดยองค์กรทางสังคมสามารถร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งเพื่อติดตามการกระทำผิด (มาตรา 10) การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องควบคุมและจัดการเลือกตั้ง โดยหากพบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายหรือมีการกระทำที่ไม่ยุติธรรมเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่างลงไป ก็จะสามารถสั่งการให้มีการยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือระงับการปฏิบัตินั้นได้ ทั้งนี้ในระดับต่างลงไปให้มีการปฏิบัติเช่นเดียวกัน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับที่สูงกว่าสามารถสั่งการให้มีการยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือระงับการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายหรือมีการกระทำที่ไม่ยุติธรรม (มาตรา 12) การกำหนดให้มีคณะกรรมการการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อยกว่า 11 คน แต่งตั้งขึ้นมาจากทหารหรือร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองและเสนอชื่อจากแควดวงวิชาการ กฎหมาย สื่อ ประชาสังคม และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในส่วนคณะกรรมการการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภา Gu/Si/Gun ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี/ผู้ว่าการ Do จากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากแควดวงวิชาการ กฎหมาย สื่อ ประชาสังคมและคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับเมือง/Do และเมื่อจัดทำรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งเรียบร้อยแล้วจะต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีที่นั่งอยู่ในสภาของการปกครองในแต่ละระดับแสดงความคิดเห็นต่อรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 24) กำหนดให้ต้องประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในที่สถานที่ที่กำหนดไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้อีกทางหนึ่ง (มาตรา 40) ให้มีสักขีพยานกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับการคัดเลือกมาจากพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำหน้าที่คอยสังเกตการณ์บัตรเลือกตั้งและกระบวนการจ่ายบัตรเลือกตั้งได้ (มาตรา 161) ให้มีสักขีพยานการนับคะแนนเลือกตั้งที่ได้รับการคัดเลือกมาจากพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง คอยสังเกตการณ์กระบวนการนับคะแนนในสถานที่การนับคะแนนและทำหน้าที่สังเกตการณ์กระบวนการขนส่งบัตรเลือกตั้งมายังสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ตรวจสอบการปิดฉนวนหีบบัตร

เลือกตั้ง และกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหากสักขีพยานการนับคะแนนเลือกตั้งพบความผิดปกติเกิดขึ้นในกระบวนการ ให้แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับ Gu/Si/Do เพื่อให้มีการแก้ไขเหตุดังกล่าว โดยหากการร้องขอดังกล่าวมีเหตุผลอันควรและเป็นไปตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับ Gu/Si/Do แก้ไขเหตุนั้น สักขีพยานการนับคะแนนเลือกตั้งสามารถเดินดูโดยรอบบริเวณสถานที่การนับคะแนนเลือกตั้ง หรืออาจถ่ายภาพกระบวนการนับคะแนน โดยอาจมีการใช้โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ หรือเครื่องมือสื่อสารอื่นใดในบริเวณดังกล่าว เพื่อรายงานสถานการณ์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองได้ (มาตรา 181) ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าสังเกตการณ์กระบวนการนับคะแนนเลือกตั้งได้ในบริเวณที่จัดเตรียมไว้ให้ โดยจะต้องติดบัตรแสดงตนที่ออกให้โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับ Gu/Si/Do (มาตรา 182) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งได้ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน คำวินิจฉัยในข้อร้องเรียนจะต้องออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเลขที่สำนวน ชื่อ และที่อยู่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เนื้อหา วัตถุประสงค์ของข้อร้องเรียน เหตุผล วันที่มีคำวินิจฉัย และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยจะต้องมีการแถลงคำวินิจฉัยโดยย่อ (มาตรา 219 -220) เป็นต้น

จากการทบทวนสรุปได้ว่า ได้มีการสอดแทรกกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลไว้ใน Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553) ที่แสดงให้เห็นถึงการมีหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ ได้แก่ นิติธรรม (Rule of Law) การมีส่วนร่วม (Participation) ภาระรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ความเสมอภาค (Equity) และความโปร่งใส (Transparency) ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม อันถือเป็นแนวทางการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่ดีที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างหรือนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทย จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

1) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐบาลของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดกระบวนการเลือกตั้งเอาไว้ โดยให้มี Commission Of Election หรือที่เรียกชื่อว่า “คอมมิเลค” ซึ่งคล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 คนมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น เช่น ระดับหมู่บ้าน จนระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี

จะเป็นผู้เสนอชื่อ คอมมิเลก ทั้ง 7 ท่าน (ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการอีก 6 คน) แล้วนำเข้ารัฐสภา เมื่อรัฐสภาเห็นชอบก็นำเข้าคณะกรรมการว่าด้วยการแต่งตั้ง Commission on Appointment ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษา 3 คน สมาชิกทั้งสองสภา ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ในจำนวนเท่ากัน สภาละ 3 คน เพื่อตรวจสอบบุคคลดังกล่าวครั้งหนึ่ง

คุณสมบัติทั่วไปของกรรมการในคณะคอมมิเลกนั้น จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และต้องผ่านการศึกษาระดับปริญญาโทมาไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ โดยมีอย่างน้อย 3 คนที่ต้องเป็นนักกฎหมายเนื่องจากต้องตัดสินใจเลือกและให้ความเห็นชอบต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผู้ที่อยู่ในคณะคอมมิเลกส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากสังคมชั้นสูง ไม่มีประวัติการคอร์รัปชันมาก่อน

คอมมิเลกถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระจากรัฐบาลมีศักดิ์ศรีเท่ากับกระทรวง ๆ หนึ่ง โดยมีแผนกย่อยหลายแผนก โดยเฉพาะแผนกกฎหมายมีถึง 1,000 คน ทั้งนี้ เพื่อรองรับงานด้านสืบสวน สอบสวน ส่งเรื่องฟ้องศาลและอุทธรณ์ต่อศาล เมื่อคดีต่าง ๆ ตัดสินไม่ยุติธรรม (Philippines's Constitution of 1987 (พ.ศ. 2530), ARTICLE IX : Constitutional Commissions, C. The Commission on Elections, Sec 1)

คอมมิเลกจะทำหน้าที่ในการสืบสวน และตัดสินคดีเลือกตั้งของผู้สมัครระดับท้องถิ่น ในระดับภาค ระดับจังหวัด เทศบาล เมือง และหมู่บ้าน และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อศาล ถ้ามีการทุจริตการเลือกตั้งหรือละเมิดกฎหมาย ส่วนการพิจารณาคดีใด ๆ รวมทั้งการอุทธรณ์ของผู้สมัครที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคอมมิเลกก่อน นอกจากนั้นคอมมิเลกหรือตัวแทนหรือตัวแทนจากคอมมิเลกในท้องถิ่น (ที่เป็นผู้จับกุมหมายและสอบสวน (เนติบัณฑิต) ได้จะไปร่วมในการพิจารณาคดีทุกครั้ง (Cleo Calimbahin, 2009, p. 2)

หากมีการทุจริตเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จะมีการส่งเรื่องไปที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งแต่ละเขตเป็นผู้พิจารณาในขั้นต้น ที่เป็นเช่นนั้น เพราะกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งทุกเขตต้องสอบบาร์ได้แล้ว และปฏิบัติตามกฎหมายมาแล้ว จึงเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะสูงสามารถสืบสวนสอบสวนคดีเบื้องต้นในท้องถิ่นได้ทันที จึงทำให้การพิจารณาคดีในระดับท้องถิ่น คอมมิเลก ค่อนข้างจะรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นคดีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประธานาธิบดีอาจจะช้า เพราะต้องส่งเรื่องไปที่ศาลคอมมิเลกจะพิจารณาส่งฟ้องไปที่ศาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative Electoral Tribunal) ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา คอมมิเลกจะส่งฟ้องไปที่ศาลสมาชิกวุฒิสภา (Senate Electoral Tribunal) ซึ่งแต่ละศาลประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน และสมาชิกวุฒิสภา

ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านศาลละ 3 คน ประธาน คือ ผู้พิพากษาศาลฎีกา แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับประธานาธิบดีให้ฟ้องที่ศาลฎีกา (Cleo Calimbahin, 2009, pp. 2-3)

การควบคุมการเลือกตั้ง โดยฝ่ายที่มีรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้น คือ หน่วยงานคอมมิลิต ซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐ แต่ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีอีกหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญมาก คือ NAMFREL ซึ่งเป็นหน่วยสังเกตการณ์เลือกตั้งของภาคเอกชน ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการและสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับหน่วยงานเลือกตั้งของรัฐบาล รวมถึงตรวจการทำงานของฝ่ายรัฐบาล โดยมีอาสาสมัครอยู่ทั่วประเทศ เป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับความช่วยเหลือด้วยเงินจากองค์การและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำงานควบคู่ไปกับคอมมิลิต นัมเฟรลได้สร้างเครือข่ายกับองค์กรของเอกชนที่รัฐบาลยอมรับ โดยเฉพาะกับกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย รวมถึงศาสนจักรทั่วประเทศ ในการประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกของประเทศให้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย (Cleo Calimbahin, 2009, pp. 2-3)

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

หน้าที่หลักของคอมมิลิตนั้นจะครอบคลุมกับการเลือกตั้ง ตั้งแต่การรับจดทะเบียนพรรคการเมือง รับจดทะเบียนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ลงทะเบียนผู้เลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น ๆ ให้เข้ามาช่วยการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

(1) บังคับใช้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ การลงคะแนนการถอดถอนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง ตลอดจนการบริหารการเลือกตั้ง

