

## บทที่ 3

### วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษานี้มุ่งเน้นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อหาคำตอบที่มุ่งต่อการนำไปใช้ในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้คำตอบจากผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้แล้วนั้น จะนำคำตอบทั้งหมดไปจัดทำพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชาชนผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง เพื่อนำเอาข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแก้ไขให้เป็นคำตอบของการศึกษานี้ที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเอกสารเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ ซึ่งการวิจัยได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้วิเคราะห์ คือ หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นหลักการ ทฤษฎี รายงานวิจัย ตำรา และบทความทั้งของไทยและต่างประเทศ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อจะได้หาหลักธรรมาภิบาล และพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้กำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารที่เก็บรวบรวมไว้ดังต่อไปนี้

##### 1.1 หลักการและทฤษฎี

1) หลักการที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษานี้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

- (1) หลักนิติรัฐ
- (2) หลักนิติธรรม
- (3) หลักธรรมาภิบาล
- (4) หลักการเลือกตั้ง
- (5) หลักความเป็นอิสระ
- (6) หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2) ทฤษฎีที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

- (1) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

## 1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและหลักธรรมาภิบาล ประเด็นข้อมูลดังต่อไปนี้

### 1) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- (1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(Universal Declaration of Human Rights))
- (2) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention on Civil and Political Rights)

### 2) กฎหมายต่างประเทศ

- (1) สาธารณรัฐเกาหลี
  - Korea Republic of the Constitution of 1948 (พ.ศ. 2491) with Amendments through 1987 (พ.ศ. 2530)
  - Public Official Election Act, 2010 (พ.ศ. 2553)
- (2) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
  - The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987 (พ.ศ. 2553)
  - Republic Act No.07166, 1991 (พ.ศ. 2534)
  - Republic Act No.9006, 2001 (พ.ศ. 2544)
- (3) สาธารณรัฐอินเดีย
  - The Constitution of India, 1949 (พ.ศ. 2492)
  - Election Commission of India's Model Code of Conduct for The Guidance of The Political Parties and Candidates

### 3) กฎหมายไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- (6) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560
- (10) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560
- (11) ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561
- (12) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- (13) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- (14) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
- (15) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2547
- (16) มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ ยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารประเภทอื่นที่จะใช้เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ได้แก่ ตำรา รายงานวิจัย รายงานการประชุมสัมมนา คำวินิจฉัย คำพิพากษา บทความและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งข้อมูลเอกสาร กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยเหล่านี้นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

## 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ทั้งในส่วนผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

โดยวิธีการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า

## 2.1 ประชากรสัมภาษณ์

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่จะศึกษา เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตามวิธีวิทยาการวิจัย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกตั้ง จำนวน 12 คน ดังต่อไปนี้

- 1) กรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 1 คน
- 2) บุคลากรระดับผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน
- 3) นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 2 คน
- 4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 คน
- 5) ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 2 คน
- 6) สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 1 คน
- 7) ทนายความ จำนวน 2 คน

## 2.2 ประเด็นสัมภาษณ์

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นประเด็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนาระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามที่กำหนดไว้ จำนวน 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

- 1) ความคิดเห็นต่อปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และผลกระทบ
- 2) ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหลักธรรมาภิบาล
- 3) ความคิดเห็นต่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 4) ความคิดเห็นต่อการใช้กฎหมายกำหนดหลักธรรมาภิบาลให้มีผลผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 5) ความคิดเห็นต่อการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- 6) ข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำอื่นที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยในระหว่างสัมภาษณ์อาจมีประเด็นเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้และผู้วิจัยคิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