(2) กำหนดหน่วยการเลือกตั้ง และสถานที่เลือกตั้ง

(3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

(4) การลงประชามติ การหยั่งเสียงประชามติ

(5) พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

- การเลือกตั้งประธานาธิบดี

- การเลือกตั้งผู้ว่ารัฐและรองผู้ว่ารัฐ

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาของชาติ

- การเลือกตั้งผู้แทนเขต

- การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

- การเลือกตั้งหัวหน้าหมู่บ้าน (ยารังไก)

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- การพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง การหยั่งเสียงประชามติ

นอกจากนั้น ก่อนการเลือกตั้ง 6 เดือน คอมมิสชันทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ในการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกการเลือกตั้งโดยนำข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งลงในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งพื้นที่หน้าหนังสือพิมพ์ส่วนนี้เรียกว่า Comelec Space เป็นการให้ฟรีทุกสัปดาห์ (Philippines's Constitution of 1987 (พ.ศ. 2530), ARTICLE IX : Constitutional Commissions, C. The Commission on Elections, Sec 2)

3) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 (พ.ศ.2529) ในหมวดที่ว่าด้วยการเลือกตั้งและสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้กำหนดให้มืองค์กรที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง 2 องค์กร คือ

(1) คณะกรรมาธิการการเลือกตั้ง Commission on Election หรือคอมมิสเลค (Comelec) เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระและเป็นการถาวร (Julio Teehankee, 2002, p. 149)

(2) National Movement For Free Election หรือ นัมเฟรล (Namfrel) กำเนิดเนื่องมาจากการจัดการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ. 1935-1940 (พ.ศ. 2478-2493) โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ จึงมีการระแวงว่ารัฐบาลรักษาการจะโกงการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีคอมมิสเลคเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างอาจซื้อเสียงกันได้มาก หากไม่มีองค์กรอื่น ๆ มาคอยตรวจสอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สหรัฐอเมริกาซึ่งในขณะนั้นอยู่ในฐานะที่เป็นพี่เลี้ยงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จึงได้กำหนดให้มืองค์กรประชาชน (NGO และ POS) เป็นหน่วยงานสังเกตการเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) แต่องค์กรประชาชนที่เกิดขึ้นในระหว่าง ค.ศ. 1946-1952 (พ.ศ. 2489-2495) ไม่มีความเข้มแข็งนัก ต่อมาสหรัฐอเมริกาจึงได้สนับสนุนให้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จัดตั้งนัมเฟรลขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) โดยอยู่ในฐานะที่ตัวแทนของประชาชน (Citizen' Arms) และมีคอมมิสเลคทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียน เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกและมีเครือข่าย (Networking) ทุกจังหวัดในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และมีการทำงานร่วมกับคอมมิสเลค (Julio Teehankee, 2002, p. 149)

นัมเฟรลเป็นองค์กรอาสาสมัครเอกชนที่ได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2493) และแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) และนอกจากนั้นสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้มืองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งอีกหลายองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และที่สำคัญคือ

Mcqc และ Ppcrv โดย Mcqc-Mcidea-Citizens Quick Count เป็นองค์กรเอกชนที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งนับคะแนน และรายงานผลการเลือกตั้ง องค์กรมีสมาชิกประมาณ 30,000 คน และเป็นศูนย์รวมคะแนนที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง และ Ppcrv-Panrish Pastoval Council for Responsible Voling เป็นองค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งของศาสนจักรและได้รับอนุมัติจาก Comelec ให้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง มีสมาชิกร่วมสังเกตการณ์ทั่วประเทศประมาณ 2.3 ล้านคน ซึ่งเป็นชาวคาทอลิกที่อาศัยอยู่ใน 2,300 ชุมชน มีอาสาสมัครชุมชนละ 1,000 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแนะนำและให้การศึกษาปลุกจิตสำนึกประชาชนให้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง รวมทั้งสร้างเครือข่ายการทำงานกับองค์กรอื่น ๆ ทั่วประเทศในการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม (Julio Teehankee, 2002, p. 150)

ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ยังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529)) โดยกำหนดให้คอมมิสเนลคอนุมิติให้มืองค์กรเอกชน หรือองค์กรที่เป็น (Citizen' Arms) ได้ตามสมควร เพราะประชาชนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีความสนใจและให้ความสนใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Julio Teehankee, 2002, p. 167)

สรุป การที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มืองค์กรจัดการควบคุมดูแลในการเลือกตั้งในหลายรูปแบบก็ตาม แม้จะได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดจากหลายองค์กร แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การเลือกตั้งในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งประธานาธิบดีก็ยังมี การทุจริต และมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนให้เห็นอยู่ทั่วไป สาเหตุหนึ่งเกิดจากคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกรอบงำโดยรัฐบาลและมีเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในขณะที่นัมเฟรดเป็นองค์กรประชาชนมีเจ้าหน้าที่เป็นประชาชนอาสาสมัครทั้งหมด ทำให้ถูกรอบงำจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้ยาก จึงกล่าวสรุปได้ว่าการเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมได้มากขึ้น โดยเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล

จากการทบทวนสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์บริหารจัดการเลือกตั้งตามหลักธรรมาภิบาลเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือเป็นแนวทางการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่ดีที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างหรือนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทย จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.3 สาธารณรัฐอินเดีย

1) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 324 เริ่มก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(Election Commission) ขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2500 (Constitution of India ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492), Article 324) คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และประธานอาจขอแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งได้โดยไม่จำกัดจำนวน (ปัจจุบันมีกรรมการการเลือกตั้ง 2 คน) มีอำนาจและฐานะเท่าเทียมกันคล้ายผู้พิพากษาศาลฎีกา (ศาลสูงสุด) ของสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวร และจะไม่ถูกโยกย้ายจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งมีผู้ช่วย 2 คน คือ รองกรรมการการเลือกตั้ง โดยรองกรรมการการเลือกตั้งจะมีผู้ช่วยตามสายงาน คือ ผู้อำนวยการ 1 คน นักกฎหมาย 1 คน และเลขาธิการ 5 คน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ 13 คน นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งยังแบ่งโครงสร้างย่อยออกอีก คือ ผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง นายทะเบียนเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง (Constitution of India ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492), Article 324)

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย

คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสามารถจัดการเลือกตั้งที่มีเขตการเลือกตั้งจำนวนมากได้อย่างเรียบร้อย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีอำนาจหน้าที่เพียงพอกับการจัดการดูแลการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี ซึ่งมีดังต่อไปนี้

(1) กำหนด วัน เวลา การเลือกตั้ง (ซึ่งการเลือกตั้งอาจกระทำกันหลายวัน) เสนอประธานาธิบดีเพื่อประธานาธิบดีจะเป็นผู้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามวัน และเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

(2) จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมือง และกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

(3) ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หลังจากการเลือกตั้ง

(4) เตรียมการและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(5) กำหนดที่ตั้งและหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ภายหลังจากคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว

(6) รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้ว

- (7) ความคุ้มครองคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (8) นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนน
- (9) ยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (10) ตัดสินคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป (Constitution of India ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492), Article 338)

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดียมีอำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นมีการทุจริตเกิดขึ้นการร้องเรียนและฟ้องร้องการเลือกตั้ง เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้นคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียนและมีอำนาจตั้งคณะตุลาการการเลือกตั้ง (election tribunals) ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 100-180 วันมิฉะนั้นจะถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูงภายใน 45 วันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งและหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดเพื่อพิจารณาคัดสินใหม่ได้

อำนาจในการตัดสินคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป อำนาจนี้ นับเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมากทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ มาตรา 324 (1) บัญญัติไว้ว่า “หน้าที่อำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง ไปสู่รัฐสภาและสภาแห่งมลรัฐการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการเลือกตั้ง” จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวางรวมทั้งอำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูง แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาร้องเรียนต่อศาลสูง (Constitution of India ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492), Article 324)

3) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดียถือว่าเป็น “ประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลก” เพราะไม่มีประเทศไหนในโลกที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะมีขนาดใหญ่เท่ากับสาธารณรัฐอินเดีย ทั้งนี้เนื่องจากสาธารณรัฐอินเดียมีประชากรมากถึง 1.3 พันล้านคน (ข้อมูลในปี พ.ศ. 2562) กำหนดให้ผู้ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยในปีนี้มีจำนวนมากถึง

900 ล้านคน นอกจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มากมายมหาศาลแล้ว ขนาดพื้นที่ในการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียก็ใหญ่ไม่แพ้กัน จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่อินเดียได้ชื่อว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ใหญ่ที่สุดในโลก การเลือกตั้งของอินเดียจึงเป็นที่จับตามองจากนานาชาติมาโดยตลอด ยิ่งในปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐอินเดียเป็นไปอย่างรวดเร็ว ปีล่าสุดสาธารณรัฐอินเดียมีการเติบโตของตัวเลขจีดีพีสูงถึงร้อยละ 7.1 ในขณะที่เดียวกันขนาดเศรษฐกิจของสาธารณรัฐอินเดียก็ขยายใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ การเลือกตั้งในฐานะการกำหนดนโยบายการพัฒนาของสาธารณรัฐอินเดีย จึงไม่ได้มีความสำคัญเฉพาะกับคนอินเดียอีกต่อไป แต่ยังสำคัญต่อนักลงทุนที่กำลังรุมจีบสาธารณรัฐอินเดียด้วย ในครั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียแบ่งจำนวนการเลือกตั้งทั่วไปออกเป็น 7 ครั้ง ใช้ระยะเวลากว่า 1 เดือนเต็ม ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงวันเดียว แต่สิ่งที่รัฐธรรมนูญอินเดียกำหนดไว้คือการนับคะแนนต้องจัดขึ้นในวันเดียวกันทั่วประเทศ ดังนั้น ใน 1 รัฐของสาธารณรัฐอินเดีย อาจมีการเลือกตั้งมากกว่า 2 รอบ ยกตัวอย่างเช่น รัฐกานาตาร์ก็ต้องเลือกตั้ง 2 รอบ หรืออย่างรัฐอุตตรประเทศ รัฐที่ใหญ่ที่สุดในอินเดีย ก็มีการจัดการเลือกตั้งทั้ง 7 รอบด้วยกัน เป็นต้น ทั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องของข้อจำกัดทางด้านภูมิศาสตร์และการบริหารจัดการบุคลากร (ศุภวิชญ์ แก้วคุณอก, 2562, ออนไลน์)

การเมืองสาธารณรัฐอินเดียเป็นการเมืองที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องและถือเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับประเทศอื่นที่ต้องการเป็นประชาธิปไตยขณะที่พลเมืองยังด้อยพัฒนา ขาดการศึกษา ขาดวัฒนธรรมพื้นฐานเรื่องประชาธิปไตย แม้นับปีแล้วสาธารณรัฐอินเดียมีประสบการณ์ตรงเรื่องประชาธิปไตยมาเพียง 67 ปี เทียบแล้วน้อยกว่าไทยถึง 15 ปี แต่โดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์แล้วสาธารณรัฐอินเดียเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยนานถึง 200 ปี ในช่วงที่ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยเฉพาะในเวลา 100 ปีหลังที่คนอินเดียมีการศึกษาแบบตะวันตกแบบอังกฤษมากขึ้น การต่อสู้เพื่อเอกราชเป็นการต่อสู้ด้วยการศึกษา ความรู้ความคิดวิเคราะห์ที่ดีขึ้น ละเอียดลึกซึ่งมากขึ้น จนวิถีประชาธิปไตยของชาวอินเดียฝังรากลึกลงกลายเป็นวัฒนธรรมประจำชาติที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ภาษา ศาสนา สังคม และเศรษฐกิจมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง (Aseema Sinha, 2016, p. 3)

ประชากรในสาธารณรัฐอินเดียรู้จักและเข้าใจประชาธิปไตย ในบริบทอินเดีย จนเป็นวัฒนธรรมสังคม ประชาธิปไตยในอินเดียจึงเป็นแบบอย่างทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เวลา 67 ปีของประชาธิปไตยในสาธารณรัฐอินเดีย มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ร่างตอนได้รับเอกราช มีคนชั้นจันทาลเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ อินเดียไม่เคยมีการปฏิวัติ

หรือยึดอำนาจ มีครั้งเดียวที่นายกรัฐมนตรีอินทிரาคานธี ประกาศภาวะฉุกเฉินช่วงสั้น ๆ ด้วยเหตุ การเมือง สงครามและความมั่นคงของประเทศ (Aseema Sinha, 2016, p. 4)

นอกจากนั้น การเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียยังเน้นนโยบายและการดำเนินการ ปฏิรูปด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการส่งเสริมธรรมาภิบาล เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2557 พรรค BJP ที่ได้รับเลือกตั้งระดับรัฐถึง 406 ที่นั่งจากทั้งหมด 690 ที่นั่งใน 5 รัฐ ส่งสัญญาณสำคัญหลายประการ ซึ่งประการที่สำคัญคือ รัฐบาล BJP ภายใต้ นายโมดี มีความเข้มแข็งมั่นคง และผลการเลือกตั้ง จะยิ่งทำให้ นายโมดีเชื่อมั่นว่าประชาชนสนับสนุนนโยบายของตนและจะดำเนินนโยบายปฏิรูป ด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายปฏิรูปแรงงาน ต่อต้านคอร์รัปชัน ส่งเสริมธรรมาภิบาล ปฏิรูปการถือครองที่ดิน และปฏิรูประบบเศรษฐกิจต่อไป (ปัทมน ปัญจวิณิน, 2562, ออนไลน์)

การเลือกตั้งของอินเดียผ่านไปด้วยความเรียบร้อย ด้วยฝีมือการจัดการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย ซึ่งมีกรรมการเพียง 3 คน จัดระบบการเลือกตั้งผ่านความร่วมมือ ของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนกว่าพันล้านคนทั่วสาธารณรัฐอินเดีย และที่สำคัญการเลือกตั้งที่ยิ่งใหญ่ ชับซ้อนที่สุดคนโลกที่อินเดียนี้ถูกล่วงไปด้วยดี เพราะความเป็นผู้มีการศึกษาและวัฒนธรรมประชาธิปไตย ของพลเมืองอินเดีย

ทั้งนี้ Election Commission of India's Model Code of Conduct For The Guidance of The Political Parties and Candidates เป็นหลักที่ส่งเสริมการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามธรรมาภิบาล ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้มั่นใจได้ว่าการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง จะไม่เกิดจากการใช้อำนาจ ในทางที่มีชอบหรือทุจริตต่อหน้าที่ รับสินบน หรือข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้เป็นการเลือกตั้ง ที่มีชอบ ทั้งนี้ นอกจากคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตาม Election Commission of India's Model Code of Conduct For The Guidance of The Political Parties and Candidates แล้ว ยังต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ตามมาตรา 324 ของรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต (Nirvachan Sadan, 2007, p. 7)

Election Commission of India's Model Code of Conduct for The Guidance of The Political Parties and Candidates ได้กำหนดแนวทางให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียยึดถือปฏิบัติ ไว้ 7 เรื่องหลัก ดังนี้

- 1) หลักปฏิบัติทั่วไป
- 2) หลักการชุมนุม
- 3) หลักการเดินขบวน
- 4) หลักปฏิบัติวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

5) คูหาเลือกตั้ง

6) ผู้สังเกตการณ์

7) หลักปฏิบัติสำหรับพรรคการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ ณ วันเลือกตั้ง

ทั้งนี้ หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้ รัฐบาลอินเดียได้กำหนดขึ้น โดยอาศัยแนวคิดการส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักนี้มีหลักการสำคัญคือ เพื่อให้ภาครัฐและประชาชนตระหนักถึงความเป็นอธิปไตย นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารจัดการการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โปร่งใสมีความเป็นธรรม เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม (Democracy, Elections and Good Governance, 2560, pp. 4-5)

ในประเด็นเรื่องของหลักธรรมาภิบาลนั้น แม้ว่าในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง รัฐบาลอินเดียจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนไว้ในตัวบทกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายการเลือกตั้งแล้ว จะเห็นได้ว่าเนื้อหาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งในเรื่องของการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปโดยชอบธรรม โปร่งใส เน้นการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก อันเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับภาคประชาชนว่าภาครัฐได้มีการดำเนินงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง (Democracy, Elections and Good Governance, 2560, pp. 4-5)

จากการทบทวนสรุปได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย ได้บริหารจัดการการเลือกตั้งตามหลักธรรมาภิบาล แม้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนไว้ในตัวบทกฎหมาย แต่เนื้อหาของกฎหมายเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นแนวทางการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่ดีที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างหรือนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทย จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนามาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. องค์การจัดการการเลือกตั้งของไทย

ประเทศไทยซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 2 มาตรา 16 และมาตรา 20 กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวสยาม ให้ราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวสยามเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยผลจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ได้นำไปสู่

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นครั้งแรกของประเทศ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 โดยมีกระทรวงมหาดไทย (โดยกรมการอำเภอและจังหวัด) เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ การเลือกตั้ง ซึ่งนับแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเป็นต้นมา การบริหารจัดการ การเลือกตั้งอยู่ภายใต้กำกับดูแลและการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาภายหลัง เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดแนวคิดให้มืองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่สอดส่องดูแล การเลือกตั้ง (ยูวรัตน์ กมลเวช และคณะ, 2541, หน้า 28) กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่จัดการเลือกตั้งในขณะนั้น ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในความเป็นกลางและประสบปัญหาในการปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก (สีดา สอนศรี, 2546, หน้า 2-3) ปัญหาส่วนหนึ่ง เกิดจากการที่ข้าราชการเมืองมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมาจากการเลือกตั้งหรือสังกัดพรรคการเมือง ก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการ ประจำซึ่งอาจวางตัวเป็นกลางได้ยากลำบาก เพราะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ยูวรัตน์ กมลเวช และคณะ, 2541, หน้า 20) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการ ควบคุมการเลือกตั้ง” เป็นองค์กรกลางเพื่อควบคุมและดูแลการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันการเลือกตั้ง และต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2535-2537 ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับความเชื่อถือ จากประชาชนมากกว่ากระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีปัญหาไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจับทุจริต ด้วยตนเอง ขาดความต่อเนื่องและยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการ เมือง ฉะนั้น คณะกรรมการชุดนี้จึงยังไม่เป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร อย่างแท้จริง (ประชา ธิปไตย, 2539, หน้า 11-12)