### 3. การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นวิธีวิทยาการวิจัยวิธีใหม่ โดยมาจากแนวคิดในการให้ผู้ซึ่งไม่ใช่ผู้ออกแบบหรือไม่ได้มีพื้นฐานในการออกแบบนั้น มามีส่วนร่วมในการออกแบบ โดยระดับการเข้ามามีส่วนร่วมแตกต่างกันไปในแต่ละวิธีการในการจัดทำกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีสามารถบังคับใช้ได้ผลนั้น ผู้วิจัยควรต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นักวิชาการด้านกฎหมาย ได้มีโอกาสเข้ามาทำการมีส่วนร่วมในการออกแบบสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เห็นว่าเป็นการสมควรจะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ โดยผู้วิจัยมีหน้าที่นำคำตอบจากการใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้มาจากการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยอื่นตามที่กำหนดไว้ ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้จัดทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่เหมาะสมต่อการบังคับใช้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2560, หน้า 111)

การวิจัยนี้มุ่งถึงการนำหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมมาใช้เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรงกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งในสถานะของผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นักวิชาการ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้เข้ามาทำการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ทั้งนี้ เพราะล้าพั้งจากการวิจัยจะได้คำตอบที่จะนำมาพัฒนาและสร้างเป็นรูปแบบนั้น จะมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งอาจส่งผลทำให้ได้คำตอบที่ไม่สามารถตอบสนองตามความเป็นจริงและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ โดยวิธีวิทยาการวิจัยนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีการนำไปใช้เป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่มุ่งต่อการพัฒนาและจัดทำเป็นรูปแบบ (Model) ดังนั้นการใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาทำการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ก็จะทำให้เป็นงานวิจัยที่สามารถจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะร่วมกันสร้างรูปแบบของคำตอบตามประสบการณ์ ปัญหาที่มี และตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาใช้ โดยมีกระบวนการดำเนินการดังต่อไปนี้

### 3.1 ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรผู้ซึ่งมีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรงกับการเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 16 คน แยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประชากรเฉพาะกับกลุ่มประชากรผสม โดยมีประชากรในแต่ละกลุ่ม ประกอบไปด้วย

#### 1) ประชากรกลุ่มเฉพาะ

ประชากรกลุ่มเฉพาะเป็นกลุ่มประชากรซึ่งมีบทบาทหน้าที่และประสบการณ์เหมือน ๆ กัน จำนวน 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน คือ

- (1) กลุ่มบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) กลุ่มนักวิชาการ
- (3) กลุ่มนักการเมือง
- (4) กลุ่มนักกฎหมาย

#### 2) ประชากรกลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มผสมเป็นกลุ่มประชากรซึ่งมาจากการแยกประชากรกลุ่มเฉพาะให้มารวมกันเป็นประชากรกลุ่มผสมจำนวน 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน แต่ละกลุ่มประกอบด้วย บุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 1 คน นักวิชาการ จำนวน 1 คน นักการเมือง จำนวน 1 คน และนักกฎหมาย จำนวน 1 คน

สำหรับเหตุผลของการจัดให้มีประชากรแยกเป็นประชากรกลุ่มเฉพาะและประชากรกลุ่มผสม เนื่องจากประชากรกลุ่มเฉพาะต่างมีบทบาทหน้าที่และประสบการณ์เดียวกันหรือเหมือน ๆ กัน เมื่อได้มาร่วมอภิปรายเพื่อหาหลักการมาภิบาลและนำมาพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมมีแนวความคิดหรือมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันและไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ดังนั้น ข้อเสนอความคิดเห็นและความต้องการให้มีสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมายจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนประชากรกลุ่มผสมนั้น ประชากรในกลุ่มมีบทบาทหน้าที่และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน เมื่อได้มาร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นในกลุ่มจึงเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ต่อกัน ทำให้เกิดความคิดเห็นและความต้องการที่แตกต่างกันได้ แต่วิธีวิทยาการวิจัยนี้ต้องมีข้อเสนอความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มที่เป็นข้อตกลงร่วมกันให้เป็นที่ยอมรับของประชากรในกลุ่มที่แม้มีความต่างในบทบาทหน้าที่และประสบการณ์ก็ตาม