สำหรับแนวคิดให้มืองค์กรกลางที่เป็นอิสระในการบริหารจัดการการเลือกตั้งได้ปรากฏผล เป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2538 ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งในมาตรา 115 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้มี พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 รองรับอำนาจหน้าที่แต่ก็ไม่สามารถใช้บังคับ ได้ทัน เนื่องจากเกิดการปฏิรูปทางการเมืองนำไปสู่การจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งตามมาตรา 136 ถึงมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดหลักการให้มืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ที่มี “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบงานธุรการ โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งและรูปแบบองค์กรที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ยังคงมีต่อเนื่องถึงปัจจุบันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.1 ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีความสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครอง โดยมีหน้าที่สำคัญคือการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (นภดล เสงเจริญ อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, หน้า 13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 138 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสิบคนซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น การเสนอชื่อต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อ โดยให้วุฒิสภามีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกและให้ผู้ได้รับเลือกประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการเดิมไว้ในมาตรา 230 และมาตรา 231 ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่สรรหากรรมการเลือกตั้ง แต่ได้มีการแก้ไขปรับลดในส่วนจำนวนคณะกรรมการสรรหาจากสิบคนเหลือเจ็ดคน และปรับเปลี่ยนวิธีการเสนอรายชื่อจากเดิมที่เป็นการสรรหาบุคคลให้ได้จำนวนสองเท่าของจำนวนที่ต้องการเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก เป็นการสรรหาเพื่อให้ได้ตามจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 222 และมาตรา 223) ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา จำนวนห้าคน

(2) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสองคน ผู้ซึ่งจะได้รับการสรรหาเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติ หรือเป็นพนักงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด

กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวในระหว่างที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้ามีกรรมการการเลือกตั้งเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คนให้กระทำได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่สำคัญ ๆ ไว้ดังในมาตรา 144 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มาตรา 145 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ (1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง (2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง (3) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง (4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (5) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด อีกทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทน องค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย และมาตรา 146 บัญญัติให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการตามมาตรา 145 อีกด้วย

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 147 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและ (3) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไป

โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใด เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งนี้ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

สำหรับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มาตรา 235 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง และกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่ มาตรา 236 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ (1) ออกประกาศ หรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัคร รับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกัน ในการหาเสียงเลือกตั้ง (2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 181 โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และ โอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง (3) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน โดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงิน ของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการ ลงคะแนนเลือกตั้ง (4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม กฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง (5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง (6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ ออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐาน

อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ (8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 238 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) ผู้เข้ารับการสรรหา หรือสมาชิกขององค์กรตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (3) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา หรือได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (4) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน และมาตรา 239 กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (มาตรา 222 มาตรา 223 มาตรา 224 มาตรา 225 และมาตรา 226)

(1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(3) มีอำนาจสั่งระงับ ชั่วคราว แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง การเลือกหรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนหรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(5) ควบคุมดูแลดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(7) ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

(8) การใช้อำนาจสั่งระงับ ชั่วคราว แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง การเลือกหรือออกเสียง

ประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย ตาม (3) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็น การกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(9) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้น เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตาม (4) คำสั่งให้เป็นที่สุด

(10) เมื่อมีการดำเนินการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราวตาม (9) หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

นอกจากกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22 ยังกำหนดหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น

(2) ออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น

(3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งการสืบสวนและไต่สวน และการอื่นใดที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

(5) ส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชน ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการชำระค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเลือกตั้ง และดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับ รวมตลอดทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการลดหรือยกเว้นดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับ

(7) กำกับและติดตามการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับการจัดสรรตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าว

(8) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตต่อรัฐสภา และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

(9) จัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัย เพื่อกำหนดวิธีการหรือมาตรการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

(10) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(11) ดำเนินการสอดส่อง สืบสวน หรือไต่สวนเพื่อป้องกันและจัดการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใดอันจะก่อให้เกิดความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้งได้ ไม่ว่าจะเป็นเวลาในระหว่างประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม

(12) ออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ข้อกำหนดทางจริยธรรมดังกล่าวต้องระบุด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษอย่างไร

(13) แต่งตั้งคณะกรรมการอื่น คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง ค่าตอบแทน และการสงเคราะห์อื่นรวมทั้งวิธีปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(14) แต่งตั้งเลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน หรือไต่สวน หรือดำเนินการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวมีฐานะทางกฎหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

(15) บังคับบัญชาและกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว โดยต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความคล่องตัว

ค. การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งและค่าตอบแทนหรือสิทธิและประโยชน์อื่นของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ง. การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จ. การบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ฉ. การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นซึ่งรวมถึงการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแก่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งครบวาระ

ช. การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการได้มาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ซ. การกำหนดรูปแบบและการแต่งรูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ฌ. การอื่นใดอันจำเป็นต่อการกำกับหรือควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือการบังคับบัญชาเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคำนึงถึงความเที่ยงธรรม ขวัญและกำลังใจของบุคลากร โดยจะกำหนดให้มีคณะบุคคลเพื่อกำกับ ดูแล หรือพิจารณาคำร้องทุกข์หรือคำอุทธรณ์ที่เป็นอิสระด้วยก็ได้

(16) คำเนินการทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือจากท้องที่ที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ทันที ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าพนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดกระทำการใดโดยไม่สุจริตหรือเอื้อประโยชน์หรือกลั่นแกล้งผู้ใดในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการดำเนินการเลือกตั้ง

(17) คำเนินการทางวินัยเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีอำนาจสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อนได้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการใดโดยไม่สุจริตหรือเอื้อประโยชน์หรือกลั่นแกล้งผู้ใดในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการดำเนินการเลือกตั้ง

(18) แต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวกเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 220) โดยหน่วยงานดังกล่าว คือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการเลือกตั้ง ดำเนินการเพื่อให้พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความรู้ความเข้าใจ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชา

พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ในระยะเวลาสิบปีก่อนได้รับแต่งตั้ง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่เกินหกสิบปีในวันที่ได้รับแต่งตั้งและมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีในขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีคุณสมบัติ ประสิทธิภาพ และความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย (1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการ (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ (3) หน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 หรือกฎหมายอื่นและตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

จากการทบทวนวรรณกรรม ในปัจจุบันผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทยโดยตรงทั้งการเลือกและการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ 3 ประการที่ครอบคลุมทั้งด้านบริหาร คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ด้านกึ่งตุลาการ คือ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และด้านกึ่งนิติบัญญัติ คือ การออกกฎระเบียบ คำสั่งข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวย

ความสะดวก เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรดุการกิจและหน้าที่ ซึ่งรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ และการพัสดุ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ดังนั้น ภารกิจและขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งการเลือกตั้ง

4. การตรากฎหมายและทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 64 ได้บัญญัติให้บทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติที่มีความสำคัญในหมวดนี้และเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ที่มีลักษณะเป็นการพัฒนากฎหมายและระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ (มาตรา 68)

2) กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รัฐพึงจัด

ให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว (มาตรา 76)

3) รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเพื่อกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง (มาตรา 77)

4) ให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย (มาตรา 65)

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและ

ความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา และให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผยตรวจสอบได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน ในส่วนด้านกฎหมาย ให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย สำหรับการการปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม กำหนดให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวก

แก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ในใ้อำนาจของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

โดยที่มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยในการจัดทำกรกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ขึ้นบังคับใช้ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานราชการไทย ประกอบด้วยเนื้อหาพอสรุปได้ดังนี้

1) ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสี่ปีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแล ให้หมายความถึงการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว (มาตรา 5)

2) ยุทธศาสตร์ชาติอย่างน้อยต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างน้อยต้องมีเป้าหมายในด้านความมั่นคงของประเทศด้านคุณภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน (มาตรา 6)

3) การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ร่างยุทธศาสตร์ชาติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 9) เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีแผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกันแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย (มาตรา 10)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน โดยยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) มีวิสัยทัศน์ประเทศไทย คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติทั้งมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถาบันชาติศาสนา พระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็ง เป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน มีระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่

การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล สังคมมีความปรองดองและความสามัคคีสามารถฉีกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชน มีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต มีการออมสำหรับวัยเกษียณ ความมั่นคงของอาหาร พลังงาน และน้ำ มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืน จนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดีมีสุข ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน มีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติไม่มีประชาชนที่อยู่ในภาวะความยากจน เศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศเพื่อให้สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป และประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในเวทีโลก และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการใช้การรักษา และการฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดีไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศ การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน

เป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ

มีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม การประเมินผลการพัฒนาตาม ยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย

- (1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย
- (2) ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้
- (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
- (4) ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม
- (5) ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของ

ทรัพยากรธรรมชาติ

- (6) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับนโยบายซึ่งได้กำหนดเป้าหมายพัฒนา การบริหารงานภาครัฐให้ยึดหลักธรรมาภิบาล กระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, หน้า 10, 55)

จากการทบทวนแนวนโยบายการดำเนินการตรากฎหมายและการพัฒนาระบบการบริหาร ราชการแผ่นดินรวมทั้งการปฏิรูปประเทศตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญข้างต้น สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่และใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นองค์กรที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมด้วย รัฐจะต้องพัฒนาระบบการบริหารงานของ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐและแนวทางการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติ จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและการนำมาวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5. งานวิจัยและกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และคณะ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการทำงานของ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทาง และมาตราในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทันต่อ การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ในด้านการบริหารจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการ การเลือกตั้งยังขาดหลักปรัชญา ซึ่งเป็นฐานในการกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นธรรม แม้ว่าระบบ การบริหารจัดการเลือกตั้งจะเป็นที่น่าพอใจของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่รายละเอียดหลายประการในการบริหารจัดการเลือกตั้งควรมีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนเป็นหลัก ตลอดจนการประชาสัมพันธ์วิธีการใช้สิทธิ