ประชากรกลุ่มเฉพาะและประชากรกลุ่มผสมในแต่ละกลุ่มดังกล่าวข้างต้นจะร่วมกันออกแบบสาระสำคัญที่เห็นว่าเป็นการสมควรที่จะบัญญัติไว้ในร่างต้นแบบพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### 3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ

#### 1) ขั้นเตรียมการ

(ก) ผู้วิจัยเตรียมความพร้อมโดยการกำหนดกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกตั้งและมีหนังสือเชิญประชากรให้เข้ามีส่วนร่วมออกแบบ

(ข) การจัดเตรียมสถานที่สำหรับจัดทำ Co-Design โดยเหตุที่การวิจัยนี้กำหนดแยกกลุ่มประชากรในช่วงเช้า 4 กลุ่ม และช่วงบ่าย 4 กลุ่ม สถานที่ซึ่งต้องจัดแยกออกเป็น 4 โต๊ะ และจัดให้ห่างจากกัน เพื่อไม่ให้เกิดการร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน แต่จัดให้อยู่ในห้องเดียวกัน จึงจำเป็นต้องเป็นห้องขนาดใหญ่

(ค) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษและเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม

(ง) การจัดเตรียมเลขานุการประจำกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการจดเนื้อความและบันทึกมติของที่ประชุมกลุ่ม

#### 2) ขั้นดำเนินการ

การดำเนินการจัดทำ Co-Design กำหนดการแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงเช้า เวลาประมาณ 09.00 -12.00 น. รวมใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม และช่วงบ่าย เวลาประมาณ 13.00 -16.00 น. รวมใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ในการดำเนินการทั้ง 2 ช่วงแม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกันแต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อที่จะให้ออกแบบเดียวกัน การดำเนินการทั้ง 2 ช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่นำเสนอคำตอบของกลุ่มตนต่อที่ประชุม โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยดำเนินการกำหนดประเด็นที่เป็นหัวข้อสำหรับให้กลุ่มประชากรที่กำหนดไว้ร่วมออกแบบตามหัวข้อที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 2 ให้ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มในชุดแรก แยกกันดำเนินการร่วมออกแบบด้วยวิธีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปรายร่วมกัน พร้อมหาข้อยุติของคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นที่กำหนดไว้ โดยมีผู้วิจัยหรือผู้ช่วยวิจัยทำหน้าที่เป็นเลขานุการกลุ่มอยู่ประจำในแต่ละกลุ่ม มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการจดเนื้อความที่ได้จากการออกแบบของแต่ละกลุ่มเป็นคำตอบจากการตกลงร่วมกันภายในกลุ่มนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ 3 ให้ประธานกลุ่มแต่ละกลุ่ม นำเสนอรูปแบบที่จัดทำขึ้นมาแล้วต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังและรับรู้รูปแบบของกลุ่มตน และตอบข้อซักถาม

ขั้นตอนที่ 4 จัดกลุ่มประชากรใหม่อีกครั้งเป็นประชากรกลุ่มผสมที่มีจำนวนมาจาก สักส่วนของประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มใหม่ได้ 4 กลุ่ม และดำเนินการ เช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1-3 ขั้นตอนนี้จะใช้เวลาเท่ากับขั้นตอนที่ 1-3 ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง ดังนั้น การดำเนินการจึงเป็นช่วงบ่ายในวันเดียวกันเพื่อจะได้ความต่อเนื่องของความคิด เมื่อได้ คำตอบของรูปแบบมาแล้ว ประธานกลุ่มจะนำเสนอรูปแบบที่ร่วมกันจัดทำโดยการนำเสนอต่อที่ ประชุมเช่นเดียวกับการดำเนินการในช่วงเช้า