แก่ประชาชนควรจะเพิ่มมากขึ้นและยังไม่มีกรอำนวยการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ การใช้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจากประชาชนทั่วไป ก่อให้เกิดปัญหาเมื่อต้องดำเนินคดีกับกรรมการที่กระทำความผิด เพราะไม่สามารถลงโทษทางวินัย หรือหาตัวกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ทุจริตมาลงโทษได้หลังจากเสร็จสิ้นการเลือกตั้งแล้ว

สำหรับในด้านการสืบสวน สอบสวน วินิจฉัยและดำเนินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังขาดการกำหนดกรอบระยะเวลา ในการสืบสวนสอบสวน วินิจฉัยให้เกิดความรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังขาดการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบที่มีมาตรฐานชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน วินิจฉัยและดำเนินคดีเลือกตั้งทุกระบวนการต่อสาธารณะ และระบบการบริหารงานบุคคลยังคงเป็นปัญหา ทำให้การบังคับใช้กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันสิทธิ เสรีภาพและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่แจ้งเหตุการทุจริตเลือกตั้ง หรือร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้องมีศาลเลือกตั้ง เพราะหากเป็นระบบศาลแล้วจะพิจารณาคดีได้ก็ต่อเมื่อต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเท่านั้น อีกทั้งเจตนารมณ์ของการตรวจสอบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบในทางการเมือง มิใช่การตรวจสอบในทางกฎหมาย เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากขึ้น โดยจัดให้มีการประชาพิจารณ์ หรือจัดสัมมนาวิชาการเพื่อพิจารณาข้อบกพร่องของบรรดากฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวจากตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

วรรณรต ดวงอุคม และณรงค์ฤทธิ์ ใจรักษ์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง การสื่อสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพการณ์การสื่อสาร รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกรณีศึกษาคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วิเคราะห์เปรียบเทียบการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของทั้งสององค์กร เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลของประชาชนของทั้งสององค์กร

ผลการวิจัยพบว่า สภาพการณ์สื่อสารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กร ใน 4 ภาค มีทั้งความเหมือนและแตกต่างหลายประการในด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งสององค์กร ได้พัฒนาการสื่อสารและส่งเสริมช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านรูปแบบ วิธีการสื่อสาร ส่วนด้านศักยภาพของ ผู้สื่อสารมีส่วนที่แตกต่างกันคือ กกต. มีโอกาสและ

ช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนมากกว่า สดง. เนื่องจากลักษณะโครงสร้าง กลไก และภารกิจที่มีความแตกต่างกัน และส่วนที่เหมือนกันคือ ประชาชนและองค์กรภายนอกมีข้อเสนอแนะให้ทั้งสององค์กรพัฒนาประสิทธิภาพการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นทั้งด้านบุคลากร สื่อ การเข้าถึงสื่อ รวมทั้งการขยายการมีส่วนร่วมการจัดทำสื่อและการเข้าถึงสื่อของประชาชนภายนอก สำหรับปัญหาอุปสรรคในการสื่อสารพบว่า ทั้งสององค์กรมีความเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ด้านการสื่อสารที่มีขาดความต่อเนื่อง สื่อที่ใช้ยังไม่เพียงพอแก่การเข้าใจ ประชาชนผู้รับสารยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม และยังมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อมาตรการตรวจสอบเครือข่ายการสื่อสารยังอยู่ในวงแคบ งบประมาณจัดทำสื่อไม่เพียงพอ ความรู้ประสบการณ์ในการสื่อสารของบุคลากรในองค์กรยังมีน้อย โดยปัญหาอุปสรรคที่ สดง. แตกต่างจาก กกต. คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการทุจริตที่ซับซ้อนเพิ่มขึ้น และยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนบางส่วนไม่

อภิสรทา เทพจางงค์ (2555) ศึกษาเรื่อง การใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนน : ศึกษาแนวทางเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในเรื่องของการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรูปแบบในการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนน ได้แก่มีกำหนดช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนนไว้อย่างชัดเจนในบัตรเลือกตั้ง การแยกนับบัตรเลือกตั้งไม่ประสงค์จะลงคะแนนออกจากบัตรเลือกตั้งประเภทอื่น โดยไม่ถือว่าเป็นบัตรเสียและการประกาศผลการนับคะแนนของบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้กับสาธารณะชนทราบ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 88 ยังได้กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนมีผลทางนิตินัย โดยในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว หากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับคะแนนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น อย่างไรก็ตาม ผลทางนิตินัยของการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคนและในระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น การกำหนดจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนมีจำนวนสูงสุดมากกว่าผู้สมัครทุกคนในเขตเลือกตั้งนั้น โดยการจัดการเลือกตั้งใหม่นี้จะไม่จำกัดสิทธิการสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิมที่ลงสมัครในการเลือกตั้งครั้งใหม่ และให้นำเอาแนวคิดของการจำกัดสิทธิหรือสิ้นสุดการจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ตามมาตรา 88 วรรค 3

และ 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาใช้โดยอนุโลม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีนี้สรุปความได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป วันที่ 2 เมษายน 2549 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการดำเนินการอันเป็นเหตุแห่งคำร้องที่สำคัญว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 และขัดกับหลักการเรื่องการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 และการจัดคุหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย เป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 104 วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุแห่งคำร้อง คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 ตามเหตุแห่งคำร้องในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ตลอดจนการดำเนินการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าวและการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคุหาเลือกตั้งตามเหตุแห่งคำร้องไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรมไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง และเมื่อวินิจฉัยว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เสียแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลดังกล่าวตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ต้องเสียไปด้วย มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวและเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 วรรคสอง ไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีนี้สรุปความไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 93 มีเจตนารมณ์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบตามจำนวนห้าร้อยคน โดยต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 วรรคสอง ด้วย ดังนั้นการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 28 เขตเลือกตั้งที่เป็นปัญหาต้องจัดให้มีขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลฎีกาในการจัดการเลือกตั้งใหม่ใน 28 เขตเลือกตั้ง การที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้งนั้นต่อไปจำเป็นต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่อีกวันหนึ่ง ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และก่อให้เกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเป็นผลที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่แท้ อันจะทำให้วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้มีสองวัน คือวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 และวันที่จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่สำหรับ 28 เขตเลือกตั้งที่ยังไม่เคยมีการรับสมัครรับเลือกตั้งมาก่อนเลย ซึ่งเป็นการขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 วรรคสอง ที่บัญญัติให้กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร แต่ทั้งนี้ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่แล้วก็ตาม เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 108 วรรคสองได้ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกิดจากมูลเหตุสำคัญคือการกำหนดวันเลือกตั้งเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2556 ที่กำหนดให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งและความแตกแยกของชนในชาติอย่างรุนแรง และมีการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งการจัดการเลือกตั้งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าสามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ และเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรืออำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2557 ว่าหากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ต่างจากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถทำได้ โดยเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปสำเร็จลุล่วง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีไม่เลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป และมีการดำเนินการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 โดยไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับ 28 เขตเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่เคยมีการรับสมัครเลือกตั้งมาก่อนเลย ถือได้ว่าในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มิได้เป็นวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นผลให้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่สามารถจัดการให้เป็นการเลือกตั้งวันเดียวทั่วราชอาณาจักร ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 วรรคสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5232/2558 ได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีนี้สรุปความไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ให้มีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจึงเป็นองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน หากไม่สามารถควบคุมหรือจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้วจะบังเกิดผลทำให้บุคคลที่ไม่สุจริตโง่งการเลือกตั้งได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมคาดหมายได้ว่าบุคคลจำพวกนี้จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องยิ่งกว่าประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อันทำให้ระบบการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยผิดเพี้ยนไป ความเสียหายย่อมตกแก่ประชาชน หรือรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน อันถือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 จึงได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยทุจริตหรือประพฤตินมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และมาตรา 42 บัญญัติกำหนดโทษทางอาญาแก่กรรมการการเลือกตั้งผู้ฝ่าฝืนมาตรา 24 ไว้เมื่อโจทก์ซึ่งเป็นประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ได้ยื่นคำร้องกล่าวโทษต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามกฎหมาย เพราะก่อนวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค ท. หรือผู้บริหารพรรค ท. กระทำการโดยไม่สุจริตด้วยการจ้างวานหรือใช้ให้พรรค พ. และพรรค ผ. จัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ หลายเขตหลายจังหวัดในประเทศเพื่อแข่งขันกับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ท. ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตดังกล่าวนั้น โดยผู้บริหารของพรรคการเมืองทั้ง 3 พรรค ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปลอมทะเบียนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นเอกสารราชการเก็บรักษาอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการแก้ไขฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บรรจุข้อมูลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ด้วยการลบชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่แท้จริงออกไปแล้วใส่ชื่อผู้ที่จะจัดให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค พ. และพรรค ผ. แทน เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค พ. และพรรค ผ. มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แต่เมื่อคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงที่จำเลยที่ 1 แต่งตั้งทำการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าพรรค พ. และพรรค ผ. ได้รับเงินสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงของพรรค ท. เพื่อดำเนินการแก้ไขข้อมูลในทะเบียนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และจัดส่งสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศในการเลือกตั้งวันที่ 2 เมษายน 2549 จริง สมควรแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งพันตำรวจโท ท. รักษาการนายกรัฐมนตรีนและในฐานะหัวหน้าพรรค ท. จำเลยทั้งสี่กลับดำเนินการบางส่วนแก่พรรค พ.

และพรรค ผ. แต่เพิกเฉยไม่ดำเนินการแก่พรรค ท. และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่ามีเจตนาหน่วงเหนี่ยวประวิงเวลาเพื่อช่วยเหลือพรรค ท. อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็น การปฏิบัติต่อ โจทก์โดยไม่เป็นธรรมเนียม โจทก์ย่อมเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 ถึง มาตรา 148 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งอื่น ทั้งมาตรา 147 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดไว้ด้วยว่า หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ผู้ใดได้กระทำการโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำไปอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงโดยพลันแล้ว เมื่อได้ผลการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลันด้วย การที่ข้อเท็จจริงปรากฏต่อจำเลยที่ 1 และที่ 2 กับพวกตั้งแต่แรกแล้วว่า พลเอก ช. รองหัวหน้าพรรค ท. และ พ. รองเลขาธิการพรรค ท. ซึ่งขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อันแสดงให้เห็นได้ว่าคนทั้งสองเป็นกรรมการบริหารของพรรค ท. ที่มีบทบาทสูงจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ คนทั้งสองได้กระทำการอันฝ่าฝืนต่อ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และกระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาในเรื่องของการสนับสนุนให้มีการปลอมแปลงเอกสารราชการด้วย แต่จำเลยที่ 1 และที่ 2 กับพวก กลับมิได้วินิจฉัยสั่งการให้ดำเนินคดีแก่คนทั้งสองโดยพลันทั้งนี้ น่าเชื่อว่าจำเลยที่ 1 และที่ 2 กับพวก ทราบดีอยู่แล้วว่าการดำเนินคดีแก่พลเอก ช. และ พ. ย่อมส่งผลกระทบต่อพรรค ท. อย่างรุนแรง เพราะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งขัดต่อกฎหมายและขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมมีหน้าที่แจ้งต่ออัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรค ท. ได้ ตาม พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 67 ประกอบมาตรา 66 (1) และ (3) การประชุมของจำเลยที่ 1 และที่ 2 กับพวก เพื่อพิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงที่มี น. เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ 21 เม.ย. 2549 และลงมติในส่วนที่เกี่ยวกับพรรค ท. ว่าให้คณะอนุกรรมการฯ สอบสวนพยานเพิ่มเติม จึงมิได้เป็นการวินิจฉัยสั่งการโดยพลันเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่พรรค ท. และจำเลยที่ 1 และที่ 2 กับพวก มิได้กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต จำเลยที่ 1 และที่ 2 กับพวก กระทำความคิดตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24, 42 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83

การที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 เคยรับราชการในตำแหน่งสำคัญและทำคุณความดี ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติมากมายขณะดำรงตำแหน่งหรือในระยะต่อมาจนได้รับการสรรหาและคัดเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แสดงว่าจำเลยที่ 1 และที่ 2 ได้รับการเชื่อถือเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์โดยผลงาน ชื่อเสียงและเกียรติคุณที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 ได้สร้างสมไว้ จำเลยที่ 1 และที่ 2 เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่อันสำคัญควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น จำเลยที่ 1 และที่ 2 จะต้องดำรงความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นกลางทางการเมืองให้มั่นคงที่สุด แต่จำเลยที่ 1 และที่ 2 กลับกระทำการในลักษณะตรงกันข้ามวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบด้วยหน้าที่เป็นคุณแก่พรรค ท. อันเป็นพรรครัฐบาล อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและคุณธรรม เท่ากับว่าจำเลยที่ 1 และที่ 2 ขอมลสิ่งที่คุณความดีคุณประโยชน์ของคนที่มามาก่อนจนหมดสิ้น จำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงไม่ควรยกคุณความดี คุณประโยชน์ที่เคยทำมากล่าวอ้างเพื่อประโยชน์แก่ตนได้อีก แม้จำเลยที่ 1 และที่ 2 แต่ละคนจะมีอายุประมาณ 70 ปีแล้ว และมีสุขภาพไม่ดีก็ยังไม่เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะรอกการลงโทษจำคุกแก่จำเลยที่ 1 และที่ 2 จำคุกคนละ 2 ปี และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดคนละ 10 ปี (ศาลฎีกา, ม.ป.ป., ออนไลน์)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2549 คดีนี้ศาลวินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และคำตอบแทนรวมทั้งวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อให้ได้บุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี

มอบหมาย จึงเป็นการดำเนินการตามกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ แต่การที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามมาตรา 11 ให้มีจำนวนจังหวัดละไม่เกินสิบเอ็ดคนประกอบด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง โดยใช้วิธีการสรรหาจากผู้ที่มิคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ของรัฐธรรมนูญ โดยให้สรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก และในข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และข้อ 12 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดบุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันที่ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะอนุกรรมการสรรหาเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คือ (13) บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น พิจารณาดูแล้วเห็นว่า มาตรา 137 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง การที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13) โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแต่ต้น ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาเสนอ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามนัยข้อ 29 ของระเบียบดังกล่าว การกำหนดลักษณะบุคคลที่ต้องห้ามที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลเกินกว่าที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 137 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจไว้ โดยระยะเวลาต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองยาวนานกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13) จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎที่จำกัดสิทธิและเป็นการออกกฎที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 137 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 607-608/2549 คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่มีผลเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง เป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริงตามนัยดังกล่าวย่อมหมายถึงการเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอิสระ ไม่มีการบังคับ ชูเชิญ ช้างวาน หรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เงื่อนไขประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการที่จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยอิสระ คือการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนลับ ดังที่ ข้อ 21 (3) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติซึ่งประเทศไทยรับรองแล้ว กำหนดไว้มีใจความว่า เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาคและการลงคะแนนเสียงลับหรือวิธีการลงคะแนนเสียงโดยอิสระทำนองเดียวกัน และมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติว่า การเลือกตั้งให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ โดยการออกเสียงลงคะแนนลับตามนัยข้อ 21 (3) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายถึง การออกเสียงลงคะแนนซึ่งผู้เลือกตั้งรู้สึกว่ามีบุคคลหนึ่งบุคคลใดนอกจากตัวผู้เลือกตั้งเองสามารถเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนหรือไม่ และออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใด หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนใด การออกเสียงลงคะแนนที่ผู้เลือกตั้งรู้สึกว่ามีบุคคลภายนอกสามารถรู้เห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่ใช่การออกเสียงลงคะแนนลับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสถานะเช่นนี้ไม่ใช่การเลือกตั้งอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้เลือกตั้งขาดอิสระที่จะออกเสียงลงคะแนนตามความรู้สึกผิดชอบของตนและเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ดำเนินการปรับแผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยจัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิม

ที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง และกรณีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าวในทุกหน่วยเลือกตั้งนั้น เป็นเหตุให้การออกเสียงลงคะแนนของผู้เลือกตั้งไม่เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับหรือไม่ ศาลพิเคราะห์แผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ที่จัดเรียงคูหาเลือกตั้งโดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ 28/2549 เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2549 ประกอบกับภาพถ่ายในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันจันทร์ที่ 3 เมษายน 2549 ซึ่งเป็นเอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข 2 ในคดีหมายเลขคำที่ 620/2549 และภาพถ่ายจากแผ่นบันทึกภาพและเสียง (VCD) ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบยื่นต่อศาลแล้ว เห็นว่าการให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่เข้าไปในคูหาเลือกตั้งโดยหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องหันหลังให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่กำลังยื่นรอกเข้าไปออกเสียงลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งและประชาชนที่ยืนอยู่บริเวณหน้าหน่วยเลือกตั้งโดยไม่มีฉากบังสายตาบุคคลดังกล่าวที่มีขีดเพียงพอ และเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าบัตรเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถึงที่ 3 ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการเลือกตั้งใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 มีช่องทำเครื่องหมายว่าไม่ประสงค์จะลงคะแนนอยู่ตรงมุมขวามือด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนน้อยหมายเลขแล้ว เชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งและผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่กำลังยื่นรอกเข้าไปออกเสียงลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งตลอดจนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ได้ออกเสียงลงคะแนนแล้วและยืนอยู่บริเวณนอกหน่วยเลือกตั้งสามารถสังเกตเห็นพฤติกรรมของผู้ที่กำลังออกเสียงลงคะแนนอยู่ในคูหาเลือกตั้งและทราบหรือคาดเดาได้โดยง่ายว่าผู้นั้นได้ทำเครื่องหมายกากบาทลงในช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดและผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนใด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งถึงที่ 3 ก็ยอมรับว่าเป็นเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากบันทึกข้อความด่วนมาก ที่ ลต 0602 (สปช.)/ว 699 ลงวันที่ 5 เมษายน 2549 ที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดทำขึ้นที่ได้ระบุเหตุผลที่ให้ออกคูหาลงคะแนนโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังกั้นที่เลือกตั้งและหันหลังให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งไว้ว่า เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการลงคะแนนเลือกตั้งกรณีที่มีข้อครหาว่ามีการแอบนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากคูหาเพื่อใช้เวียนเทียนในการลงคะแนนและมีการลักลอบใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ถ่ายรูปแบบบัตรเลือกตั้งเพื่อนำไปปรับเงิน เนื่องจากกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสามารถสังเกตเห็นพฤติกรรมของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งขณะที่ใช้สิทธิลงคะแนนได้