ผู้วิจัยจะได้คำตอบเป็นต้นแบบพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ของประชากรกลุ่มเฉพาะ จำนวน 4 ต้นแบบ และของประชากรกลุ่ม ผสม จำนวน 4 ต้นแบบ รวมเป็น 8 ต้นแบบ ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบและเป็นข้อมูล สำหรับการจัดทำต้นแบบพัฒนากฎหมาย คือ กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อไป

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมตามระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วม ออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ทั้งหมด ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อเป็น ฐานข้อมูลสำหรับการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและจัดทำพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

#### 5. วิธีการจัดทำพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง

การจัดทำกฎหมายนั้นมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำกฎหมาย โดยมีรายละเอียดในการจัดทำ ดังต่อไปนี้

##### 5.1 หลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมาย

การจัดทำกฎหมายนี้มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนด หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความ คิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำ



ร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุล พินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทาง อาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกิดความ จำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผล บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึง บทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค.ด้าน กฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

การจัดทำกฎหมายนั้นมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและ พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน

1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่าง พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญด้วย

2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือ ประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนด ระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและ สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดคน โยบาย หรือกำกับ หรือกำหนด หลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจน ด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือ ดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดแย้งตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ทั้ง 9 ข้อ จึงสามารถจัดทำเป็นร่างกฎหมายได้

## 5.2 โครงสร้างการจัดทำร่างกฎหมาย

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้นแบบพัฒนากฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และนำเอาประเด็นสำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและหลักการของหลักธรรมาภิบาลทั้งในหน่วยงานภาครัฐของไทย องค์การระหว่างประเทศ และต่างประเทศ มาจัดทำเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการ ดังนี้

1) รูปแบบโครงสร้างของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจ แนวทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลแต่ละข้อ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล การกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

2) เปรียบเทียบและวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การกำหนดหน้าที่และอำนาจออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล การกำหนดหน้าที่และอำนาจกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

3) นำข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การร่วมออกแบบ (Co-Design) มาวิเคราะห์ร่วมกับหลักการของธรรมาภิบาลและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้นแบบพัฒนากฎหมายให้มีความเป็นเอกภาพและมีความเชื่อมโยงกัน

4) จัดทำร่างพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาทิ โครงสร้างของหลักธรรมาภิบาล การกำหนดหน้าที่และอำนาจออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล การกำหนดหน้าที่และอำนาจกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาล รูปแบบการบังคับใช้ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ใช้บังคับ

5) การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## 6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

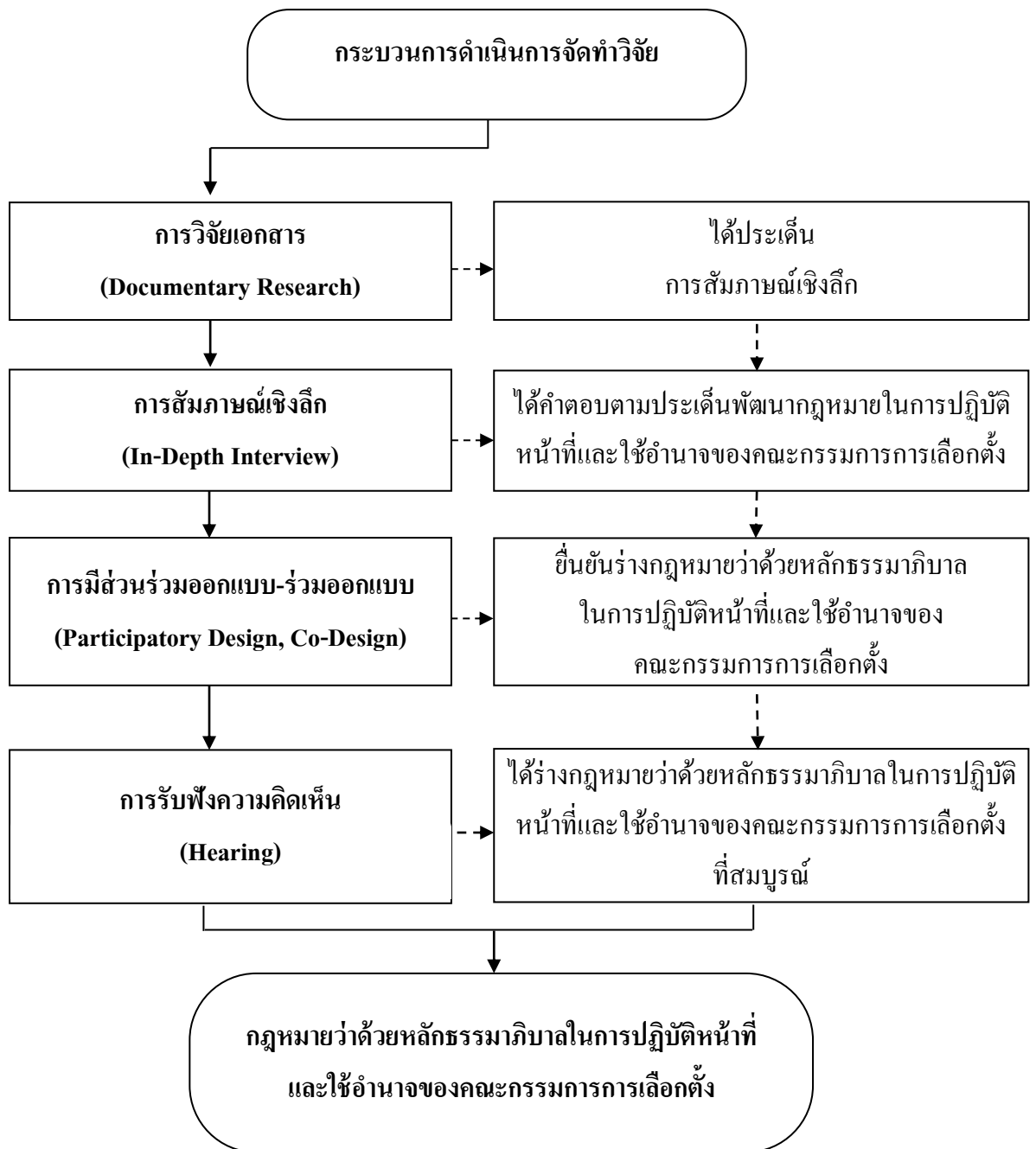
เมื่อการวิจัยได้คำตอบตามโจทย์วิจัยที่กำหนดไว้แล้ว คือ การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อที่จะเป็นกฎหมายที่สามารถนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 การวิจัยจึงกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หมายถึง การให้ประชากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งได้ร่วมกันรับฟังผลการวิจัยและวิพากษ์รูปแบบกฎหมายที่จะพัฒนาเพื่อให้ประชากรที่เข้าร่วมประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นได้วิพากษ์พร้อมให้ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปสู่การพิจารณาในการปรับปรุงคำตอบให้ดีขึ้นและเหมาะสมต่อการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากที่สุดที่จะนำไปใช้บังคับต่อไป

ประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกตั้งที่เป็นนักวิชาการ นักการเมือง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น จำนวน 59 คน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ณ โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชั่น เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร (ดูภาพประกอบที่ภาคผนวก ค.)

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วนั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้นแบบพัฒนากฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

## 7. การพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์การวิจัยอันเป็นผลผลิต (Output) ของการวิจัย คือ กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการจัดทำรูปแบบจึงได้นำหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและคำตอบจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) มาใช้พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม เมื่อได้ร่างกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วนั้น การวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ซึ่งสามารถสรุปกระบวนการวิธีวิทยาการวิจัยได้ดังนี้ (ดูภาพประกอบที่ 3.1 กระบวนการดำเนินการจัดทำวิจัย)



ภาพประกอบที่ 3.1 กระบวนการดำเนินการจัดทำวิจัย