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรจะเปลี่ยนการจัดเรียงคูหาเลือกตั้งโดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นตามแบบที่เคยทำกันมาแต่เดิมหรือไม่ ปรากฏว่ารองประธานมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย (พลเอก สายหยุด เกิดผล) ได้มีหนังสือแสดงความคิดเห็นว่าการจัดคูหาแบบดังกล่าวทำให้สามารถสังเกตเห็นการลงคะแนนได้โดยง่าย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2549 ว่าการจัดคูหาลงคะแนนโดยหันหน้าไปทางผนังทำให้บุคคลอื่นสามารถมองเห็นการลงคะแนนได้โดยง่าย และจากการสำรวจความคิดเห็นในเรื่องการจัดวางคูหาลงคะแนนเลือกตั้งแบบให้ผู้มาใช้สิทธิหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นนั้น จากกลุ่มตัวอย่างประชาชนจำนวน 4,852 คน ใน 4 ภาค ประชาชนร้อยละ 28.5 เห็นว่ามีปัญหาเพราะกลัวผู้อื่นเห็นว่าลงคะแนนให้ใครจากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง นายองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 377 คน พบว่าร้อยละ 57.8 เห็นด้วยมากและมากที่สุดว่าจะทำให้ผู้อื่นตรวจสอบได้ว่าลงคะแนนให้ใคร ส่วนร้อยละ 24.1 เห็นด้วยปานกลาง จากการสอบถามทางโทรศัพท์จำนวนรวม 30,204 ราย พบว่า ร้อยละ 70 เห็นว่าการจัดคูหาแบบดังกล่าวทำให้รู้สึกไม่ปลอดภัยเพราะประชาชนที่ตามมาด้านหลังสามารถมองเห็นได้ว่ากาเบอร์อะไร จากการจัดประชุมชี้แจงผู้สื่อข่าวและสอบถามผู้สื่อข่าวในห้องประชุมรวม 22 ราย ทุกคนมีความเห็นควรให้จัดวางคูหาแบบเดิม ส่วนการจัดคูหาเลือกตั้งในแบบปัจจุบันที่ให้ผู้มาใช้สิทธิหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นนั้นไม่มีผู้สื่อข่าวเห็นด้วยเลย สำนักวิจัยเอแบคโพลมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญสำรวจความคิดเห็นประชาชนกลุ่มตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจำนวน 1,169 ราย ส่วนใหญ่ร้อยละ 57.3 เห็นว่าสามารถสังเกตเห็นการลงคะแนนได้ ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดทำขึ้นดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ส่วนมากต่างก็รู้สึกว่า การออกเสียงลงคะแนนของตนไม่เป็นความลับเพียงพอที่จะทำให้สามารถออกเสียงลงคะแนนได้อย่างอิสระตามความรู้สึกผิดชอบของตน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติกำหนดให้ดำเนินการปรับแผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยจัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง และการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าวในทุกหน่วยเลือกตั้ง จึงเป็นการกระทำที่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับทั้งในทางข้อเท็จจริงและ

ในความรู้สึกของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 104 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ถึงแม้คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการสนับสนุนและช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งหาอาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งด้วยวิธีการที่ละเมิดหลักการออกเสียงลงคะแนนลับอันเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ไม่ จึงพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้ง และการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 909/2549 ศาลวินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ให้อำนวยความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขงรูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้น และให้เน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้อำนวยความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขงรูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้น และให้เน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลเห็นว่าการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 รวมทั้งการประชาสัมพันธ์วิธีการลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรงที่จะต้องดำเนินการทุกวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยมิให้เป็นบัตรเสีย หรือให้เป็นบัตรเสียน้อยที่สุด ซึ่งแต่เดิมผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจมาโดยตลอดว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องใช้ปากกาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเตรียมไว้ในคูหาเลือกตั้งทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการเพิ่มเติมการลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งใหม่โดยให้ใช้ตราขงรูปเครื่องหมายกากบาท

ประทับตราในบัตรเลือกตั้งพร้อมกับอำนวยความสะดวกโดยจัดตารางไว้ในการหาเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้จัดปากกาไว้ในคูหาเลือกตั้งเหมือนกับทุกครั้งที่ผ่านมา จึงทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสับสนและเข้าใจว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 การลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องใช้ตารางรูปเครื่องหมายกากบาทประทับในบัตรเลือกตั้งได้เพียงวิธีการเดียว โดยไม่สามารถใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งได้ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีมติให้ประชาสัมพันธการใช้ตารางรูปเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวก็ยิ่งทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจว่าไม่สามารถใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งเหมือนกับทุกครั้งที่ผ่านมาได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ให้อำนวยความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตารางรูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว และให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตารางอย่างเดียวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 จึงเป็นการชักจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยการใช้ตารางรูปเครื่องหมายกากบาทเพียงอย่างเดียวตามความต้องการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการกระทำที่ตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทในบัตรเลือกตั้งโดยปริยาย มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้นั้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตารางให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบอย่างเดียว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาภายหลังคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 36/2549 (เวียน) เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2549 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 สามารถใช้ปากกาหรือใช้ตารางรูปเครื่องหมายกากบาททำเครื่องหมายกากบาทในบัตรเลือกตั้งได้ ก็ตามก็สืบเนื่องจากศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้มีคำสั่งลงวันที่ 30 มีนาคม 2549 กำหนดมาตรการและวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา อีกทั้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 36/2539 (เวียน) เมื่อ 31 มีนาคม 2549 มีผลใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 เท่านั้น แต่มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ที่ให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตารางให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ มีผลกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องมีการเลือกตั้งในโอกาสต่อไปด้วย หากยังมีได้มีการแก้ไขมติหรือการเพิกถอนมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เมื่อฟังเป็นที่ยุติได้ว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ที่ให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตารางอย่างเดียวเป็นมติที่ชักจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ตราขารูปเครื่องหมายกากบาทเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นการตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะลงคะแนนโดยใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทโดยปริยาย จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 36/2539 (เวียน) เมื่อ 31 มีนาคม 2549 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 สามารถใช้ปากกาหรือใช้ตราขารูปเครื่องหมายกากบาททำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งได้ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว โดยได้มีโทรสาร ค่วนที่สุด ที่ ลต 0502/ว506 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2549 ขอความร่วมมือสถานีโทรทัศน์งดการออกอากาศเผยแพร่ภาพยนตร์โฆษณาการใช้ตราขารูปอย่างเดียว และให้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและเข้าใจว่าสามารถใช้ตราขารูปปากกาทำเครื่องหมายกากบาทลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 รวมทั้งได้มีโทรสาร ค่วนที่สุด ที่ ลต 0302/ว512 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2549 แจ้งให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานครแจ้งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกันแล้ว อีกทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ได้ผ่านพ้นไปแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งห้ามมิให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 อีกต่อไป จึงพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 เฉพาะในส่วนที่มีมติให้เน้นการประชาสัมพันธ์การใช้ตราขารูปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบแต่เพียงอย่างเดียว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ.230/2551 คดีนี้ศาลวินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา 37 วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นที่สุด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมีมติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและรับรองความถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับทราบคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ แล้ว แต่ก็ยังยืนยันความเห็นเดิมของตนโดยยังคงเห็นว่างานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ได้เป็นที่สุดแล้วได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่วินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอ นั้น เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติคำอุทธรณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในข้อนี้ ฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 25/2544

เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2544 ภายในเจ็ดวันนับแต่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.64/2552 คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2441 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ออกระเบียบดังกล่าว โดยข้อ 2 ของระเบียบให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา การแก้ไขระเบียบดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพียงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีมติในการประชุมครั้งที่ 102/2543 (369) ให้ยกเว้นการปฏิบัติในส่วนที่ 3 เรื่อง การสรรหาและการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 จึงเป็นเพียงมติที่ให้แก้ไขระเบียบดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการออกเป็นระเบียบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับได้ อีกทั้งขั้นตอน กระบวนการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานภายในเขตจังหวัดของตนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 15 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบดังกล่าวจึงได้กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และหลักเกณฑ์ให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สุจริต เป็นกลาง และเที่ยงธรรม เพื่อมาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเพียงมติในการประชุมครั้งที่ 102/2543 (369) ให้ยกเว้นการปฏิบัติในส่วนที่ 3 เรื่อง การสรรหาและการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 แล้วทำการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ขอนแก่น ตามคำสั่งที่ 410/2543 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2543 โดยไม่ได้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นตามส่วนที่ 3 เรื่อง การสรรหา

และการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาล เห็นว่า ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนและวรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหาพล່อยให้แน่นเข้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับคดีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้อาศัยอำนาจตาม มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ออกคำสั่งที่ 399/2543 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543 ให้ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 104/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 มีผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนวิธีปฏิบัติในการพิจารณาทางปกครองก่อนที่มีคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในการอำนวยความสะดวกสมาชิกวุฒิสภาทั่วไปในวันที่ 4 มีนาคม 2543 และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้งในวันที่ 29 เมษายน 2543 วันที่ 4 มิถุนายน 2543 วันที่ 24 มิถุนายน 2443 วันที่ 9 กรกฎาคม 2543 และวันที่ 22 กรกฎาคม 2543 ตามลำดับแล้ว เห็นว่า อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2544 ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ทำการสืบสวนตรวจสอบพฤติกรรมในทางลับก่อนที่จะได้ประชุมพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 103/2543 (370) เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 ซึ่งเป็นการประชุมลับให้ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) แนบท้ายคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 104/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 รวม 18 จังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีคำสั่งที่ 399/2543 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543 เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 104/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 ตามมติที่ประชุมดังกล่าว โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใดนั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ 4 ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกรณีที่พิพาทไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) ถึง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 399/2543 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543 เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 104/2441 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.111-112/2556 คดีนี้ศาลวินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 เลือกการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางกะปิ ตามรูปแบบที่ 1 ที่มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันน้อยที่สุดเป็นการกระทำ

โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลเห็นว่า ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในการแบ่งเขตการเลือกตั้งต้องพยายามจัดให้มีราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุดและต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มิให้นำพื้นที่เพียงบางส่วนของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้เสนอรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตบางกะปิจำนวน 3 รูปแบบ โดยรูปแบบที่ 1 แบ่งตามพื้นที่ของแต่ละแขวงเป็นเขตเลือกตั้ง โดยเขตเลือกตั้งที่ 1 แขวงคลองจั่น ประชากร 84,157 คน เขตเลือกตั้งที่ 2 แขวงหัวหมาก ประชากร 66,009 คน ผลต่าง 18,148 คน เขตเลือกตั้งที่ 2 แบ่งพื้นที่แขวงคลองจั่นบางส่วนไปรวมกับแขวงหัวหมาก ประชากร 71,340 คน ผลต่าง 7,486 คน รูปแบบที่ 3 เขตเลือกตั้งที่ 1 พื้นที่แขวงคลองจั่นบางส่วน ประชากร 74,897 คน เขตเลือกตั้งที่ 2 แบ่งพื้นที่แขวงคลองจั่นบางส่วนไปรวมกับแขวงหัวหมาก ประชากร 75,269 คน ผลต่าง 372 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 มีมติเลือกการแบ่งเขตการเลือกตั้งเขตบางกะปิตามรูปแบบที่ 1 ที่มีผลต่างจำนวนประชากร 18,148 คน คิดเป็นร้อยละ 12.09 มากกว่าผลต่างจำนวนประชากรในรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 โดยให้เหตุผลว่าผลต่างของจำนวนประชากรเกินกว่าร้อยละสิบไปเพียงเล็กน้อย เป็นการยกพื้นที่ทั้งแขวงเป็นเขตเลือกตั้งเพื่อสอดคล้องตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดห้ามมิให้เอาพื้นที่เพียงบางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่นและคำนึงถึงความเคยอยู่ของประชากรที่อยู่ในแขวงเดียวกัน สะดวกต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐและผู้สมัคร อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน อีกทั้งมีพื้นที่เขตเลือกตั้งติดต่อกันมีความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน ไม่มีผู้ใดเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะคัดค้านแต่อย่างใด นั้น เห็นว่าโดยสภาพพื้นที่แล้วแขวงคลองจั่นและแขวงหัวหมากมีพื้นที่ติดต่อกันอยู่แล้ว ย่อมไม่มีปัญหาอุปสรรคต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐและผู้สมัคร และไม่ใช่อุปสรรคในการคมนาคมระหว่างกันในการเดินทางไปเลือกตั้งและการหาเสียงของผู้สมัคร การแบ่งเขตเลือกตั้งโดยการนำพื้นที่บางส่วนของแขวงคลองจั่นไปรวมกับแขวงหัวหมากกำหนดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุดตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา 11 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพราะถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ

และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ใช้การนำพื้นที่บางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่น มากำหนดเป็นเขตเลือกตั้งในเขตบางขุนเทียน โดยนำพื้นที่ของแขวงแสมคำบางส่วนรวมกับ แขวงท่าข้าม กำหนดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 1 และนำพื้นที่แขวงแสมคำส่วนที่เหลือจากเขตเลือกตั้งที่ 1 มากำหนดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 2 ตามรูปแบบที่ 1 ซึ่งมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกัน มากที่สุด โดยมีได้อ่างมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่อย่างไรก็ดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่แบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิให้มีจำนวนราษฎร ในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด แต่มีมติในการประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 เลือกลงการแบ่งเขตการเลือกตั้งเขตบางกะปิตามรูปแบบที่ 1 ที่มีจำนวนประชากร ในแต่ละเขตเลือกตั้งต่างกัน 18,148 คน ส่วนการแบ่งเขตเลือกตั้งตามรูปแบบที่ 2 จำนวนประชากร ต่างกัน 7,486 คน และรูปแบบที่ 3 จำนวนประชากรต่างกัน 372 คน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางมิให้ทำการแบ่งเขตเลือกตั้งตามรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 ได้เพียง ข้ออ้างที่ว่าผลต่างของจำนวนประชากรเกินร้อยละสิบไปเพียงเล็กน้อยและคำนึงถึงความเคยอยู่ ของประชากรที่อยู่ในแขวงเดียวกัน สะดวกต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐและผู้สมัครอันเป็นประโยชน์ ต่อประชาชน อีกทั้งมีพื้นที่เขตเลือกตั้งติดต่อกันมีความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกันและ ไม่มีผู้ใดเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะคัดค้านแต่อย่างใด เหตุผลที่กล่าวอ้างจึงยังไม่มี ความหนักแน่นเพียงพอที่จะรับฟังได้ การแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สอดคล้องกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และข้อ 14 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ดังนั้น มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการ ประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 ให้แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางกะปิ ตามรูปแบบที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ออก ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เฉพาะส่วนการแบ่งเขตเลือกตั้ง ในเขตบางกะปิ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.414/2559 ศาลได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญ แห่งคดีสรุปความไว้ว่า การออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหาร ส่วนตำบลบางลาย เรื่อง การกำหนดจำนวนประกาศหรือป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลบางลายและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 ที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลายจัดทำป้ายโฆษณาหาเสียง เลือกตั้งขนาดความกว้างไม่เกิน 1.30 เมตร ความยาว 2.50 เมตร โดยไม่เกิน 30 ป้าย และขนาดความ

กว้างไม่เกิน 3 เมตร ความยาวไม่เกิน 6 เมตร จำนวนไม่เกิน 5 ป้าย ชัดกับข้อ 5 (4) ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้จัดทำป้ายโฆษณาหาเสียงขนาดความกว้างไม่เกิน 1.30 เมตร (130 เซนติเมตร) ความยาวไม่เกิน 2.45 เมตร (245 เซนติเมตร เป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย) ในฐานะคณะกรรมการผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด ตามมาตรา 50 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 จะมีอำนาจเพิกถอนประกาศฯ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีประกาศฯ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลายจัดทำป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตามขนาดและจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย จึงต้องจัดทำป้ายหาเสียงเลือกตั้งตามขนาดและจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกประกาศ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งโดยผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ป้ายหาเสียงเดิมที่ได้จัดทำไว้ก่อนได้อีกต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีประกาศฯ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีใช้กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไม่ต้องรับผิดตามมาตรา 115 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.7/2562 คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 และกระบวนการออกระเบียบดังกล่าวก็ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่มีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยอีกประเด็นหนึ่งว่า เนื้อหาของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 34 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อ 34 ดังกล่าวที่กำหนดว่าในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้า

ร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หากฝ่าฝืนหรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม ให้ผู้แจ้งข้อกล่าวหาไม่อนุญาตให้บุคคลนั้นเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง และให้บันทึกเหตุดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนการสืบสวนสอบสวน เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหรือไม่ โดยที่มาตรา 23 ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณี ให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเป็นหลักไว้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามข้อ 34 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ที่กำหนดว่า ในการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะย่อมสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากให้ทนายความหรือบุคคลที่ถูกกล่าวหาไว้วางใจเป็นผู้แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน การที่ไปจำกัดสิทธิในการนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมการรับฟังและห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา จึงย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเกินไปกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการที่บัญญัติไว้ในข้อ 34 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีต่ำกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องนำมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในข้อ 34 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ดังนั้น เนื้อหาในข้อ 34 ของระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่กำหนดว่าห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา ศาลปกครองสูงสุด จึงพิพากษาเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ในหมวด 3 ส่วนที่ 2 การสืบสวนสอบสวนข้อ 34 เฉพาะข้อความว่า “ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.269/2563 คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามประกาศระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือการมอบหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด วรรคสอง บัญญัติว่า การสรรหา การแต่งตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด มาตรา 107 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐได้รับมอบหมายตามมาตรา 106 เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไปในทางที่อาจเกิดความเสียหายแก่การจัดการเลือกตั้ง หรืออาจทำให้เลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ ตักเตือนที่ได้ให้ไว้ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยุติหรือระงับการกระทำดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าวหรือเมื่อเหตุการณ์วรรคหนึ่งปรากฏแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบและแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทน ระเบียบคณะกรรมการ

การเลือกตั้งด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 46 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ระบุประเภทและชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแต่งตั้งนั้น และให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 วรรคสอง กำหนดว่า ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระยะเวลาเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 43 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นแล้ว ข้อ 44 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า นอกจากการพ้นตำแหน่งตามข้อ 43 แล้ว ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ... (4) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่าวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมืองมีความประพฤติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่จัดต่อประกาศ ระเบียบหรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อาทิ การรับสมัครเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง การดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเกิดความเสียหายแก่การจัดการเลือกตั้งหรืออาจทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นยุติการกระทำดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ และเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลกเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่ใช่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมไม่มีอำนาจในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลก มีคำสั่งที่ 85/2551 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ และแต่งตั้งให้นายวรพงษ์ สุมาวงษ์ ทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลกกระทำไปโดยปราศจากอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย