

บทที่ 4

หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทุกประเทศทั่วโลกย่อมมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง ผู้มีและใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้มีและใช้อำนาจอธิปไตยก็คือประชาชน แต่หากเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรมากก็ไม่สามารถจะใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงเฉพาะเรื่องให้ใช้วิธีการลงประชามติ คือ การให้ประชาชนทั้งประเทศตัดสินโดยการลงมติในเรื่องนั้น ๆ สำหรับในกรณีอื่นนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนจำนวนมากจะต้องให้ผ่านการเลือกผู้แทนของตนจากการสละอำนาจของตนให้แก่ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนโดยวิธีการเลือกตั้งผู้แทน ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญเพราะจะเป็นการกำหนดทิศทางการบริหารและปกครองประเทศ

การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่จะทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่สำคัญที่เรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจหนึ่งในสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และโดยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐ คือประเทศที่มีการปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความสำคัญในการตรากฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เป็นเครื่องมือและกลไกที่จะใช้ในประเทศ รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การจะได้ผู้แทนราษฎรที่แท้จริงตามที่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยต้องการนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้งที่มีระบบที่มีความเป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมากที่สุด และผู้ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งก็คือ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยมี “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวกให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยมีการกำหนดรูปแบบและระบบการเลือกตั้งโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาจากการเลือกตั้งก็คือ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในการจัดการเลือกตั้ง ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบและไม่ถูกต้องแล้ว ย่อมส่งผลให้ได้ผู้แทนของประชาชนที่ไม่ดีไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและสร้างปัญหาทางการเมืองตามมา เนื่องจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้ผู้แทนราษฎรที่เข้าไปใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาประโยชน์ เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน และเกิดการซื้อสิทธิขายเสียง ทำความเสียหายแก่ประเทศทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทำให้การพัฒนาประเทศเกิดความล่าช้า และล่าหลังไม่เท่าทันนานาอารยประเทศ รวมทั้งสร้างความไม่น่าเชื่อถือและเกิดการไม่ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากที่กล่าวมานั้นย่อมแสดงให้เห็น ได้ว่าการเลือกตั้งที่มีระบบการเลือกตั้งที่ดีย่อมสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์และผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งประเทศไทยโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2540 ฉบับพุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง คือ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวต่างเป็นกฎหมายกำหนดกระบวนการและวิธีการเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐอื่นสนับสนุนและช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่กำหนดที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งรองจากรัฐธรรมนูญและรองรับหน้าที่และอำนาจในการจัดการเลือกตั้งและควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งให้มีความสุจริต เทียบธรรม และชอบด้วยกฎหมาย แต่ถึงกระนั้นก็ตามสิ่งที่ปรากฏก็คือมีการฟ้องร้องเป็นคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นการฟ้องร้องระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกันเอง หรือฟ้องร้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งที่มาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในการเลือกตั้งและส่งผลกระทบอย่างเห็นได้ชัดต่อการเลือกตั้งและการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

จากที่กล่าวมานี้ การวิจัยจึงมีแนวคิดว่าการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้คั้งองค์กรและผู้ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจรัฐ

ในการจัดการเลือกตั้งตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักการบริหารปกครองภาครัฐที่ดีหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ในปัจจุบันไม่พบว่าในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีแนวทางการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นรูปธรรมและไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานยึดหรือใช้หลักธรรมาภิบาลข้อใดในการจัดการเลือกตั้งไว้โดยตรงและมีประสิทธิผลเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความสุจริตและเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้น การวิจัยจึงมีแนวคิดในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งหมายถึงผู้ปฏิบัติงานด้วย การวิจัยกำหนดหัวข้อการวิจัย คือ “หลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การจัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคาดหวังว่าหลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้นั้นหากมีความเหมาะสมแล้วย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทั้งในส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงาน จะทำให้การเลือกตั้งมีความสุจริต เที่ยงธรรม และชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลดีต่อการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและส่งผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

1. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งในห้วงเวลาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกกันเองของประชาชนในแต่ละกลุ่มบุคคลตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากำหนดไว้ และรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหาร จะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยที่ใช้ระบอบการเมืองแบบระบบรัฐสภาจะนำไปสู่การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากการจัดการเลือกตั้งโดยชอบเนื่องจากเป็นบุคคลซึ่งเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องได้รับการ

กลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นหลักประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นบุคคลมีความประพฤติและคุณสมบัติอันเป็นที่ยอมรับ และได้รับความน่าเชื่อถือของ สาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากมลทินมัวหมอง ทำเพื่อผลประโยชน์ ของส่วนรวม ไม่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลทำให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ให้เป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส เทียบธรรม และชอบด้วยกฎหมาย ประเทศไทยจึงจะมีการได้มาซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตรงตามความต้องการของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างแท้จริงมากที่สุด ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภานับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มาจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดการเพื่อให้ได้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยเช่นกัน แม้ปัจจุบัน การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้ มาจากการเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือ ประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่มก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็หน้าที่และอำนาจจัดหรือดำเนินการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และควบคุมการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมและชอบด้วยกฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาเข้าไป ทำหน้าที่สำคัญ คือ การกลั่นกรองและตรวจสอบกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและตำแหน่งที่สำคัญอื่น ๆ การตั้งกระทู้ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกรัฐสภา พิจารณา ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม การทำสัญญา ระหว่างประเทศที่มีความสำคัญ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็น เกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมต่อศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ การติดตาม เสนอแนะ และ เร่งรัดการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยังมีอำนาจพิเศษตามบทเฉพาะกาลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ร่วมเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี

ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เพียงจะมีแต่เรื่องการจัด การเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้ผู้ซึ่งจะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิก พรรคการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อเข้าไป กำหนดนโยบายและเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยการส่งสมาชิกพรรคการเมืองเข้าสมัคร รับเลือกตั้ง จึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินงานของระบบการเมืองในด้านความเป็นสถาบัน ทางการเมือง อีกทั้ง เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน สนับสนุนหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน เป็นสถาบันสรรสร้างผู้นำทางการเมืองที่กำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์

ของประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในการดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำกับและติดตามการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง การกำกับและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองถือเป็นหน้าที่และอำนาจที่สำคัญเป็นอย่างมาก

นอกจากนั้น ในเรื่องการจัดทำประชามติ ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ของประเทศที่มีความต้องการให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข มติของคนในสังคมจึงมีความสำคัญ นอกจากระบบผู้แทนของประชาชนซึ่งการใช้อำนาจอาจจะขัดต่อเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ การออกเสียงประชามติจึงถูกนำมาใช้เสริมระบบผู้แทนของประชาชน เพื่อให้การตัดสินใจในเรื่องสำคัญเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนมากที่สุด สนับสนุนต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยลักษณะสำคัญของการออกเสียงประชามติ คือ เรื่องที่จะจัดทำประชามติต้องมีความสำคัญและเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ ข้อความที่จะใช้ขอความเห็นต้องมีความชัดเจนให้ตัดสินใจได้ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียม จัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระและลับ อีกทั้งต้องนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้รับมอบหมายให้เป็นองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการดังปรากฏในการจัดทำประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปีพุทธศักราช 2550 และฉบับปีพุทธศักราช 2560 อีกทั้ง การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2540 ฉบับพุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างก็กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรมและชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นถึงสภาวะการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละยุคสมัยในภาวะปกติที่มีในช่วงเวลาการรัฐประหารสามารถแยกกล่าวได้แต่ละช่วงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ละฉบับดังต่อไปนี้ คือ

1) สภาวะการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างจึงมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เนื่องจากให้ประชาชนได้เลือกผู้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากรัฐสภาจากแต่ละจังหวัด และมีการนำเอาร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็น รัฐสภามีหน้าที่เพียงรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือการปฏิรูปการเมืองโดยมีเป้าหมายสำคัญที่เอื้อให้เกิดรัฐบาลที่ “เข้มแข็ง” และพรรคการเมืองใหญ่ที่เข้มแข็งขึ้นด้วย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้มากที่สุดเท่าที่เคยมีมาก่อนซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน เพื่อจะได้ทันกับความเข้มแข็งของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ จนบางครั้งเรียกกันว่าเป็น “อำนาจที่ 4” ขึ้นมาทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบรัฐบาลและองค์กรอำนาจอื่น ๆ เนื่องจากถ้าฟังจะให้ระบบรัฐสภาตรวจสอบรัฐบาลอาจทำได้ไม่มากนัก และทำให้เกิดองค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นับได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นองค์กรใหม่ที่ไม่เคยมีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมาก่อน ดังนั้น จึงยังคงมีปัญหาจากขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ทั้งในส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น รวมทั้งปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

หากกล่าวเฉพาะองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจจัดการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรเป้าหมายของการวิจัยนี้ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือเป็นองค์กรสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยเนื่องจากเป็นองค์กรที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่ประชาชนเลือกให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติแทนประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งแต่เดิมนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ฝ่ายอำนาจบริหาร ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในความเป็นกลางและประสบปัญหาในการปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งเป็นอย่างมาก (สีดา สอนศรี, 2546, หน้า 2-3) ปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ข้าราชการเมืองมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำ โดยในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาจากการเลือกตั้งหรือสังกัดพรรคการเมือง ก่อให้เกิดปัญหา

แก่ข้าราชการประจำในการปฏิบัติงานซึ่งอาจวางตัวเป็นกลางได้ยากลำบาก เพราะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้เกิดความขัดแย้งกันด้านผลประโยชน์ขึ้นมาอย่างชัดเจน (ยุวรัตน์ กมลเวช และคณะ, 2541, หน้า 20)

ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดแนวคิดให้มีองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง (ยุวรัตน์ กมลเวช และคณะ, 2541, หน้า 28) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 สมัยรัฐบาลที่มี หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” ให้มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2519 (เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519) แต่คณะกรรมการชุดนี้ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง ไม่ได้รับการยอมรับจากนักการเมือง นักวิชาการ จึงส่งผลให้ถูกยุบไป (คณะกรรมการศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 11-12) ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเช่นกัน ให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2535 (เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535) เรียกว่า “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” แต่ก็มีปัญหาการดำเนินการเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับให้อำนาจในการจับกุมการทุจริตด้วยตนเอง ขาดความต่อเนื่อง และยังคงอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการการเมืองและหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นจึงยังไม่มีความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงและไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง (ประชาธิปไตย, 2539, หน้า 12)

ต่อมาโดยผลของการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งมุ่งหวังให้การจัดการเลือกตั้งที่จะต้องดำเนินให้ไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมเพราะเกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศและมีนัยสำคัญทางการเมืองเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นให้มีองค์กรกลางระดับชาติที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายการเมืองทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้ง มีหน้าที่สำคัญ คือ การแบ่งเขตการเลือกตั้ง การบริหารและการกำกับดูแลการเลือกตั้ง และให้ความรู้ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึกทางการเมืองในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงนำไปสู่การกำหนดให้มีองค์กรจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งรวมถึงการออกเสียงประชามติ ที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยมีการกำหนดการ

ได้มาและหน้าที่และอำนาจในการจัดการเลือกตั้งอย่างชัดเจน อันเป็นผลให้อำนาจจัดการเลือกตั้งของ “กระทรวงมหาดไทย” สิ้นสุดลง

การจัดการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งในระดับชาติ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงมาอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และโดยที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ทั้งในส่วนอำนาจทางบริหาร คือ การบริหารงานภายในองค์กรและกำกับดูแลหน่วยงานทางธุรการ จัดหรือดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า “กฎ” เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองให้ไว้ใน การกำหนดกฎที่มีผลใช้บังคับกับบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ประชาชน ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งเองด้วย และอำนาจกึ่งตุลาการ คือ การตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองอันเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรงหรือตามที่กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองให้อำนาจไว้ที่มีลักษณะตัดสินข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งอันมีผลกระทบต่อสถานภาพและสิทธิของประชาชน ซึ่งในบางกรณีมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นที่สุด ดังเช่น มาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังกล่าวมีลักษณะการรวมอำนาจทางบริหาร อำนาจกึ่งนิติบัญญัติในการออกกฎ และอำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนและตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่ในองค์กรเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จึงนับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงและเกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แต่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทั้งสามส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่นที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ยังเกิดปัญหาที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจและนำสู่เป็นคดีความในชั้นศาลมาอย่างต่อเนื่อง

การจัดการเลือกตั้งในห้วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 2 ชุด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดแรก (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) ที่มีนายธีรศักดิ์ วรรณสุต เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2543 และนับว่าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงของประชาชนครั้งแรกในประเทศไทยด้วยการจัดการเลือกตั้งครั้งที่สองเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2544 ต่อมาเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกพ้นการดำรงตำแหน่ง การจัดการเลือกตั้งมาอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2549) ในห้วงการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ 2 ได้มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน ประกอบด้วย พลเอกศิริินทร์ รูปกล้า (พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2545) และพลตำรวจเอกวาสนา เพิ่มลาภ (พ.ศ. 2545-พ.ศ. 2549) คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ 2 เป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว อย่างไรก็ตามได้มีการประท้วงต่อต้านรัฐบาลจนกระทั่งมีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดที่ 2 เป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งอีกครั้งและยังเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2549 ด้วย

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกิดปรากฏการณ์ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีข้อพิพาทและนำสู่เป็นคดีความในชั้นศาล ดังตัวอย่างกรณีที่สำคัญ ๆ ดังเช่น

(1) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่าการใช้ “อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ” ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2542 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎที่จำกัดสิทธิและเป็นการออกกฎที่นอกเหนือหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2549

วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้อาศัยอำนาจออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่ามาตรา 137 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่าไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13) โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแต่ต้นก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาเสนอเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด การกำหนดลักษณะบุคคลต้องห้ามที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลเกินกว่าที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 137 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้อำนาจไว้โดยระยะเวลาต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองยาวนานกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13) จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎที่จำกัดสิทธิและเป็นการออกกฎที่นอกเหนือหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 137 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13)

คดีนี้ผู้ใช้สิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้ฟ้องคดีและมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้อง โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ศาลมีคำพิพากษา

ให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13) ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือนอกเหนือหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์การของรัฐจะมีอำนาจสั่งให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำที่มีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วการกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.64/2552 วินิจฉัยประเด็นสำคัญแห่งคดีสรุปความได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ออกระเบียบดังกล่าว โดยข้อ 2 ของระเบียบกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา การแก้ไขระเบียบดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีมติในการประชุมครั้งที่ 102/2543 (369) ให้ยกเว้นการปฏิบัติในส่วนที่ 3 เรื่อง การสรรหาและการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 จึงเป็นเพียงมติที่ให้แก้ไขระเบียบดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการออกเป็นระเบียบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับได้ อีกทั้งขั้นตอน กระบวนการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่จะมีหน้าที่และอำนาจและการปฏิบัติงานภายในเขตจังหวัดของตนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 15 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบดังกล่าว จึงได้กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และหลักเกณฑ์ให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สุจริต เป็นกลาง และเที่ยงธรรม เพื่อมาดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีเพียงมติให้ ยกเว้นการปฏิบัติในส่วนที่ 3 เรื่อง การสรรหาและการแต่งตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 แล้วแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น โดยไม่ได้ดำเนินการสรรหา บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ตามส่วนที่ 3 เรื่อง การสรรหาและการแต่งตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 คำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยังมีวินิจฉัย อีกประเด็นหนึ่งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีที่ 4 ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกรณีพิพาทไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) ถึง (6) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกคำสั่ง ดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 คณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลพิพากษาให้ กระทรวงการคลังชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 เป็นเงินจำนวน 184,354.83 บาท

คดีนี้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งแต่งตั้งขึ้นมาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายและตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นผู้ฟ้องคดีและมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ กระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และการที่ศาลมีคำพิพากษาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้โอกาส ผู้ฟ้องคดี (ที่ 4) ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เป็นการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (ที่ 4) ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจาก การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขาดความโปร่งใสและไม่คำนึงถึง หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณา

(3) การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้กระบวนการจัดการเลือกตั้งและการหาคู่หาเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2549 ว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้ง ตลอดจนการดำเนินการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้งดังกล่าวและการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการออกมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง อันส่งผลไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง

คดีนี้พลเอกสหายหยุด เกิดผล รองประธานมูลนิธิธิดาภิบาลเพื่อประชาธิปไตยและคณะได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 และที่เกี่ยวข้อง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการที่ศาลมีคำวินิจฉัยว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งและการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการออกมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางบริหารจัดการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงการให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งตามหลักการที่เป็นสากลที่ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นความลับและอิสระ

(4) การมีมติคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้ดำเนินการปรับแผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยจัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นให้หันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง และการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าวในทุกหน่วยเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับทั้งในทางข้อเท็จจริงและในความรู้สึกของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 607-608/2549 โดยสรุปศาลเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่มีผลเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง เป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยโดยทางผู้แทน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริงตามนัยดังกล่าวย่อมหมายถึง การเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอิสระ ไม่มีการบังคับ ชูเชิญ จ้างวาน หรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เงื่อนไขประการหนึ่งในหลาย ประการที่จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยอิสระ คือ การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนลับ ดังที่ข้อ 21 (3) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติซึ่งประเทศไทยรับรองแล้ว กำหนดไว้มีใจความว่า เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาคและการลงคะแนนเสียงลับหรือวิธีการลงคะแนนเสียงโดยอิสระทำนองเดียวกัน และมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่าการเลือกตั้งให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ โดยการออกเสียงลงคะแนนลับตามนัยข้อ 21 (3) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติและมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายถึงการออกเสียงลงคะแนนซึ่งผู้เลือกตั้งรู้สึกว่าจะไม่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดนอกจากตัวผู้เลือกตั้งเองสามารถเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนหรือไม่ และออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนใด การออกเสียงลงคะแนนที่ผู้เลือกตั้งรู้สึกว่าจะบุคคลภายนอกสามารถรู้เห็นได้ ไม่ใช่การออกเสียงลงคะแนนลับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสถานะเช่นนี้ไม่ใช่การเลือกตั้งอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้เลือกตั้งขาดอิสระที่จะออกเสียงลงคะแนนตามความรู้สึกผิดชอบของตนและเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ศาลยังได้พิเคราะห์แผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ที่จัดเรียงคูหาเลือกตั้ง โดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง ประกอบกับพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ว่าบัตรเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการเลือกตั้งใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 และผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรจะเปลี่ยนการจัดเรียงคูหาเลือกตั้งโดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นตามแบบที่เคยทำกันมาแต่เดิมหรือไม่ ศาลมีคำพิพากษาว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ

กำหนดให้ดำเนินการปรับแผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยจัดเรียงภูมิลำเนาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง และการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าวในทุกหน่วยเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับทั้งในทางข้อเท็จจริงและในความรู้สึกของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 104 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย และถึงแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยการสนับสนุนและช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่หาอาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งด้วยวิธีการที่ละเมิดหลักการออกเสียงลงคะแนนลับอันเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้แทนได้ไม่ ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้งและการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549

คดีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติกำหนดให้ดำเนินการปรับแผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยจัดเรียงภูมิลำเนาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง มาเป็นให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งและการที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าวในทุกหน่วยเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 อันเป็นผลมาจากการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้งและการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในทางบริหารและการออกกฎละเมิดหลักการออกเสียง

ลงคะแนนลับอันเป็นสาระสำคัญของหลักการเลือกตั้งที่เป็นสากลในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และไม่เคารพหลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

(5) กรณีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 พรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน ประกาศไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง ซึ่งตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ในเขตการเลือกตั้งที่มีผู้สมัครพรรคเดียวจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต จึงจะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงเวลานั้นเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเพียงพรรคเดียว คือ พรรคไทยรักไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้มีการรับสมัครและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมีผู้แทนจากพรรคการเมืองขนาดเล็กลงสมัคร นำไปสู่ประเด็นว่าพรรคไทยรักไทยอ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง และได้นำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่า พรรคไทยรักไทยอ้างพรรคการเมืองอื่นให้ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่วินิจฉัยสั่งการ โดยพลัน กระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่พรรคไทยรักไทยและมิได้กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำคุกกรรมการการเลือกตั้งบางคน ๆ ละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคนละ 10 ปี และต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15232/2558 เห็นพ้องด้วยพิพากษายืน

คดีนี้มีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ขณะนั้น) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และการที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกกรรมการการเลือกตั้งบางคน ๆ ละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคนละ 10 ปี และศาลชี้ว่ากรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำรงความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นกลางทางการเมืองให้มั่นคงที่สุด แต่กลับกระทำการในลักษณะตรงกันข้าม วินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบด้วยหน้าที่เป็นคุณแก่พรรคการเมืองอันเป็นพรรครัฐบาล อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและคุณธรรม เท่ากับว่ายอมละทิ้งคุณความดี คุณประโยชน์ของตนที่มีมาก่อนจนหมดสิ้น ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่ขาดการเคารพต่อกฎหมาย ไม่มีความเป็นกลางและคุณธรรม ส่งผลให้เกิดการทำลายความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่งและกระทบสืบเนื่องต่อมาอีกด้วย

(6) คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้อำนวยความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขงรูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้นและให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขงอย่างเดียวเป็นมติที่ชักจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้

ตราขารูปเครื่องหมายกากบาทเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นการตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะลงคะแนนโดยใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทโดยปริยาย เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 909/2549 คดีนี้สืบเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีมติให้อำนาจความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขารูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้นและให้เน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขารูปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ศาลเห็นว่าการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 รวมทั้งการประชาสัมพันธ์วิธีการลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรงที่จะต้องดำเนินการทุกวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยมิให้เป็นบัตรเสีย หรือให้เป็นบัตรเสียน้อยที่สุด แต่เดิมผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจมาโดยตลอดว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องใช้ปากกาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเตรียมไว้ในคูหาเลือกตั้งทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการเพิ่มเติมการลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งใหม่โดยให้ใช้ตราขารูปเครื่องหมายกากบาทประทับตราในบัตรเลือกตั้งพร้อมกับอำนวยความสะดวกโดยจัดตราขารูปไว้ในคูหาเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้อัดปากกาไว้ในคูหาเลือกตั้งเหมือนกับทุกครั้งที่ผ่านมา จึงทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสับสนและเข้าใจว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 การลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องใช้ตราขารูปเครื่องหมายกากบาทประทับในบัตรเลือกตั้งได้เพียงวิธีการเดียวโดยไม่สามารถใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งได้ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีมติให้ประชาสัมพันธ์การใช้ตราขารูปเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวก็ยิ่งทำให้เข้าใจว่าไม่สามารถใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งเหมือนกับทุกครั้งที่ผ่านมาได้ ดังนั้น การที่มีมติให้อำนาจความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขารูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว และให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขารูปอย่างเดียวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 จึงเป็นการชักจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ตราขารูปประทับในบัตรเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวตามความต้องการของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการกระทำที่ตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทในบัตรเลือกตั้งโดยปริยาย มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้เน้น

การประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบอย่างเดียว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาภายหลังคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 36/2549 (เวียน) เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2549 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 สามารถใช้ปากกาหรือใช้ตราขายรูปเครื่องหมายกากบาททำเครื่องหมายกากบาทในบัตรเลือกตั้ง ได้ก็ตามก็สืบเนื่องจากศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้มีคำสั่งลงวันที่ 30 มีนาคม 2549 กำหนดมาตรการและวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา อีกทั้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 36/2539 (เวียน) เมื่อ 31 มีนาคม 2549 มีผลใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 เท่านั้น แต่มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 81/2548 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ที่ให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ มีผลกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องมีการเลือกตั้งในโอกาสต่อไปด้วย หากยังมีได้มีการแก้ไขมติหรือการเพิกถอนมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวและการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

คดีนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขายอย่างเดียวให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่ศาลมีคำพิพากษาว่าให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่มีมติให้เน้นการประชาสัมพันธ์การใช้ตราขายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบแต่เพียงอย่างเดียว และยังวินิจฉัยว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ปฏิบัติงานในทางบริหารจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะจำกัดสิทธิประชาชนโดยปริยายและไม่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมาเป็นปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่แสดงให้เห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ยังมีลักษณะขัดต่อหลักการเลือกตั้งที่เป็นสากล ขาดความเป็นกลาง ขาดการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชน เกินขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และไม่เคารพต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไม่ได้ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลมากเพียงพอ ส่งผลให้การเลือกตั้งมิเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม และ

ชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง จึงไม่อาจทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเชื่อมั่นและไว้วางใจคณะกรรมการการเลือกตั้ง และที่สำคัญการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศในภาพรวมอีกด้วย

2) สภาวะการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่าง พ.ศ. 2549-พ.ศ. 2550 ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และนายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกันและมีผลใช้บังคับใช้เป็นกฎหมายทันทีแทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อร่างเสร็จหลังจากได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วต้องเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลปรากฏว่าผู้มาลงประชามติเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายในการปฏิรูปทางการเมืองที่ต้องการให้เป็นการเมืองใหม่ ให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นผลให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 11 จำนวน 7 องค์กร ประกอบด้วย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 องค์กร ประกอบด้วย องค์กรอัยการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติรองรับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรองจากรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐหนึ่งที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระคือ เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้

โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ๆ โดยมีหน่วยงานราชการรองรับที่เรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจสำคัญ 3 ด้าน คือ อำนาจทางบริหาร อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ และอำนาจกึ่งตุลาการ

การจัดการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดที่ 3 (พ.ศ. 2549-พ.ศ. 2556) ที่มีนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดที่ 4 (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2561) ที่มีนายศุภชัย สมเจริญ เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ยังเกิดปรากฏการณ์ปัญหาที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจและนำสู่เป็นคดีความในชั้นศาล ดังเช่น

(1) กรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.111-112/2556 มีประเด็นวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีมติในการประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 เลือกรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางกะปิ ตามรูปแบบที่ 1 ที่มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันน้อยที่สุดเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลเห็นว่า ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในการแบ่งเขตการเลือกตั้งต้องพยายามจัดให้มีราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุดและต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มิให้นำพื้นที่เพียงบางส่วนของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เสนอรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตบางกะปิจำนวน 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 มีมติเลือกรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตบางกะปิ ตามรูปแบบที่ 1 ที่มีผลต่างจำนวนประชากร 18,148 คน คิดเป็นร้อยละ 12.09 มากกว่าผลต่างจำนวน

ประชากรในรูปแบบที่ 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 มีผลใช้บังคับและคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ใช้การนำพื้นที่บางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่นมากำหนดเป็นเขตเลือกตั้งในเขตบางขุนเทียน โดยนำพื้นที่ของแขวงแสมดำบางส่วนรวมกับแขวงท่าข้าม กำหนดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 1 และนำพื้นที่แขวงแสมดำส่วนที่เหลือจากเขตเลือกตั้งที่ 1 มากำหนดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 2 ตามรูปแบบที่ 1 ซึ่งมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด โดยมีได้อ้างมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่อย่างใด การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่แบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด แต่มีมติในการประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 เลือกลงการแบ่งเขตการเลือกตั้งเขตบางกะปิตามรูปแบบที่ 1 ที่มีจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งต่างกัน 18,148 คน ส่วนการแบ่งเขตเลือกตั้งตามรูปแบบที่ 2 จำนวนประชากรต่างกัน 7,486 คน และรูปแบบที่ 3 จำนวนประชากรต่างกัน 372 คน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางมิให้ทำการแบ่งเขตเลือกตั้งตามรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 ได้เพียงข้ออ้างที่ว่าผลต่างของจำนวนประชากรเกินร้อยละสิบไปเพียงเล็กน้อยและคำนึงถึงความเคยอยู่ของประชากรที่อยู่ในแขวงเดียวกัน สะดวกต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐและผู้สมัครอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

อีกทั้งมีพื้นที่เขตเลือกตั้งติดต่อกันมีความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกันและไม่มีผู้ใดเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะคัดค้านแต่อย่างใด เหตุผลที่กล่าวอ้างจึงยังไม่มีน้ำหนักแน่นเพียงพอที่จะรับฟังได้ การแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สอดคล้องกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และข้อ 14 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ดังนั้น มติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมครั้งที่ 76/2553 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 ให้แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางกะปิ ตามรูปแบบที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เฉพาะส่วนการแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ฟ้องคดี โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเลือกการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางกะปิ ตามรูปแบบที่ 1 ที่มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันน้อยที่สุดเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่ศาลมีคำพิพากษามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2553 แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เฉพาะส่วนการแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่เคารพและยึดกฏกติกาที่ตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้นซึ่งมีสภาพบังคับกับคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยการเลือกปฏิบัติและขาดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

(3) กรณีการออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลในคดีหมายเลขแดงที่ พ.7/2562 คดีนี้ศาลเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 และกระบวนการออกระเบียบดังกล่าวก็ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่มีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยอีกประเด็นหนึ่งว่า เนื้อหาของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 34 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นพิิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อ 34 ดังกล่าวที่กำหนดว่าในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจ

เข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หากฝ่าฝืนหรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม ให้ผู้แจ้งข้อกล่าวหาไม่อนุญาตให้บุคคลนั้นเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง และให้บันทึกเหตุดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนการสืบสวนสอบสวน เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่มาตรา 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 ที่กำหนดว่าในการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาย่อมสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากให้ทนายความหรือบุคคลที่ถูกกล่าวหาไว้วางใจเป็นผู้แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน การที่ไปจำกัดสิทธิในการนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมการรับฟังและห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา จึงย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเกิน ไปกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการที่บัญญัติไว้ในข้อ 34 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีต่ำกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จึงต้องนำมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในข้อ 34 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ดังนั้น เนื้อหาในข้อ 34 ของระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนที่กำหนดว่าห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ในหมวด 3 ส่วนที่ 2 การสืบสวนสอบสวน ข้อ 34 เฉพาะข้อความว่า “ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา”

คดีนี้ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นผู้ฟ้องคดี โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีประเด็นสำคัญแห่งคดีว่าหลักเกณฑ์ตามข้อ 34 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ที่กำหนดว่าในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่ศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นการกำหนดไม่ชอบในส่วน “ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา” เพราะเหตุให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีต่ำกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎที่ไม่เคารพต่อหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในอันที่สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมาเป็นปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แสดงให้เห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจก็ยังมีปัญหาลักษณะที่ไม่คำนึงถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติงาน ไม่เคารพต่อหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในอันที่สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน

3) สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 สืบเนื่องจากการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระราชโองการ จัดทำร่างโดย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่างปี พ.ศ. 2557-พ.ศ.2560 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดแรก จำนวน 36 คน ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมี นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน แต่ในชั้นพิจารณาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (ชุดที่สอง) จำนวน 21 คน ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่ผ่านการออกเสียงประชามติ ต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการเดิมที่บัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและให้มีหน้าที่และอำนาจสำคัญตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ (1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร (3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งตาม (1) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ชั่วคราว แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย (4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม (5) ควบคุมดูแลดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และ (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาบังคับใช้แทน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่บัญญัติรองรับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีบทบาทหน้าที่และอำนาจในกระบวนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนทั้งในระดับชาติ คือ การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย การจัดการเลือกตั้งนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย การเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2560 ในปี พ.ศ. 2561 (แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2562) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2562 (วันที่ 24 มีนาคม 2562) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ในปี พ.ศ. 2563 (วันที่ 20 ธันวาคม 2563) การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ (วันที่ 28 มีนาคม 2564) ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดที่ 5 (พ.ศ. 2561-ปัจจุบัน) ที่มี นายอิทธิพร บุญประคอง เป็นประธาน กรรมการการเลือกตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบัน ในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังกล่าวมานั้น ก็ยังเกิดปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งผู้ปฏิบัติงาน ดังเช่น

(1) การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกิดขึ้นครั้งแรกในวันที่ 24 มีนาคม 2562 ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ก่อนการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 1/2562 ให้ยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคเป็นระยะเวลา 10 ปี คดีนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการอย่างเร่งรีบและเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อพรรคการเมือง ดังเช่นการวิพากษ์วิจารณ์ของเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี ปรากฏจากการออกรายงานของเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรีหรือ “อันเฟรล” (ANFREL’s International Election Observation Mission - IEOM) ว่ากรณีนี้ที่พรรคไทยรักษาชาติ

ซึ่งมีผู้สมัครเป็นนายกรัฐมนตรีถูกตัดสิทธิโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและในเวลาเพียง 2 วันทางคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งเรื่องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายุบพรรคนี้ กรอบกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินและความเร่งรีบทำให้นักวิเคราะห์จำนวนหนึ่งมองว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจในลักษณะตุลาการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (We Watch, 2563, Online)

กรณีนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่ายังมีปัญหาความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องการเลือกปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาค ความกังขาในความเป็นกลางทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) มูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย (พีเน็ต) ได้ออกรายงานผลการปฏิบัติงานสังเกตการณ์เลือกตั้งและตรวจสอบการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ตอนหนึ่งมีการกล่าวหาคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าไม่สนับสนุนองค์การเอกชนตรวจสอบสังเกตการณ์เลือกตั้งสรุปความได้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22 บัญญัติไว้ว่า “(5) ส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชน ในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการกำหนด” แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเจตนาไม่ออกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข เพื่อสนับสนุนองค์การเอกชนในการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และยังกล่าวเกี่ยวกับปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องอื่น ๆ อาทิเช่น การออกกระเปียบล่าช้าในหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับการสืบสวนสอบสวน เช่น เรื่องรางวัลนำจับ กำหนดให้มีขึ้นในช่วงก่อนวันเลือกตั้งเพียงหนึ่งวันก่อนวันเลือกตั้งซึ่งไม่ทันการณ์และไม่น่าจะเกิดประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่ขาดการเตรียมความพร้อมอย่างมีประสิทธิภาพ มีบัตรเลือกตั้งจำนวนมากไม่สามารถส่งให้ถึงทันการนับคะแนน ทำให้กลายเป็นบัตรเสีย (มูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย, 2562, หน้า 19, 23)

กรณีนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่าในมุมมองของภาคประชาชนยังมีปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะปัญหาการออกกฎกติกาที่มีความล่าช้า อันเป็นการไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือมิให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยปริยาย ปัญหาการบริหารจัดการเลือกตั้งที่ขาดประสิทธิภาพ จนไม่สามารถส่งบัตรเลือกตั้งให้ถึงที่นับคะแนน

(3) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดทำ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ 2564 หน่วยงานในกลุ่มองค์กรศาล องค์กร อีสาระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา และองค์กรอัยการ พบว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้คะแนนต่ำที่สุดในกลุ่ม (สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช., 2564, ออนไลน์)

กรณีนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเป็น หน่วยงานที่รับผิดชอบทางธุรการและการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีความสำคัญ และมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยังมีปัญหาและต้อง พัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้เกิดความโปร่งใสและมีคุณธรรมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 53 บัญญัติให้คณะกรรมการออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ข้อกำหนดทางจริยธรรมดังกล่าวต้องระบุ ด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษอย่างไร กรณีนี้พบว่าพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ 14 กันยายน 2560 แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออก ข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการ เลือกตั้งที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2564 ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนานถึง 4 ปีเศษ จึงจะดำเนินการ แล้วเสร็จ แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และขาดความรับผิดชอบต่อภารกิจ และหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน

(5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22 วรรคแรก (10) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและตามมาตรา 22 วรรคสาม กำหนดให้การกำหนดตามมาตรา 22 วรรคแรก (10) ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่สาธารณชนจะ พึงได้รับ หลักธรรมาภิบาลและความเป็นธรรมประกอบกัน ซึ่งพบว่ามีพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ 14 กันยายน 2560 จนถึงปัจจุบัน ระยะเวลา ผ่านมา 4 ปีเศษ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีได้ดำเนินการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ

และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ประชาชนทราบดังกล่าวไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด อันสะท้อนถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีการละเลยล่าช้าและมีได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความรับผิดชอบต่อการกิจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมาเป็นปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่แสดงให้เห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจก็ยังมีปัญหาลักษณะที่ไม่คำนึงถึงภารกิจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ความโปร่งใส หลักนิติธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากคิดความในชั้นศาลและข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่แสดงถึงปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จากการสัมภาษณ์ประชากรสัมภาษณ์กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มนักการเมือง ในประเด็นความคิดเห็นต่อปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผลกระทบ ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่าที่ผ่านมาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดมีปัญหาที่แตกต่างกันไป แต่ปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นทุกชุด คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งขาดการรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนและมีข้อกังขาในความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ มุ่งแต่ให้การจัดการเลือกตั้งแล้วเสร็จแต่ไม่ได้คำนึงถึงความสุขจิตและเที่ยงธรรมที่แท้จริง ใช้อำนาจออกกฎกติกาเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินขอบเขตอำนาจและกระทบสิทธิประชาชนเกินความจำเป็น ไม่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้งที่มากพอและไม่ได้เน้นคุณภาพการมีส่วนร่วม ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงยังไม่ได้ลดลง และยังมีผู้กล่าววานเกี่ยวกับการทุจริตในระดับผู้ปฏิบัติงานเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ ตลอดมาและที่สำคัญการจัดการเลือกตั้งในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกชุดมีปัญหาด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีความล่าช้าและยากต่อการเข้าถึง เป็นเหตุสำคัญในการทำลายความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนั้นประชากรแต่ละกลุ่มต่างเห็นว่าปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในการจัดการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้นมีผลต่อการยอมรับในผลการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่เป็นการเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมตามความคาดหวังของประชาชน สำหรับประชากรกลุ่มบุคคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จำนวนสามคนในสี่คนต่างยอมรับว่าที่ผ่านมาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีปัญหาในทุก ๆ ด้านทั้งในทางบริหาร เช่น การอำนวยความสะดวกที่มีความล่าช้า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายและระยะเวลาดำเนินการ การออกกฎหมายลำดับรอง เช่น การออกกฎหมายลำดับรองที่ขัดกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญ การไม่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายลำดับรองเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น เป็นต้น และการใช้อำนาจตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กระบวนการสืบสวนและไต่สวนมีความล่าช้า เป็นต้น ส่วนประชากรกลุ่มบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งคนก็ยอมรับถึงการมีปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมามีความแตกต่างกันไป แต่กรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันก็ได้พยายามวางแนวทางการปฏิบัติให้เกิดความเป็นธรรมและแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดมา การจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งแต่ละคราวมีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาที่สั้นมาก ทำให้ต้องตัดสินใจภายใต้ข้อจำกัด การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทุกกรณีมีความตระหนักรับผิดชอบของกฎหมาย ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนมิได้เกิดจากการทุจริตแต่เป็นการตีความหรือแปลความกฎหมายคลาดเคลื่อนซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งมาก โดยประชากรสัมภาษณ์ทุกกลุ่มต่างเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไม่ว่ากรณีที่มีคดีความในศาลหรือข้อกังขาอื่นใดต่างมีผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน ในหลายกรณีมีผลให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่เป็นการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง ไม่เชื่อมั่นและไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนบางครั้งนำไปสู่ขยายความขัดแย้งทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหลักธรรมาภิบาลจากการสัมภาษณ์ประชากรสัมภาษณ์กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักการเมือง และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างเห็นสอดคล้องต้องกันว่า หากคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลน่าจะส่งผลดีต่อกระบวนการเลือกตั้งและความไว้วางใจต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่มีใช้ว่าที่ผ่านมากomiteeกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหลักธรรมาภิบาลเสียเลย เพียงแต่อาจไม่มากพอและไม่มีหลักธรรมาภิบาลที่ชัดเจนเพียงพอให้ยึดถือปฏิบัติ ถ้าหากมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความชัดเจนและเหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจน่าจะส่งผลให้การปฏิบัติ

หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและบรรดาผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายเป็นไปโดยชอบธรรมมากกว่าที่ผ่านมาและอาจลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้ด้วย ที่สำคัญควรกำหนดให้มีสภาพบังคับดังเช่นที่มีการออกเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

โดยสรุปสภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีสถานะเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ๆ ก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนับตั้งแต่ชุดแรกจนถึงชุดปัจจุบัน ก็ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจจนนำสู่การถูกวิพากษ์วิจารณ์และเกิดข้อพิพาทเป็นคดีความในชั้นศาลมาอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากหลายกรณีดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น อันน่าจะเกิดจากการที่ยังไม่แนวทางการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นรูปธรรมและไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดการเลือกตั้งไว้โดยตรงและมีประสิทธิผลเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความสุจริตและเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง ในอันที่จะสอดคล้องกับความหมายของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองที่ดี อันเป็นหลักการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งที่ต้องพึงยึดถือเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งปกติเป็นการใช้ดุลยพินิจที่จะเป็นคุณและเป็นโทษต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ก่อให้เกิดช่องทางการใช้ดุลยพินิจให้เป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ที่มีข้อกังขาในความไม่สุจริต ความไม่เที่ยงธรรม ความไม่โปร่งใส และความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีข้อพิพาทและคดีความที่ฟ้องร้องเป็นตัวยืนยันถึงโอกาสและช่องทางในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ ย่อมส่งผลกระทบที่ตามมาคือการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ไม่ดีไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นำไปสู่การเปิดโอกาสให้คนไม่ดีเข้าไปใช้อำนาจรัฐและทุจริตคอร์รัปชัน เกิดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ สร้างปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการพัฒนาประเทศเกิดความล่าช้าและถดถอยไม่เท่าทันนานาอารยประเทศ รวมทั้งสร้างความไม่น่าเชื่อถือและเกิดความไม่ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่แท้จริงของประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ที่ได้คำตอบจากข้อ 1 สภาวการณ์ของปัญหาและผลกระทบ พบว่าขอบเขตหน้าที่และอำนาจ และการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งการวิจัยมีแนวคิดที่จะนำเอาหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” มาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินงานในภารกิจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นกรอบแนวทางปฏิบัตินำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบ ให้เกิดความสัมพันธ์กับปฏิสัมพันธ์ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจภายใต้กรอบกฎหมายอย่างถูกต้องโดยคาดหวังว่าหากมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้แล้วจะส่งผลดีต่อการเลือกตั้งตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งหากจะมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้นั้นจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อจะได้เลือกเอาหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมและนำไปใช้พัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น การวิจัยจึงกำหนดประเด็นการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทยมีกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดคกฏเกณฑ์ว่าด้วยการปกครอง คือ รัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น เริ่มมีตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรก มีสาระสำคัญ ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้มีสิทธิออกเสียง เป็นต้น และต่อมาภายหลังได้มีการบัญญัติคำว่า “รัฐธรรมนูญ” เพื่อใช้แทนคำว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” และนำมาใช้ในฉบับแรก ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติ

ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเช่นกัน โดยมีสาระสำคัญ เช่น วาระการดำรงตำแหน่ง คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้เลือกตั้ง เป็นต้น และมีการกำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งส่วนหนึ่งจะมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ซึ่งจากคำกล่าวของ นายคณิน บุญสุวรรณ ในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 ระบุว่าโดยปกติแล้วกระบวนการในการจัดการเลือกตั้งจะมี 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การเตรียมการเลือกตั้ง ส่วนที่ 2 การดำเนินการเลือกตั้ง และส่วนที่ 3 การตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยเหตุที่การเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะที่การดำเนินการจัดการเลือกตั้งนั้น พบว่าทุกครั้งที่มีการจัดการเลือกตั้งมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ และนำไปสู่การเลือกตั้งโดยมิชอบ จึงส่งผลกระทบต่อการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ไม่เป็นไปตามที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง ดังนั้นโดยผลของการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ทำให้กระบวนการในการจัดการเลือกตั้งมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขมาตลอด จนกระทั่งในปี พุทธศักราช 2535 ที่มีการเรียกร้องประชาธิปไตยจากประชาชนและมีการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายผู้ทำการปฏิบัติรัฐประหารกับประชาชน ซึ่งในที่สุดก็ได้ว่าฝ่ายประชาชนเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะจนนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ในปีพุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำมากที่สุดเท่าที่เคยจัดทำรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้ประเทศไทยมีคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและเป็นต้นแบบของการมีองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงที่จะจัดการให้เกิดการเลือกตั้งผู้ซึ่งที่จะเป็นผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารของประเทศจวบจนถึงปัจจุบัน

จากความสำคัญของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เองที่การวิจัยมุ่งหาคำตอบที่จะวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ชอบด้วยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการบริหารปกครองที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบ ดังเช่นการวิจัยมีเป้าหมาย ดังนั้นในการวิเคราะห์จึงนำกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความทันสมัยสำหรับบริบทการปกครองของประเทศไทยและมีความเป็นประชาธิปไตยสูง โดยการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับปัญหาที่เกิดขึ้น และสาเหตุแห่งปัญหา และกำหนดประเด็นวิเคราะห์ ประกอบด้วย ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง การได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

1) ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กระบวนการในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมาก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการ ดำเนินการเกือบทั้งสิ้น แต่ผลจากการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ จึงให้มีคณะกรรมการ การเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อแยกองค์การในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งออกไปให้มีความอิสระจากองค์การ ในทางการเมือง ให้เข้ามารับหน้าที่แทนกระทรวงมหาดไทยและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ เพื่อให้การ เลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน รวมทั้งให้สามารถ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เริ่มแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และต่อมาภายหลังเมื่อประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างก็บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นกัน

ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเกี่ยวกับการ จัดการเลือกตั้ง มี 3 ด้าน

(1) หน้าที่และอำนาจในทางบริหาร

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทางบริหาร คือ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กฎหมายนำไปสู่การปฏิบัติในการควบคุมและดำเนินการ จัดให้มีการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการนั้นกำหนดไว้ อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการบริหารจัดการเลือกตั้งในทุกขั้นตอน ให้สัมฤทธิ์ผล ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการเลือกตั้ง เช่น การวางแผน การเตรียมบุคลากร การจัดหา งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น และขั้นตอนดำเนินการเลือกตั้ง เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้ง การแต่งตั้งหรือมอบหมายบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การจัดทำทะเบียนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การจัดให้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง

การรวบรวมผลคะแนนเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งถ้าฟังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ต้องใช้บุคลากรจำนวนมากและหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางบริหารเป็นหัวใจของกระบวนการเลือกตั้งที่จะทำให้การเลือกตั้งสำเร็จลุล่วง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 และมาตรา 145 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 และมาตรา 236 ต่างได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ และโดยเหตุที่ถ้าฟังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 ได้บัญญัติเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจให้มีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน โดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมือง และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง การส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มเติมขึ้นมานั้นเป็นการเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และทำให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนทำหน้าที่เป็นพลเมืองที่ดีมีคุณภาพอันเป็นการส่งเสริมให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้องชอบธรรมและทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คงบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางบริหารเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งไว้เฉพาะในมาตรา 224 ให้มีหน้าที่และอำนาจจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ และดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย เท่านั้น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในทางบริหารที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางและมีลักษณะที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทำให้สำเร็จ (Manage) โดยที่ไม่จำเป็นต้องลงไปทำเองทุกอย่าง หลายภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งหรือมอบหมาย แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้ลดทอนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในทางบริหารก็ตาม แต่พบว่าหน้าที่และอำนาจอื่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเหตุที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในทางบริหารต่างกำหนดเพียงหลักการเนื้อหาสาระสำคัญของหน้าที่และอำนาจไว้อย่างกว้าง ๆ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจแต่ละขั้นตอนไว้ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจแต่ละขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้งจึงมีช่องทางทำให้เกิดข้อบกพร่องและใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีขอบได้ ลำพังแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในทางบริหารเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม อาจนำไปสู่ช่องทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในทางที่เป็นคุณหรือเป็นเป็นโทษต่อผู้มีส่วนได้เสียและแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบได้

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางบริหารที่ผ่านมา เคยปรากฏพบปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่สุจริตเที่ยงธรรม ตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จนเกิดข้อพิพาทนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาลในหลายกรณี ดังเช่น กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งโดยมิชอบให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัด โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.64/2552) กรณีที่การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการออกมติในการจัดดูหาเลือกตั้งอันส่งผลไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อันเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 607-608/2549)

กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้อำนาจความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขารูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้นและให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขารูปอย่างเดีวอันเป็นมติที่ชักจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ตราขารูปเครื่องหมายกากบาทเพียงอย่างเดีวซึ่งเป็นการคัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะลงคะแนนโดยใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทโดยปริยาย อันเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 909/2549) เป็นต้น

จากที่วิเคราะห์มานั้น จะเห็นได้ว่ายังขาดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานที่ดีจึงนำไปสู่การเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางบริหารเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ดีไว้ให้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดีหรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง น่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางบริหารเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบ มีความเป็นกลาง มีความอิสระ มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีช่องทางการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อการตรวจสอบและป้องกันมิให้การปฏิบัติเกิดข้อบกพร่องหรือนำไปสู่ช่องทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้มีส่วนได้เสียหรือแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ อันจะทำให้การทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมและได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมากขึ้นให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาใช้อำนาจหน้าที่และรับผิดชอบกระบวนการจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าคำพิพากษาของรัฐธรรมนูญไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในทางบริหารเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ชัดเจนเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติที่ดีไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้มากขึ้น ประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ และนักการเมือง มีความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีปัญหาด้านความโปร่งใสและความมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลคะแนนเลือกตั้ง รายหน่วยเลือกตั้งที่นำมาใช้คำนวณประกาศผลการเลือกตั้ง ดังเห็นได้จากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลคะแนนเลือกตั้งรายหน่วยเลือกตั้งที่นำมาใช้คำนวณ

ประกาศผลการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งมีปัญหาในเรื่องบัตรเข่งและการแสดงผลการเลือกตั้งล่าช้า จนเกิดข้อกังขาในความโปร่งใสและความมีประสิทธิภาพในการจัดการเลือกตั้ง และได้มีข้อเสนอแนะว่าควรมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคะแนนเลือกตั้งในทุกขั้นตอนทั้งระดับหน่วยเลือกตั้ง การรวมผลคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งและระดับประเทศ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแต่ละระดับต้องเน้นคุณภาพการมีส่วนร่วมด้วย ส่วนประชากรที่เป็นบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าควรต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งมากขึ้นแต่ก็มีข้อจำกัดทางกฎหมาย และเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีความพยายามปรับปรุงพัฒนากระบวนการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการพัฒนาคนที่เข้าร่วมจัดการเลือกตั้งที่มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมีกระบวนการหลายขั้นตอนหลายระดับและใช้กำลังคนจำนวนมากเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการเลือกตั้งจึงเป็นผลให้เกิดปัญหาขึ้น นอกจากนี้ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคนจากการสัมภาษณ์จำนวนสี่คน มีความเห็นว่าความโปร่งใสเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้คลายข้อกังขาและได้รับการยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ควรพัฒนาระเบียบปฏิบัติกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเลือกตั้งให้มีความชัดเจนแน่นอนและมีความโปร่งใส แต่การพัฒนาขึ้นกับนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคณะว่าจะให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใด หากมีกฎหมายบังคับไว้ชัดเจนก็จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกคณะต้องปฏิบัติตาม

ผลการสัมภาษณ์ประชากร สะท้อนให้เห็นได้ว่าประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งต่างเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้รู้เห็นถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางบริหารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และคุณภาพการมีส่วนร่วม และแสดงถึงความต้องการให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่ดีและมีผลผูกพันเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยเห็นด้วยกับเสียงสะท้อนดังกล่าวและควรต้องให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการออกกฎหมายที่สภาพบังคับผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะเป็นกลไกบังคับการและกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

(2) หน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่โดยปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด หน่วยงานใดเป็นผู้บังคับใช้ตามกฎหมาย

มีหลักเกณฑ์และกลไกในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ส่วนหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศหรือที่เรียกโดยรวมว่า “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate or Delegated Legislation) ที่มีสถานะภาพเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2558, ออนไลน์) แต่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทุกระดับนั้น มีรูปแบบขั้นตอนและรายละเอียดวิธีดำเนินการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีความอิสระและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 ประกอบมาตรา 145 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 ประกอบมาตรา 236 ต่างมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจวางระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะระบุเจาะจงเป็นการเฉพาะเรื่องไว้ ก็คือระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ก่อนคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ หลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาคและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง มาตรการและการควบคุมการบริจาคมเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินของรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมือง และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยมีเจตนามุ่งหวังให้พรรคระเบียบ หลักเกณฑ์และมาตรการดังที่กำหนดไว้ก่อให้เกิดการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีความเสมอภาคและโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งไว้การเฉพาะ 2 เรื่อง คือ ให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการสืบสวนและไต่สวนหรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการสืบสวนและไต่สวน และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการใช้อำนาจของกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนที่พบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การบัญญัติไว้เช่นนี้จึงเป็น

การบัญญัติจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายลำดับรองมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 และให้มีได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองที่มีผลต่อกระบวนการจัดการเลือกตั้งและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ทั้งพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง และตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งเองด้วย แต่โดยเหตุที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียงหลักการเนื้อหาสาระสำคัญไว้อย่างกว้าง ๆ มิได้มีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวไว้ ดังนั้นถ้าฟังแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันหรือป้องกันมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ชอบธรรม และไม่กระทบสิทธิของบุคคล และการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ก่อให้เกิดการการใช้ดุลยพินิจที่เปิดกว้างมาก อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ดังปรากฏเกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้งไม่เที่ยงธรรมและกระทบสิทธิของบุคคล จนเกิดข้อพิพาทนำไปสู่ฟ้องร้องคดีความต่อศาลในหลายกรณี ดังเช่น กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2542 กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำกัดสิทธิที่มีระยะเวลายาวนานกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการออกกฎหมายนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2549) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิไม่สอดคล้องกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และข้อ 14 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นผลให้ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ.111-112/2556) คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่กำหนดห้าม

ทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.7/2562) เป็นต้น

จากที่วิเคราะห์มาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ายังขาดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ดีในการออกกฎหมายลำดับรอง จึงนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจและถูกฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ดีไว้ให้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดีหรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” น่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรมมากขึ้น รวมทั้งลดปัญหากระทบสิทธิของประชาชน อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นกลุ่มนักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทุกกลุ่มต่างมีความเห็นว่าคำบังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และไม่กระทบสิทธิของประชาชน ต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติที่ดีเพียงพอไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ประชากรที่เป็นกลุ่มนักกฎหมาย นักวิชาการและนักการเมืองต่างมีความเห็นว่าที่ผ่านมากคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก อาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาออกกฎหมายลำดับรองเกินขอบเขตหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและส่งผลให้ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และยังได้มีข้อเสนอแนะว่าก่อนออกกฎหมายลำดับรองควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งควรเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นต่อสาธารณะชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วก็ควรจัดให้มีการประเมินผลตามรอบระยะเวลาที่สมควรและรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้วพัฒนาให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนประชากรที่เป็นบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสามคนจากการสัมภาษณ์จำนวนสี่คนมีความเห็นและข้อเสนอแนะในทำนองเดียวกับประชากรที่เป็นกลุ่มนักกฎหมาย นักวิชาการ และนักการเมือง ส่วนอีกหนึ่งคนเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ใช้อำนาจและมีกระบวนการออกกฎหมายลำดับรองที่คำนึงถึงความยุติธรรม เสมอภาค และโปร่งใสในระดับดีแล้ว และปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงส่วนน้อย

ผลการสัมภาษณ์ประชากร สะท้อนให้เห็นได้ว่าประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งต่างเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้รู้เห็นถึงปัญหาการใช้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองที่เกิดจาก

การไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่ดีและมีผลผูกพันเพียงพอที่จะกำกับการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้วนำมาประกอบพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งให้เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นด้วย ซึ่งข้อเรียกร้องเป็นไปภายใต้หลักธรรมาภิบาลและสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บังคับใช้กับการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกด้วย ผู้วิจัยเห็นด้วยกับเสียงสะท้อนและข้อเรียกร้อง และควรต้องให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง ที่มีสภาพบังคับผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะเป็นกลไกบังคับการและกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

(3) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้ง คือ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่กำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยผลของคำวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของบุคคล เช่น การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การสั่งนับคะแนนใหม่ การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น การตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นหน้าที่และอำนาจสำคัญในกระบวนการเลือกตั้งที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จำเป็นต้องมีกลไกหรือกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 และมาตรา 147 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไปอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การออกเสียงประชามติมิได้

เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด และมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีบทบัญญัติที่แตกต่างก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้อำนาจเฉพาะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 และมาตรา 240 ได้บัญญัติเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย และบัญญัติให้คำวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นที่สุดเฉพาะที่มีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหากเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย สำหรับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนการคัดค้านการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและเมื่อได้วินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างไรแล้วมีอำนาจเสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจและเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ก็เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การเพิกถอนสรรหาหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องกับระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตอำนาจในเรื่องการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยให้ศาลยุติธรรมเข้ามามีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และเป็นการถ่วงดุลอำนาจการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย ส่วนกรณีที่

กำหนดห้ามมิให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งร่วมดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยสั่งการกรณีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นบุคคลผู้มีอำนาจสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาในกระบวนการวินิจฉัยเพราะเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป., หน้า 227-229)

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบัญญัติเนื้อหาสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่มาตรา 224 บัญญัติให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควรและให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และเมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนหรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งเลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 224 และมาตรา 225 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ ก็คือ ยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เคยมีอำนาจ “เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” เป็นให้มีอำนาจ “สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี” แทน และบัญญัติให้คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่หรือระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวให้เป็นที่สุดเฉพาะที่มีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น เหตุที่มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้นมา ก็เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำการทุจริตก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และการระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้นเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตเฉพาะหน้า ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 389)

นอกจากนั้น มาตรา 226 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราวหรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้วหากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอน

สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น โดยให้ศาลฎีกานำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา ในส่วนกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ต้องนำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาเช่นเดียวกันกับศาลฎีกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ตั้งแต่แสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ ถือเป็นกลไกบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและที่สำคัญมีลักษณะ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียว ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองและถือเป็นยุติ

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีอำนาจลักษณะสภาพเบ็ดเสร็จและยุติเด็ดขาด ทำให้การตรวจสอบเป็นไปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมได้ แต่ในทางกลับกันการให้อำนาจหน้าที่ลักษณะเช่นนี้ก็อาจนำไปสู่ช่องทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้มีส่วนได้เสียและเป็นช่องทางการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบได้ ดังเช่นกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15232/2558 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ที่มีข้อกล่าวหาว่าพรรคไทยรักไทยจ้างพรรคการเมืองอื่นให้ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับไม่วินิจฉัยสั่งการโดยพลัน กระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่พรรคไทยรักไทยและมีได้กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต เป็นผลให้ศาลพิพากษาให้จำคุกกรรมการการเลือกตั้งบางคน ๆ ละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญาและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี เป็นต้น

จากที่วิเคราะห์มานั้น จะเห็นได้ว่ายังขาดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการที่ดีในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ที่จะป้องกันการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิให้นำไปสู่ช่องทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้มีส่วนได้เสียหรือแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ดีไว้ให้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการภายใต้หลักการ

บริหารจัดการที่ดีหรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” ที่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับระดับสากล น่าจะทำให้ลดปัญหาในกระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ต้องให้มีสภาพในรูปแบบกฎหมาย กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีดำเนินการหรือวางกรอบแนวทางการปฏิบัติและกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีผลผูกพันคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความเป็นกลาง มีความอิสระปราศจากอคติทั้งปวง ไม่ผูกพันผลประโยชน์หรืออยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล โดยเฉพาะกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อให้การทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่แท้จริงของประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้งและได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชนมากขึ้น

อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักการเมือง นักวิชาการ และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างมีความเห็นว่าลำพังแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่อาจเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และไม่กระทบสิทธิของประชาชน ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติที่ดีเพียงพอไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นอกจากนั้น ประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการและนักการเมืองมีความเห็นว่าที่ผ่านมากฎหมายการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้มีความล่าช้า ไม่ทันกาลที่จะเยียวยาแก้ไขการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และมีข้อก้ำกัใจในความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และยังได้มีข้อเสนอแนะว่าควรดำเนินการในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้ไปด้วยความรวดเร็วและเปิดเผยคำวินิจฉัยเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมีเหตุผลและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ส่วนประชากรที่เป็นบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่คำนึงถึงความยุติธรรมและโปร่งใส และปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงส่วนน้อยที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด

ผลการสัมภาษณ์ประชากร สะท้อนให้เห็นได้ว่าประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งต่างเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้รู้เห็นถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งด้านความมีประสิทธิภาพและความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และแสดงถึงความต้องการให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่ดีและมีผลผูกพันเพียงพอต่อการกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยเห็นด้วย

กับเสียงสะท้อนดังกล่าวและควรต้องให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้งที่สภาพบังคับผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะเป็นกลไกบังคับการและกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

โดยสรุปจากที่วิเคราะห์ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมานั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกกฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขึ้นมาบังคับใช้เป็นการทั่วไปที่มีผลบังคับกับพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งมีอำนาจตรวจสอบการเลือกตั้งด้วย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียว จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้งที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปหรือไม่เป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การให้มีหน้าที่และอำนาจลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียวเช่นนี้ อาจทำให้เกิดช่องทางการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในทางมิชอบ หรือเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้มีส่วนได้เสีย หรือแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบได้ ซึ่งล้าพังกฎบัญญัติที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและเพียงพอต่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การวางกรอบแนวทางการปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์และกลไกในการบังคับการให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงย่อมมีความสำคัญยิ่ง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นกฎหมายฉบับที่มีความสำคัญต่อการกำหนดหน้าที่และอำนาจ และจำกัดการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรองจากรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาให้หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการบังคับให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความเป็นกลาง มีความอิสระปราศจากอคติทั้งปวง ไม่ผูกพันหรืออยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของบุคคล คณะบุคคล โดยเฉพาะกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2) การได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการที่ได้วิเคราะห์ถึงขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับในส่วนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและให้มีหน้าที่และอำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ก็เพื่อการสร้างคุณภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งระบบบริหารงานภาครัฐรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด จึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระและมีสถานะพิเศษได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ ที่มา คุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้าม กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงกำหนดประเด็นวิเคราะห์ ประกอบด้วย องค์ประกอบ ที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง โดยการวิเคราะห์จะได้นำเอาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมา ก็เพื่อให้มีสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและเป็นการสร้างคุณภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ระบบบริหารงานภาครัฐรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐหนึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีสถานะพิเศษได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 ต่างบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งและกรรมการการเลือกตั้งอีกสี่คน ปัจจุบันตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 222 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน โดยให้กรรมการการเลือกตั้งเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานั้น มีเจตนามุ่งหวังให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนเพียงพอเหมาะสมที่จะทำหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้เพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้งมากขึ้นก็เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 381) ที่ผ่านมามีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดการเลือกตั้งสอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์เชิงลึกประชากรสัมฤทธิ์ในกลุ่มนักกฎหมาย นักวิชาการ นักการเมือง และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างเห็นว่าจำนวนกรรมการการเลือกตั้งมีความเหมาะสมกับภารกิจและขอบเขตหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่กำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) ที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและมีสถานะพิเศษได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้ความสำคัญกับที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 ต่างบัญญัติให้แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 229 ได้บัญญัติให้แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา จำนวนห้าคน และจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมายมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

อธิบดีผู้พิพากษาหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสองคน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานั้น จะเห็นชัดได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้จะมาเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานและจะต้องเป็นที่ “ประจักษ์” ซึ่งหมายความว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้วางตนเป็นกลางทางการเมืองและดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตในหน้าที่และกิจการงานทั้งปวงจนเป็นที่ปรากฏชัดแก่ปวงชนชาวไทยโดยทั่วไป ดังนั้น ความเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นหัวใจสำคัญ ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องมีและคงไว้ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

นอกจากการกำหนดคุณสมบัติขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบันก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในทุกฉบับ คุณสมบัติ ก็คือ ลักษณะประจำตัวบุคคลที่ต้องมีมาก่อนการได้มาซึ่งสิทธิหรือตำแหน่งตามกฎหมาย การกำหนดคุณสมบัติจะเป็นการกำหนดเพื่อให้ได้บุคคลที่มีลักษณะเดียวกัน ส่วนลักษณะต้องห้ามก็คือ ลักษณะที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามมิให้ผู้มีลักษณะบางประการที่กำหนดไว้หรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, 2562, ออนไลน์)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137 และมาตรา 139 ได้บัญญัติเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี บริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และกรรมการการเลือกตั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่สำคัญ เช่น เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดิคาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายของศาล เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิก

สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนั้นระหว่างดำรงตำแหน่งต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีบทบัญญัติมาตรา 230 กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการการเลือกตั้งไว้ แต่ได้มีการแก้ไขให้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการบัญญัติให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งที่สูงขึ้นกว่าที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 382) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดแยกออกเป็นสองลักษณะ คือ บทบัญญัติมาตรา 216 กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของกรรมการการเลือกตั้งที่เหมือนกับองค์กรอิสระอื่น และบทบัญญัติมาตรา 222 กำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่จำเป็นเพิ่มเติม นอกเหนือจากคุณสมบัติทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 222 ประกอบกับ มาตรา 232 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ จำนวน 5 คน ที่ต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด คือ ต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น หรือเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและ

ประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจ ในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี หรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามข้างต้นรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี หรือเป็นผู้ทำงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

ความหมายของ “ภาคประชาสังคม” หมายความว่า (1) องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (2) มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง (3) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร (4) มีอาสาสมัครช่วยทำงาน และ (5) มีรูปแบบของการบริหารงานในลักษณะขององค์กรที่เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าองค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลควรเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองหรือสามารถอ้างอิงการทำงานร่วมกับภาคราชการมาก่อนด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 383)

นอกจากการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร โดยได้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกข้อ ยกเว้นเรื่องอายุ มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในทุกองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 371) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 216 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหมายความว่าความรวมถึงกรรมการการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไป คือ มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีแต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 (1) (3) (4) และ (5) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 ซึ่งมาตรา 201 และมาตรา 202 เป็นบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่วิเคราะห์ห้มานั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับต่างให้ความสำคัญกับที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นขั้นพื้นฐาน มีความรู้ความสามารถ มีทักษะประสบการณ์การปฏิบัติงาน มีวุฒิภาวะในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติ ทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

(3) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง

กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งเป็นกระบวนการให้ได้ว่า ซึ่งตัวผู้จะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแล้วนำผู้การแต่งตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติวางหลักการสำคัญไว้ ก็คือ การแยกผู้มีหน้าที่ สรรหากับผู้มีหน้าที่เลือกออกจากกัน โดยให้คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้วุฒิสภากำหนดหน้าที่เป็นผู้เลือกให้ ได้ กรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138 บัญญัติให้มี คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสิบคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็น กรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็น กรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน แล้วให้คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอ ต่อประธานวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยวิธีลงคะแนนลับ โดยให้ ห้าคนแรกที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวว่ามีไม่ครบ ห้าคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือก อีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุ ให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกผู้ได้รับเลือก ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและแจ้งผลให้ประธาน วุฒิสภาทราบและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหา ไม่อาจเสนอชื่อได้หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาต้องเสนอชื่อ

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลผู้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ บุคคลผู้เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือ รายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้นผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจาก

ตำแหน่งดังกล่าวหรือแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้วซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกแต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งและให้สรรหาและเลือกใหม่ สำหรับกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมดให้ดำเนินการสรรหาและเลือกภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง ส่วนในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ โดยให้ดำเนินการสรรหาและการเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นโดยอนุโลม แต่ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อประธานวุฒิสภาเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งและให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการเดิมไว้ในมาตรา 230 และมาตรา 231 ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่สรรหากรรมการการเลือกตั้ง แต่ได้มีการแก้ไขปรับลดในส่วนจำนวนคณะกรรมการสรรหาจากสิบคนเหลือเจ็ดคน และปรับเปลี่ยนวิธีการเสนอรายชื่อจากเดิมที่เป็นการสรรหาบุคคลให้ได้จำนวนสองเท่าของจำนวนที่ต้องการเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก เป็นการสรรหาเพื่อให้ได้ตามจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการกำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่คัดเลือกและสรรหากรรมการการเลือกตั้ง แต่มีการแก้ไขโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นมาตรฐานเดียวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระอื่นและให้นำขั้นตอนและวิธีการในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้โดยอนุโลม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการสรรหา รวมทั้งการแต่งตั้งไว้ในมาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 205 และมาตรา 206 และมาตรา 217 โดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน และประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นกรรมการสรรหา และให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาต้องปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง

มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย โดยผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

บัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับได้บัญญัติเน้นย้ำ ให้ได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งจากผู้เป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และคงไว้ซึ่งหลักการสำคัญก็คือ การแยกส่วนผู้มีหน้าที่สรรหากับผู้มีหน้าที่เลือกออกจากกัน อันเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งต่างให้ความสำคัญกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งสูงขึ้นกว่าที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยนำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกข้อยกเว้นเรื่องอายุ มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นมาตรฐานเดียวกับกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่น นอกจากผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ถือได้ว่าเป็นผู้มีวุฒิภาวะสูงในการใช้ดุลพินิจทั้งสิ้นแล้วในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดองค์ประกอบของกรรมการสรรหาประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วนที่เป็นองค์อำนาจของประเทศที่ประกอบไปด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และผู้แทนคณะกรรมการในองค์กรอิสระอื่นที่แต่งตั้งและคัดเลือกจากผู้ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นเข้าไปร่วมเป็นกรรมการสรรหา ยกเว้นเพียงเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้นที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง องค์กรที่เข้าร่วมในกระบวนการสรรหาต่างเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงอาจเป็นเหตุที่มีให้ฝ่ายบริหารเข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย

นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ในการพิจารณาสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น

กรรมการการเลือกตั้งนั้น จะต้องพิจารณาจากบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ทั้งนี้ คำว่า “กล้าหาญ” มุ่งหมายให้บุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ต้องทำหน้าที่ด้วยความเชื่อมั่นในความถูกต้องชอบธรรมเด็ดขาด กล้าตัดสินใจบนพื้นฐานแห่งความสุจริตโดยปราศจากภยาคติทั้งปวง นอกจากนี้จะมีการประกาศรับสมัครแล้วยังให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ซึ่งหมายถึง วิธีการ ดำเนินการสรรหานั้นนอกเหนือจากการประกาศรับสมัครแล้ว คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจที่จะไปคัดสรรหรือคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมแต่มิได้ยื่นสมัคร อีกทั้งบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูงที่มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการสรรหาใช้วิธีการในการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน มากกว่าที่จะใช้วิธีลงคะแนนโดยไม่ปรึกษาหารือกันเลย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเน้นให้สรรหาจาก “บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง” เพื่อให้คัดสรรบุคคลที่เสียสละทุ่มเทให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ใช่ทำงานเฉพาะในเวลาที่นั่งประชุมกันเท่านั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการขึ้นใหม่ว่า กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากที่ผ่านมามักมีข้อโต้แย้งเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และนำไปฟ้องร้องต่อศาลซึ่งเป็นเหตุให้เกิดข้อขัดข้องเดินทางต่อไปไม่ได้ จึงกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัยและให้เป็นที่สุด โดยไม่ต้องไปฟ้องศาล และทำให้กระบวนการสรรหาสามารถเดินทางต่อไปได้ และจากผลการศึกษาในการดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกส่วนหนึ่งด้วย

แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบ ที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม ไว้มาตรฐานสูงเพียงใด รวมทั้งจะได้มีการพัฒนากระบวนการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งและการแต่งตั้งมาโดยตลอดก็ตาม แต่ที่ผ่านมาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทุก ๆ ชุด ตั้งแต่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาดำเนินการจัดการเลือกตั้ง พบว่ามีปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นการใช้อำนาจออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543) การใช้อำนาจออกมติในการจัดคูหาเลือกตั้งที่ส่งผลให้ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ

ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 607-608/2549) การใช้อำนาจออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2542 กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยจำกัดสิทธิที่มีระยะเวลายาวนานกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการออกกฎนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.88/2549) การให้อำนาจออกคำสั่งโดยมิชอบให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.64/2552) การออกมติให้อำนาจความสะดวกโดยจัดให้มีเฉพาะตราขงรูปเครื่องหมายกากบาทไว้ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้นและให้เน้นการประชาสัมพันธ์ในการใช้ตราขงอย่างเดียวนั้นเป็นมติที่ชักจูงใจและโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ตราขงรูปเครื่องหมายกากบาทเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นการตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะลงคะแนนโดยใช้ปากกาทำเครื่องหมายกากบาทโดยปริยายอันเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 909/2549) การใช้อำนาจออกประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตบางกะปิไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นผลให้ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.111-112/2556) การไม่ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการโดยพลันกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่พรรคการเมืองบางพรรคและมีได้กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตเป็นผลให้ศาลพิพากษาให้จำคุกกรรมการการเลือกตั้งคนละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญาและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคนละ 10 ปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15232/2558) การใช้อำนาจออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.7/2562) เป็นต้น

จากที่วิเคราะห์มานั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งกระบวนการสรรหาที่มีมาตรฐานสูงเพียงมาก ปัจจุบันเป็นมาตรฐานเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอื่น แต่ลำพังที่มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งกระบวนการสรรหาที่มีมาตรฐานสูงไม่ได้เป็นหลักประกันให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและเพียงพอต่อการกำกับการปฏิบัติ

หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังปรากฏการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ จนนำไปสู่ฟ้องร้องคดีในหลายกรณีดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การวางกรอบแนวทางการปฏิบัติหรือ กฎเกณฑ์และกลไกในการบังคับการให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและ ได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงย่อมมีความสำคัญยิ่ง และ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นกฎหมายฉบับที่มี ความสำคัญต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งรองจากรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนา กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการบังคับให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมีความเป็นกลาง มีความอิสระปราศจากอคติทั้งปวง ไม่ผูกพันหรืออยู่ภายใต้อาณัติ ของบุคคล คณะบุคคล โดยเฉพาะกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทน ของประชาชนอย่างแท้จริงตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักการเมือง นักวิชาการ และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในทุกกลุ่มต่างยอมรับสอดคล้องกันว่า ในปัจจุบันคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีมาตรฐานสูงขึ้นมา จนอาจกล่าวได้ว่าการหาผู้จะดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งได้ยากกว่าที่ผ่านมา แต่ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ และประชากรสัมพันธ์ในกลุ่มนักการเมือง นักวิชาการ และนักกฎหมาย ต่างมีข้อกังขาในการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันที่ได้ มีการดำเนินการกระบวนการได้มาในห้วงเวลาที่อยู่ในอำนาจอิทธิพลของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) และไม่มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร และยังให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนวุฒิสภาในการให้ ความเห็นชอบอีกด้วย ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่างมีที่มาจากการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งทั้งสิ้นจึงไม่อาจมีความอิสระ แท้จริงในการใช้ดุลยพินิจสรรหาและให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง หากมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นกฎเกณฑ์กำกับในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไป ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม น่าจะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันนี้ได้รับความ

ไว้วางใจและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับเสียงสะท้อนและควรต้องพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นกฎเกณฑ์กำกับในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม ที่มีสภาพบังคับผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะเป็นกลไกบังคับการและกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

3) วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

การกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งนั้น มีหลักการสำคัญก็เพื่อให้มีระยะเวลาที่เชื่อมกับวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 140 จึงบัญญัติว่า “กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่” และเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งการกระทำการอันต้องห้าม ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 141 ประกอบมาตรา 307 ได้บัญญัติกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งออกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งจากเหตุมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 141 วรรคสอง ได้มีการบัญญัติรับรองประกอบคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อีกด้วยว่าเมื่อมีกรณีต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมา ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกำหนดการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง และเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การกำหนดให้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งหลักรวมกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้เลือก เป็นการป้องกันมิให้ผู้เลือกมีอิทธิพลเหนือกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทำงานได้อิสระเต็มที่ไม่ต้องเกรงใจคนที่เลือกต่อไปในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 15-16) อีกทั้ง วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งได้ครอบคลุมช่วงระยะเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งและมีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่นานพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การที่ไม่ให้ระยะเวลาดำรงตำแหน่งยาวนานเกินไปเพราะจะเปิดโอกาสให้สร้างความสัมพันธ์และผูกพันกับบรรดาพรรคการเมืองและนักการเมือง อันอาจนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางเกื้อกูลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ส่วนเรื่องการกำหนดวาระที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้นก็เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและเต็มที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่ต้องคำนึงถึงการที่จะได้รับสรรหาเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกหรือไม่

จากที่วิเคราะห์มานั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเพียงมาตรการป้องกันมิให้ผู้เลือกมีอิทธิพลเหนือกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถทำงานได้อิสระเต็มที่ไม่ต้องเกรงใจคนที่เลือกต่อไปในอนาคต แต่คำพิพากษาให้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้น่าจะเป็นหลักประกันให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและเพียงพอต่อการกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การวางกรอบแนวทางการปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์และกลไกในการบังคับการให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบและได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงย่อมมีความสำคัญยิ่ง การนำหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” ที่มีความเหมาะสมมาใช้วางกรอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและโดยถูกต้องชอบธรรม

2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังกล่าวมาในส่วนข้อ 2.1 แต่มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญเฉพาะหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญไว้เท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับ จึงได้บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการและให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นทั้งกฎหมายที่ให้หน้าที่และอำนาจและจำกัดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และถือได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่มีความสำคัญที่เชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากความสำคัญของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เฉพาะหลักการเนื้อหาสาระสำคัญไว้เท่านั้น อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่มีการบัญญัติกฎเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการขึ้นมารองรับขอบเขตหน้าที่และอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้

ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มี 3 ด้าน ซึ่งสอดคล้องกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการวิจัยนี้มีความมุ่งหมายหาหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงกำหนดประเด็นวิเคราะห์ ประกอบด้วย หน้าที่และอำนาจในทางบริหาร หน้าที่และอำนาจออกกฎหมาย ลำดับรอง และหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยการวิเคราะห์จะได้นำเอาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกับปัญหาที่เกิดขึ้นและสาเหตุแห่งปัญหาโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) หน้าที่และอำนาจในทางบริหาร

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางบริหาร นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ

เลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งถ้าพึงคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการให้บรรลugarกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จึงบัญญัติให้มีกลไกการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเพื่อการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่สำคัญดังเช่น มาตรา 10 (3) บัญญัติให้อำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ มาตรา 10 (9) บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตรา 11 บัญญัติให้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้ มาตรา 18 บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง มาตรา 25 บัญญัติให้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานทางธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและทรัพย์สิน และหน้าที่อื่น ๆ เพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการและกำกับดูแลเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การเงินงบประมาณและการพัสดุที่ใช้เพื่อการปฏิบัติงาน

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ขึ้นบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารไว้ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ซึ่งบังคับใช้ยู่่นั้น ได้มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารไว้ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และกลไก การดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ที่สำคัญดังเช่น ให้คณะกรรมการเลือกตั้งจัดให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดในระหว่างเวลาที่มีการ ดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือการกระทำใดที่จะเป็น เหตุทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

2) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจกึ่งนิติบัญญัติในการออกกฎหมายลำดับรอง

การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งโดย ปกติแล้วไม่อาจกำหนด หลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการให้ครอบคลุมได้ในทุกเรื่อง ฝ่ายนิติบัญญัติจะมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศหรือที่เรียกโดยรวมว่า “กฎหมายลำดับรอง”(Subordinate or Delegated Legislation) หรือ “กฎ” ที่มีสถานะภาพเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

ภายหลังจากมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติรองรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติ หน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่นได้และกำหนดให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 10 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง กับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาการสั่งให้มีการ เลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วย เลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ ในบทบัญญัติมาตรา 13 ให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์

และวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในบทบัญญัติมาตรา 11 ให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ ในบทบัญญัติมาตรา 19 ให้มีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในบทบัญญัติมาตรา 20 ให้มีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการขอให้รับรอง การรับรอง การเพิกถอนการรับรอง และการปฏิบัติงานขององค์การเอกชน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ดังกล่าวมาเป็นการกำหนดที่มีได้มีความแตกต่างกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องต่าง ๆ ไว้เท่านั้น แต่มิได้กำหนดคกฏเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองไว้แต่อย่างใด ยกเว้น การออกระเบียบว่าด้วยวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดและระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการขอให้รับรอง การรับรอง การเพิกถอนการรับรอง และการปฏิบัติงานขององค์การเอกชนที่กำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ขึ้นบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองไว้ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 แต่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองไว้ที่มีมาตรฐานสูงกว่า ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 5 ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้บังคับได้ต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในบทบัญญัติมาตรา 10 ให้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกัน ในการหาเสียงเลือกตั้ง วางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยให้คำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรมความเสมอภาค และ โอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่นั้น ได้มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองไว้ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองไว้ที่มีมาตรฐานสูงมากขึ้น ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 22 ที่กำหนดให้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่สาธารณชนจะพึงได้รับ หลักธรรมาภิบาล และความเป็นธรรม ประกอบกัน ในบทบัญญัติมาตรา 52 ที่กำหนดให้ออกระเบียบหรือประกาศการจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าวต้องคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความคล่องตัว การออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คำนึงถึงความเที่ยงธรรม ขวัญและกำลังใจของบุคลากร ในบทบัญญัติมาตรา 53 ที่กำหนดให้ออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้แก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระบุด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษอย่างไร ในบทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดให้กรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหรือมีคำสั่งเรื่องใดถ้ามิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการหรือเลขาธิการกำหนดโดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี และถ้าประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ดำเนินการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ โดยสะดวก ถ้าประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งใดมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ต่างบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองที่มีผลต่อกระบวนการจัดการเลือกตั้งและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วนทั้งพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง และตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งเองด้วย ลำพังแต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละฉบับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันหรือป้องกันมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ชอบธรรม และไม่กระทบสิทธิของบุคคล ดังปรากฏเกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองที่ส่งผลต่อกระบวนการเลือกตั้งไม่เที่ยงธรรมและ

กระทบสิทธิของบุคคล จนเกิดข้อพิพาทนำไปสู่ฟ้องร้องคดีความต่อศาลในหลายกรณี ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2549 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.111-112/2556 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.7/2562 ซึ่งได้กล่าวกรณีแห่งคดี มาแล้ว และแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่บังคับใช้ อยู่ในปัจจุบันจะได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองไว้ที่มีมาตรฐานสูงมากขึ้นก็ตาม แต่ก็พบข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรสัมภาษณ์กลุ่มนักการเมืองและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ล่าช้าและยังไม่ดำเนินการในหลายกรณี กรณีที่มีการออกบังคับใช้ล่าช้า ดังเช่น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารและการให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสการกระทำการอันไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ออกประกาศ ณ วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2562 และประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 22 มีนาคม 2562 และใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งระเบียบนี้เป็นกลไกการให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสการกระทำการอันไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม 2564 ด้วย ซึ่งออกบังคับใช้ก่อนวันเลือกตั้งเพียงสองวัน เป็นต้น กรณีที่ยังไม่มีการออกบังคับใช้ ดังเช่น ข้อกำหนดทางจริยธรรมบังคับใช้แก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนั้น แม้ว่าตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ในมาตรา 22 จะได้กล่าวถึง “หลักธรรมาภิบาล” ในมาตรา 52 ที่ให้คำนิยามถึง “ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความคล่องตัว” แต่ก็ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และให้ความหมายที่ชัดเจนแน่นอน จึงขึ้นอยู่กับ การแปลความหรือตีความของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้น ๆ

จากที่วิเคราะห์มาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ยังขาดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ดีในการออกกฎหมายลำดับรอง จึงนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจและถูกฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการที่ดีไว้ให้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดีหรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” น่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการออกกฎหมายลำดับรองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรมมากขึ้น รวมทั้งลดปัญหากระทบสิทธิของประชาชน อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักการเมืองและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าลำพังแต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และไม่กระทบสิทธิของประชาชน ต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติที่ดีเพียงพอไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการและนักการเมือง มีความเห็นว่าที่ผ่านมามีคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก อาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาออกกฎหมายลำดับรองเกินขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและส่งผลให้ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และยังได้มีข้อเสนอแนะว่าก่อนออกกฎหมายลำดับรองควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งควรเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นต่อสาธารณชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วก็ควรจัดให้มีการประเมินผลตามรอบระยะเวลาที่สมควรและรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้วพัฒนาให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนประชากรที่เป็นบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคนจากการสัมภาษณ์จำนวนสี่คน มีความเห็นและข้อเสนอแนะในทำนองเดียวกับประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ และนักการเมือง ส่วนอีกหนึ่งคนเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ใช้อำนาจและมีกระบวนการออกกฎหมายลำดับรองที่คำนึงถึงความยุติธรรมเสมอภาค และโปร่งใสในระดับดีแล้วและปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงส่วนน้อยที่เกิดจากการแปลความหรือตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจนคลาดเคลื่อนไป

ผลการสัมภาษณ์ประชากร สะท้อนให้เห็นได้ว่าประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งต่างเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้รู้เห็นถึงปัญหาการใช้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองที่เกิดจากการไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่ดีและมีผลผูกพันเพียงพอที่จะกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้วนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งให้เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นด้วย ซึ่งข้อเรียกร้องเป็นไปภายใต้หลักธรรมาภิบาลและสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บังคับใช้กับการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกด้วย ผู้วิจัยเห็นด้วยกับเสียงสะท้อนและข้อเรียกร้องและควรต้องให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง ที่มีสภาพบังคับผูกพันกับ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจะเป็นกลไกบังคับการและกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป อีกทั้งต้องกำหนดความหมายและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทของเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้การใช้บังคับเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันด้วย

3) การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งโดยให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งผลของการใช้อำนาจจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลทางกฎหมายและกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง ในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งนั้น จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำคัญไว้ และจากผลการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หรือไม่

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อการตรวจสอบการเลือกตั้ง แยกออกได้ 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) การสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริง

การสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือค้นหาความจริงเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งแต่เดิมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 และมาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีที่มีเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นต้องดำเนินการโดยพลัน ให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้านหรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสสมาชิกรัฐสภาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ขึ้นบังคับใช้ ได้มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งไว้ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 รวมทั้งวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดก็ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับอยู่นั้น ได้กำหนดหมวดว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการดำเนินคดี ขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ คือ “หมวด 2 การสืบสวน การไต่สวน และการดำเนินคดี” มาตรา 41 ถึงมาตรา 49 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสืบสวน การไต่สวนและการดำเนินคดี สรุปได้ดังนี้

1. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานโดยพลันถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้ยุติเรื่อง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวน ให้สั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้ ในการดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน และการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้สืบสวนหรือไต่สวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2. กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีอำนาจสืบสวน ไต่สวน หรือดำเนินคดี (ตามข้อ 1) และ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หรือพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานให้มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน หรือไต่สวน หรือดำเนินคดีได้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดซึ่ง อย่างน้อยต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการและขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของผู้ที่ได้รับ แต่งตั้งแต่ละระดับ ไว้ให้ชัดเจนรวมตลอดทั้งการออกบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องด้วย

3. พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะได้รับแต่งตั้งเป็น เจ้าพนักงานต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถทางกฎหมาย การสืบสวน การไต่สวน หรือการดำเนินคดี และผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดแล้ว

4. ในกรณีมีความจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกาลหรือเฉพาะเรื่องตามที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

5. เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6. ในการไต่สวนนั้น กรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าพนักงานต้องให้โอกาส ผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยสรุป ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิที่จะให้ ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าพนักงานกำหนด และมีสิทธิที่จะให้ทนายความหรือบุคคลซึ่งไว้วางใจเข้าร่วมฟังการไต่สวนได้ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา ไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กำหนด ให้กรรมการการเลือกตั้งหรือ เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการไต่สวนต่อไปได้ ในการแจ้งสิทธิดังกล่าวข้างต้นเจ้าพนักงานจะแจ้ง โดยวิธีปิดหมาย หรือส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ที่ยปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมาย ว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือแจ้งทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งกำหนด และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา แล้ว

7. ในการสืบสวนหรือไต่สวน เจ้าพนักงานอาจจัดให้มีการบันทึกภาพหรือเสียง ของผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานด้วยก็ได้

8. กรณีที่จะต้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะเหตุกระทำความผิดตาม กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้ส่งสำนวนการไต่สวนหรือ สำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการเพื่อใช้เป็นสำนวนในการดำเนินคดี โดยถือว่าสำนวน การไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยจะส่งตัวผู้ต้องหาไปพร้อมกับสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ไต่สวนเพิ่มเติมหรือพนักงานอัยการจะดำเนินการไต่สวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมเองก็ได้ ถ้าพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลและเป็นกรณีที่ไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาให้ศาลออกหมายเรียกหรือออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาตามควรแก่กรณี เพื่อดำเนินคดีต่อไปแต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัย เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยประการใดให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบ ในกรณีอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่เหตุผลดังกล่าวให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ถ้าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้

9. กรณีที่จะต้องร้องขอต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ได้โดยตรง หรือจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าพนักงานตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ และให้ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณี นำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาใช้เป็นหลักในการพิจารณา แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ในคดีที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

10. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการคุ้มครองพยานมิให้เกิดอันตรายแก่พยานรวมตลอดทั้งมาตรการรักษาความลับให้แก่ผู้เป็นพยาน ในมาตรการดังกล่าวจะกำหนดให้มีการจ่ายค่าที่อยู่หรือค่าเดินทางหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นด้วยก็ได้ การคุ้มครองพยานให้หมายความรวมถึงผู้ให้ข้อมูล หรือผู้ชี้เบาะแสด้วย และให้กระทำได้เมื่อได้รับคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าว มาตรการในการคุ้มครองพยานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

11. คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะไม่ดำเนินคดีบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับในการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยการ

กระทำความผิด ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองและเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวแล้วให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาเป็นอันระงับไป

12. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจัดตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมตลอดทั้งให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสการกระทำอันไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง

13. ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมและเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวน ไล่สวน หรือดำเนินคดีตามหมวดนี้โดยพลัน โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไล่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

14. เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไว้พิจารณา และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะดำเนินการเองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนนั้นโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวน โอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมาให้ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ต่างมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงหรือค้นหาความจริงไม่ว่าด้วยการให้มีอำนาจในการสืบสวนหรือไล่สวนก็ตาม ก็เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นซึ่งได้มีการพัฒนากระบวนการหาข้อเท็จจริงหรือค้นหาความจริงมาโดยตลอด ซึ่งแต่เดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 นั้น วิธีการหาข้อเท็จจริงจะเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เป็นสำคัญ แต่เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสืบสวน และการไต่สวน เพื่อหาข้อเท็จจริงที่มีกลไกการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ดังเห็นได้จากในหลายกรณี เช่น การกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่สืบสวน สอบสวน หรือไต่สวนมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนนั้น โอนเรื่องหรือส่งสำนวน การสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง มาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการและให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวน โอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมาให้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจะไม่ดำเนินคดีบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามกฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองได้ หากผู้นั้นได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยการกระทำความผิด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังเป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน รวมทั้งการตั้ง ระเบียบสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราว

ในการสืบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่จะนำไปใช้ประกอบการวินิจฉัย ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและ เทียบธรรม และส่งผลต่อกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน ลำพังแต่บทบัญญัติของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละฉบับเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกัน หรือป้องกันมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ชอบธรรม และ ไม่กระทบสิทธิของบุคคล อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าลำพังแต่บทบัญญัติของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่มีใช้บังคับอยู่นั้น ไม่น่าจะเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และไม่กระทบสิทธิของ

ประชาชน ต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติที่ดีให้มีมากขึ้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนั้น ประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ และนักการเมือง มีความเห็นว่าที่ผ่านมามีคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการล่าช้าและไม่ทันกาล ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขผลที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมได้ ส่วนประชากรที่เป็นบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคนจากการสัมภาษณ์จำนวนสี่คน มีความเห็นและข้อเสนอแนะในทำนองเดียวกับประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ และนักการเมือง ส่วนอีกหนึ่งคนเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจและมีการเร่งรัดกระบวนการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนให้รวดเร็วแล้วและปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงส่วนน้อยที่เกิดจากปริมาณเรื่องร้องเรียนหรือคัดค้านการเลือกตั้งที่มีจำนวนมาก ที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการเพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรม

(2) การพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นคณะบุคคลและมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทองค์กรกลุ่ม ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องใดจะต้องใช้อำนาจร่วมกัน โดยการพิจารณาปรึกษาหารือและลงมติในที่ประชุม หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ จึงมีความสำคัญยิ่ง โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 นั้น มาตรา 8 บัญญัติว่า “การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุอันไว้ในรายงานการประชุม การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยให้กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในมาตรา 10 (5) (6) (3) และ (8) ให้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มาประชุมให้กรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุมเลือกกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม” และมาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการการเลือกตั้งเลือกกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งทำหน้าที่แทนประธานกรรมการการเลือกตั้ง” ในการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในมาตรา 10 (5) (6) (7) และ (8) คือ การดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการ

แบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ ออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการ นับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการประกาศผลการเลือกตั้งหรือ การออกเสียงประชามติ

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ขึ้นบังคับใช้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุมและการพิจารณาลงมติไว้ใน มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า “การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้ง มาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งคนใดไม่อาจมาประชุมได้ ให้จัดแจ้งเหตุ นั้นไว้ในรายงานการประชุม การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติดำเนินการให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผล การเลือกตั้ง ให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุม โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการการเลือกตั้งที่มีประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติและ ให้กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ในกรณีที่ให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมที่สิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มา ประชุม ให้กรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุมเลือกกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งเป็นประธาน ในที่ประชุม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” และมาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการการเลือกตั้ง เลือกกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งทำหน้าที่แทนประธานกรรมการการเลือกตั้ง”

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับอยู่นั้น ในบทบัญญัติมาตรา 18 และมาตรา 19 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 18 ภายใต้บังคับมาตรา 16 วรรคห้า การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุนั้นไว้ในรายงานการประชุม

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ และให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การไม่เข้าประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 19 ในกรณีที่คณะกรรมการต้องมีมติวินิจฉัยในเรื่องดังต่อไปนี้ กรรมการทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมต้องลงมติ การงดออกเสียงหรือการออกเสียงที่แตกต่างไปจากประเด็นที่จะต้องลงมติจะกระทำมิได้ แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนมีการลงมติ

(1) การวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) การให้ความเห็นชอบคำวินิจฉัยตามมาตรา 20 วรรคสอง

(3) การแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งตามมาตรา 30

(4) การสั่งระงับการดำเนินการอันจะทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 33

(5) การสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 26 วรรคสาม หรือมาตรา 41

(6) การยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(7) การสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และการวินิจฉัยว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(8) เรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการมีมติกำหนดด้วยคะแนนสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

และมาตรา 20 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการลงมติของกรรมการตามมาตรา 19 หรือในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนด ให้กรรมการลงมติเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีชื่อเรื่องและประเด็นที่ลงมติ มติที่ลง และลายมือชื่อของกรรมการที่ลงมติ และให้เลขธิการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน”

ดังกล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาการมาโดยตลอด นับแต่ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำคัญไว้ เช่น องค์ประกอบขององค์ประชุม การใช้สิทธิออกเสียงของประธานในที่ประชุมและกรรมการการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์การลงมติกรณีที่ใช้คะแนนเสียงข้างมาก และกรณีที่ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 เป็นการวางกรอบการปฏิบัติเฉพาะหลักการสาระสำคัญไว้เท่านั้น จึงเป็นช่องทางให้กรรมการการเลือกตั้งผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่งสามารถเข้าร่วมประชุมพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ได้ และการให้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ในบางกรณีในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ เป็นต้น เป็นการให้อำนาจเสียงข้างน้อยเหนือกว่าฝ่ายเสียงข้างมาก ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ได้มีการปรับแก้หลักการสำคัญ คือ การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติคำวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุม และกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการปรับแก้การลงมติใช้คะแนนเสียงและให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีหลักประกันเพียงพอที่จะมิให้กรรมการการเลือกตั้งผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมพิจารณาในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียได้ ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมามาก เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการต้องมีมติวินิจฉัยในเรื่องสำคัญ ๆ กรรมการทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมต้องลงมติ การงดออกเสียงหรือการออกเสียงที่แตกต่างไปจากประเด็นที่จะต้องลงมติจะกระทำได้ การไม่เข้าประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืน

หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม การให้กรรมการลงมติเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด เป็นต้น

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 21 บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ แต่ก็ยังเป็นลักษณะบัญญัติขึ้นมา “ลอย ๆ” ไม่ได้มีหลักประกันเพียงพอที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ และแม้ว่าจะให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีกรอบแนวทางการออกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุม โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การป้องกันมิให้กรรมการการเลือกตั้งผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียเข้าร่วมพิจารณาในเรื่องที่ผู้นั้นมีส่วนได้เสีย อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมเป็นดุลพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่มีหลักประกันว่าหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมที่ออกมาจะสร้างความเป็นธรรมที่ดี ปัจจัยสำคัญที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เกิดความเป็นธรรม ก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีความเป็นอิสระที่จะพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากอคติ หรือรวมถึงปลอดการแทรกแซงทั้งภายในและนอกองค์กร เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีดุลพินิจที่เป็นอิสระจากปัจจัยทั้งหลายแล้วก็จะพิจารณาตัดสินโดยผูกพันกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเท่าที่มีอยู่เท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดเมื่อสามารถทำหน้าที่โดยไม่ต้องหวาดกลัวแรงกดดันหรือปัจจัยอื่น ๆ ก็จะทำหน้าที่และใช้อำนาจไม่เกินขอบเขตและละเมิดสิทธิของประชาชน

นอกจากนั้น จากการศึกษาพบว่าไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาผลการสืบสวนหรือไต่สวนไว้ในกฎหมาย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นกันแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อมีมติโดยเร็วซึ่งต้องนำเสนอต่อที่ประชุมไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวน เว้นแต่จะได้มีการนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันอยู่แล้ว และมีเรื่องอื่นค้างพิจารณาอยู่และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนตามลำดับที่ได้รับสำนวน แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องใดกระทบถึงประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนอย่างร้ายแรง จะหยิบยกขึ้นพิจารณาก่อนก็ได้ อีกทั้ง ยังห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ที่รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีไว้ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มาก่อน หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับ

ผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ในฐานะญาติหรือเป็นส่วนหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา เข้าร่วมดำเนินการ ใต้สวนพิจารณาหรือวินิจฉัยคดี อีกทั้งยังกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใด กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดมีเหตุดังกล่าวมาในเรื่องนั้น ให้ผู้นั้นแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายโดยเร็ว และระหว่างนั้นห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจะวินิจฉัย ซึ่งต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และยังให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีเหตุตามที่กล่าวมาก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ปรากฏเหตุดังกล่าว เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างที่รอการวินิจฉัย ให้กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถูกคัดค้านระงับการปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อน

(2) การจัดทำคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือ ใต้สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งการดำเนินการจะต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การจัดทำคำวินิจฉัยเป็นขั้นตอนภายหลังจากการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและลงมติวินิจฉัยแล้ว ซึ่งในการจัดทำคำวินิจฉัยนั้น ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ในบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติไว้ว่า “การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ไม่ได้กำหนดเนื้อหาสาระที่จะต้องมีเป็นองค์ประกอบของคำวินิจฉัยไว้ ดังนั้น ตามบทบัญญัติจึงต้องทำคำวินิจฉัยเป็นหนังสือและกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนต้องลงลายมือชื่อไว้ ส่วนเนื้อหาสาระสำคัญที่จะต้องมิในคำวินิจฉัยจึงขึ้นอยู่กับระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ต่อมาเมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 24 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติไว้ว่า “กรรมการการเลือกตั้งแต่การละคนที่ลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดต้องลงลายมือชื่อในหนังสือลงมติในเรื่องนั้น และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำคำวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งต้องทำ

เป็นหนังสือระบุง้อเท็จจริงและเหตุผล พร้อมทั้งลงลายมือชื่อของกรรมการเลือกตั้งทุกคนที่พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่กรรมการเลือกตั้งผู้ใดลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดแล้วแต่ยังมีได้ลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้น เนื่องจากพ้นจากตำแหน่งหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่อาจลงลายมือชื่อได้ให้ประธานกรรมการเลือกตั้งบันทึกเหตุนั้นไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดแทนการลงลายมือชื่อของกรรมการเลือกตั้งผู้นั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ประธานกรรมการเลือกตั้งและกรรมการเลือกตั้งอีกจำนวนหนึ่งไม่อาจลงลายมือชื่อได้ ให้กรรมการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่เป็นผู้บันทึกเหตุ และถ้าเป็นกรณีที่กรรมการเลือกตั้งทั้งหมดไม่อาจลงลายมือชื่อได้ให้เลขาธิการเป็นผู้บันทึกเหตุนั้น วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตลอดจนการยื่นคำร้องต่อศาลให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด”

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 20 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 20 ในการลงมติของกรรมการตามมาตรา 19 หรือในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนด ให้กรรมการลงมติเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีชื่อเรื่องและประเด็นที่ลงมติ มติที่ลง และลายมือชื่อของกรรมการที่ลงมติ และให้เลขาธิการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน

มติที่ได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการ และในกรณีที่ต้องทำคำวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบร่างคำวินิจฉัยนั้นและประธานกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการได้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแล้วให้ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

การให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแทนคณะกรรมการก็ได้

คำวินิจฉัยตามวรรคสองให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งคณะก่อนลงนามในคำวินิจฉัย ให้เลขาธิการบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยและให้เลขาธิการเป็นผู้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแทน เมื่อเลขาธิการลงนามในคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นอันใช้บังคับได้”

และ มาตรา 41 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต

หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวน หรือไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน โดยพินิจพิจารณาผลการสืบสวนหรือไต่สวน ปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้ตั้งคดีเรื่อง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการ ตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวน ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็น จะตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้” มาตรา 41 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “การดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน และการ ตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

ผลการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์การจัดทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่ต้องจัดทำคำวินิจฉัยได้มีการปรับเปลี่ยนมาโดยตลอด จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้คำวินิจฉัยต้องทำเป็น หนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน แต่ไม่ได้มีการกำหนดเนื้อหา สารหรือข้อสำคัญที่จะต้องมีในคำวินิจฉัย ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดทำคำวินิจฉัยเพิ่มขึ้น นอกจาก กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนที่ลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดจะต้องลงลายมือชื่อในหนังสือลงมติ ในเรื่องนั้นแล้ว คำวินิจฉัยต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อเท็จจริงและเหตุผล พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ ของกรรมการการเลือกตั้งทุกคนที่พิจารณาวินิจฉัย และยังวางหลักเกณฑ์กรณีที่กรรมการการเลือกตั้ง ผู้หนึ่งผู้ใดหรือทั้งคณะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดแล้วแต่ยังมีได้ลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยชี้ขาด ในเรื่องนั้น เนื่องจากพ้นจากตำแหน่งหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่อาจลงลายมือชื่อก็ได้กำหนดให้ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ หรือเลขาธิการคณะกรรมการ การเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้บันทึกเหตุนั้นไว้

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำคำวินิจฉัยที่มีมาตรฐานต่ำกว่าที่ผ่านมา มิได้กำหนด รูปแบบคำวินิจฉัยและไม่กำหนดเนื้อหาสาระหรือข้อสำคัญที่จะต้องมีในคำวินิจฉัยไว้ เพียงแต่ให้ เผยแพร่คำวินิจฉัยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบกับคำพิพากษา ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง รวมทั้ง การจัดทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการจัดทำสำนวนการไต่สวนตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว หลักเกณฑ์การจัดทำคำวินิจฉัยมีมาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 186 ที่บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องมีข้อสำคัญเหล่านี้เป็นอย่างน้อย (1) ชื่อศาลและวันเดือนปี (2) คดีระหว่างใคร โจทก์ใครจำเลย (3) เรื่อง (4) ข้อหาและคำให้การ (5) ข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความ (6) เหตุผลในการตัดสินทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (7) บทมาตราที่ยกขึ้นปรับ (8) คำชี้ขาดให้ยกฟ้องหรือลงโทษ และ (9) คำวินิจฉัยของศาลในเรื่องของกลางหรือในเรื่องฟ้องทางแพ่ง ยกเว้นคำพิพากษาในคดีที่เกี่ยวกับความผิดลหุโทษ ไม่จำเป็นต้องมีอนุมาตรา (4) (5) และ (6) ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 141 ที่บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทำเป็นหนังสือและต้องกล่าวหรือแสดง (1) ชื่อศาลที่พิพากษาคดีนั้น (2) ชื่อคู่ความทุกฝ่ายและผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนถ้าหากมี (3) รายการแห่งคดี (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยทั้งปวง และ (5) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีตลอดทั้งค่าฤชาธรรมเนียม ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 ที่บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย และ (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนและในการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มาตรา 75 บัญญัติให้จัดทำสำนวนการไต่สวน โดยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการไต่สวน (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และ (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

ในการจัดทำคำวินิจฉัยถ้ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 คือ คำวินิจฉัยต้องเป็นหนังสือและจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งเพื่อให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สิ้นสงสัย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจที่ต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ ดังกำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

จากที่วิเคราะห์มาจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่ใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ยังมีปัญหาในเรื่องความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในเรื่องระยะเวลาที่ไม่มีการกำหนดไว้แน่นอนชัดเจนขึ้นกับดุลยพินิจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ความล่าช้าถือเป็นความไม่ยุติธรรมประการหนึ่ง อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชากรที่เป็นนักกฎหมาย นักการเมืองและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าคำพิพากษาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ที่มีใช้บังคับอยู่นั้น ไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงให้เป็นไป โดยถูกต้อง รวดเร็วและ เป็นธรรม ต้องมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีดำเนินการเป็นกรอบ แนวทางปฏิบัติที่ดีให้มีมาตรฐานการปฏิบัติที่มากขึ้นไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ นอกจากนี้ ประชากรสัมภาษณ์กลุ่มที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการและนักการเมือง ต่างมีความเห็นว่าผ่านมาคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการล่าช้าและไม่ทันกาล ไม่สามารถ เยียวยาแก้ไขผลที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมได้ และมีข้อเสนอแนะว่า ควรวางระยะเวลาการดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองให้ชัดเจน แน่นอนในทำนองเดียวกับการกำหนดระยะเวลาที่บังคับใช้กับศาลในคดีเลือกตั้ง โดยกลุ่ม นักการเมืองได้หยิบยกประเด็นการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการเลือกตั้งนายองค์การ บริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารจังหวัดที่มีการเลือกตั้งทั่วประเทศเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 ซึ่งระยะเวลาผ่านไปประมาณแปดเดือนเศษแล้วแต่ในหลายกรณีคณะกรรมการ

การเลือกตั้งยังไม่มี การพิจารณาและวินิจฉัย ถือได้ว่ามีความล่าช้าเป็นอย่างมาก ส่วนประชากรที่เป็นบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคนจากการสัมภาษณ์จำนวนสี่คน มีความเห็นในทำนองเดียวกับประชากรกลุ่มที่เป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ และนักการเมือง ส่วนอีกหนึ่งคนเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจและมีการเร่งรัดกระบวนการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนให้รวดเร็วแล้วและปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงส่วนน้อยที่เกิดจากปริมาณเรื่องร้องเรียนหรือคัดค้านการเลือกตั้งที่มีจำนวนมากที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการเพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรม

2.3 กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลกับการใช้บังคับกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศไทยได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อการบริหารงานภาครัฐของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เห็นถึงหลักธรรมาภิบาลกับการใช้บังคับกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นในการวิเคราะห์จึงนำกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้บังคับกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

1) หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมากภายหลังประเทศเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กระแสความคิดหลักธรรมาภิบาลได้เกิดขึ้นและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้นำหลักธรรมาภิบาลมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในหลายมาตราเห็นได้ชัด เช่น ในมาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มาตรา 76 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 77 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 79 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มี ผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกล่าวถึง “หลักธรรมาภิบาล” อยู่หลายมาตราที่สำคัญและชัดเจน เช่น ในมาตรา 3 วรรคสอง กำหนดในเรื่อง หลักนิติธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลัก นิติธรรม” มาตรา 74 วรรคแรก กำหนดไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลัก ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นต้น

สำหรับในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ได้ให้ความสำคัญและนำหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้เป็นหลักในการบริหาร ประเทศ ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญความตอนหนึ่งว่า “...การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อ ประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และ ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนด มาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจน ได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและ ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการ ที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น อย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุข บนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทาง ประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครอง ที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และ หลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอน

จนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญๆซึ่งได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 ดังกล่าวได้ดังนี้

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

(2) การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต ในการดำเนินการหรืออนุญาตรัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า (มาตรา 5)

(3) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 59)

(4) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63)

(5) กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนด

เป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย (มาตรา 65)

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

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

(8) ให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นจำเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเพื่อกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง (มาตรา 77)

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

สรุปได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลมาใช้ในการบริหารประเทศมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ 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) แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลเป็นเพียงหลักการที่ยังไม่มีการวางแนวทางและกรอบปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ดังกล่าวมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดให้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่และใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการเลือกตั้งถือเป็นการบริหารราชการของแผ่นดินด้วยเช่นกัน ย่อมต้องผูกพันต่อหลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2) หลักธรรมาภิบาลในกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐของไทย

หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลซึ่งประเทศไทยประกาศใช้เป็นครั้งแรกในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ

บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งความในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ต่อมาภายหลังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องยกเลิก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2547 หลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานราชการไทย โดยการเพิ่มเติมมาตรา 3/1 ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ คือ การบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่มีหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีการปฏิบัติงานที่มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้องค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มิได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลออกเป็นข้อ ๆ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดวิธีการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และโดยที่มาตรา 50 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติการใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก.พ.ร. จึงได้เสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ต่อคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public management) ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และการตอบสนอง (Responsiveness)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเสมอภาค (Equity)

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหานันทามติ (Participation /Consensus Oriented) การกระจายอำนาจ(Decentralization)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) คือ คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎต่อการบริหารงานภาครัฐของไทย โดยเริ่มในระยะเริ่มสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมายและกฎที่กล่าวมาทั้งหมดมีผลผูกพันใช้บังคับกับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับของราชการฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันใช้บังคับกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานทางธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

3. หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศและในต่างประเทศ

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารปกครองที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความสำคัญมุ่งมั่นประสงค์ที่จะให้เป็นแนวทางสำหรับประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติได้นำไปใช้ ซึ่งมีการตกลงกันในการประชุมร่วมกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกกระทั่งได้ตราข้อตกลงออกมาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ย่อมหมายความว่า จะเป็นผลให้แต่ละประเทศนำไปใช้ซึ่งอาจเป็นการจัดทำเป็นนโยบายหรือตราเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศและหากจะให้เกิดผลที่มีการนำไปใช้จริงแล้ว โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจึงกำหนดไว้ในเงื่อนไขการให้เงินช่วยเหลือให้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าในหลายประเทศมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้เป็นเครื่องมือควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการเลือกตั้งของประเทศ ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่ดีสำหรับประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้เลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองหรือปกครองประเทศในทุกระดับการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลจะมีส่วนอย่างมากในการควบคุมกำกับกระบวนการเลือกตั้งที่ดีได้อย่างไรก็ตาม หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับการจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศนั้นมีแนวทางที่แตกต่างกัน ดังนั้น การวิจัยจึงได้นำเอารูปแบบหลักธรรมาภิบาลขององค์การระหว่างประเทศและของต่างประเทศบางประเทศมาวิเคราะห์ ทั้งนี้ รวมทั้ง การวิเคราะห์ถึงแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลและองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านสำหรับบริบทการเลือกตั้งของไทย โดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

3.1 หลักธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการเลือกตั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นหลักการที่ว่าด้วยเรื่องกฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองที่ดี ที่ได้ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ที่เกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันของรัฐภาคีสหประชาชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศต่าง ๆ เคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญาฉบับนี้และมีผลต่อการจัดทำนโยบายและตรากฎหมายภายในของประเทศรัฐภาคี โดยที่ปฏิญญาฉบับนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศอื่นอีกหลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันสำหรับประชาชนทั้งมวลและประชาชาติทั้งหลาย มีจุดมุ่งหมายว่าปัจเจกบุคคลทุกคนและทุกส่วนของสังคมจะมุ่งมั่นส่งเสริมการเคารพสิทธิและอิสรภาพ ดังปรากฏในคำปรารภ (Preamble) “ โดยที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกันและที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งมวลแห่งครอบครัวมนุษยชาติ เป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพบนโลก โดยที่การไม่นำพาและการหมิ่นในคุณค่าของสิทธิมนุษยชน ยังผลให้มีการกระทำอันป่าเถื่อนซึ่งเป็นการข่มขู่อย่างร้ายแรงต่อมโนธรรมของมนุษยชาติ และการมาถึงของโลกที่ได้มีการประกาศให้ความมีอิสรภาพในการพูดและความเชื่อ และอิสรภาพจากความหวาดกลัวและต้องการของมนุษย์ เป็นความปรารถนาสูงสุดของประชาชนทั่วไป โดยที่เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าจะไม่บังคับให้คนต้องหันเข้าหาการลุกขึ้นต่อต้านทรราช และการกดขี่เป็นวิถีทางสุดท้าย โดยที่เป็นการจำเป็นที่จะส่งเสริมพัฒนาการแห่งความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติต่าง ๆ โดยที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันอีกครั้งไว้ในกฎบัตรถึงศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและค่าของมนุษย์ และในสิทธิที่เท่าเทียมกันของบรรดาชายและหญิง และได้มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตที่ดีขึ้นในอิสรภาพอันกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยที่รัฐสมาชิกต่างปฏิญาณที่จะบรรลุถึงซึ่งการส่งเสริมการเคารพและการยึดถือสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานโดยสากล โดยความร่วมมือกับสหประชาชาติ โดยที่ความเข้าใจร่วมกันในสิทธิและอิสรภาพเหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพื่อให้ปฏิญญาฉบับนี้สำเร็จผลเต็มบริบูรณ์...” (อิทธิพร บุญประคอง และคณะ, 2551, หน้า 18-19)

จากคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีเจตนารมณ์มุ่งหมายส่งเสริมการเคารพและการถือปฏิบัติต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่ต้องไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อกันเพราะเหตุผลของความแตกต่างของบุคคล เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น สิทธิของประชาชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่สำคัญ ก็คือ ในข้อที่ 21 ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมปกครองประเทศตนเองโดยตรงหรือผ่านผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้ง โดยอิสระและเจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจปกครอง แสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง เป็นการออกคะแนนเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และ

เป็นการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทำนองเดียวกัน ดังกล่าวมาไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมที่ปรากฏในคำปรารภหรือสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมปกครองประเทศหรือความเสมอภาคในการออกคะแนนเสียงเลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองหรือปกครองประเทศ ที่ปรากฏในข้อที่ 21 ต่างเป็นหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่เป็นสากลสำหรับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐภาคีให้ต้องยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยที่กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกำหนดพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีมีหน้าที่ส่งเสริมรับรองสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่สำคัญได้กำหนดไว้ในข้อที่ 1 บัญญัติให้ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยประชาชนมีสิทธิกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี ปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ รวมทั้งเหตุความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน และในข้อที่ 25 บัญญัติให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิและโอกาสในการออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับเพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก นอกจากนี้ สิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ถูกละเมิด ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมาย ดังกล่าวมานั้นเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมปกครองประเทศ ความเสมอภาคในการออกคะแนนเสียงเลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมือง รวมทั้งประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองตามหลักนิติธรรม เป็นการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ภารกิจหลักในการจัดการเลือกตั้งตามที่ได้รับการรับรองนั้น ต้องดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งจัดตั้งให้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ ตามกฎหมายไทย ก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นหลักเกณฑ์ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการเลือกตั้ง จึงเป็นกรอบหรือข้อจำกัดการใช้อำนาจด้วย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยึดมั่นในหลักการมีส่วนร่วมในฐานะที่ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมปกครองประเทศ และหลักความเสมอภาคที่ประชาชนควรได้รับการรับรองและคุ้มครอง รวมทั้งหลักนิติธรรมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยึดถือปฏิบัติ ดังที่ได้มีบทบัญญัติรับรองไว้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวมา

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศจะมี บทบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิประชาชนในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีสมาชิก แต่เนื่องจาก สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครองและสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกัน ประกอบกับลักษณะของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและ กฎหมายระหว่างประเทศมีสภาพบังคับไม่เคร่งครัดเท่ากฎหมายภายใน จึงทำให้มีการละเมิดสิทธิ ในเรื่องต่าง ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ รวมถึงสิทธิในฐานะทางพลเมืองและการเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับกฎหมายจารีต ประเพณีระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมปกครองประเทศด้วยความเสมอภาค โดยการใช้สิทธิเลือกผู้แทนของตน ให้เข้าไปใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองหรือปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามครรลองการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย และประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมจึงต้องมีกระบวนการเลือกตั้งที่ชอบด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีอยู่ด้วย

3.2 หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ

ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุข หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นหลักการที่ว่าด้วยเรื่องกฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองที่ดี อันเป็นที่นิยมและนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ โดยมีการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานหรือ องค์การของตน

แนวคิดธรรมาภิบาลหรือ Good Governance ถูกนำไปเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาให้ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลาย โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศ ด้อยพัฒนา และแพร่หลายเข้าไปในภาคการบริหารภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกว่า บรรษัทภิบาล (Cooperate Governancce) รวมถึงการบริหารภาครัฐ ที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการที่ดี หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งธนาคาร โลก (World Bank) เป็นผู้ริเริ่ม ผลักดันความสำคัญของการใช้ Good Governance ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย รวมถึงการกำกับดูแลการใช้อำนาจที่ นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน อันครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของ ภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การรับผิชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา

ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร ตามที่ปรากฏในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth เมื่อ ค.ศ. 1989

ปัจจุบัน ธรรมาภิบาล (Good Governance) ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของหลักการของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน (Sustainable Socio Economic Development) ตามข้อเสนอแนะของ World Bank และหลายหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ โดยธนาคารโลกได้เสนอแนวทางธรรมาภิบาล ระดับโลก (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่น ๆ เดินตามกรอบของธรรมาภิบาลในการใช้เป็นตัวชี้วัดคุณลักษณะและบทบาทการจัดการบริหาร กิจการของรัฐที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับการที่ยอมรับว่าการที่จะนำประเทศนั้น ไปสู่ความสำเร็จในปฏิบัติงาน หน่วยงานภาครัฐของประเทศจำเป็นต้องมี ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการบริหารจัดการเป็นปัจจัยสำคัญ โดยที่แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายนำมาสู่การกำหนดหลักการบริหารจัดการถ่ายทอด ผ่านองค์กรต่าง ๆ ในการใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือชี้วัดการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะองค์การ ระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญ ๆ ที่มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ กำลังพัฒนาต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก สหประชาชาติ (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-Operation and Development : OECD) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank : ADB) ต่างให้ความสำคัญ กับการเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) เข้าสู่การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อ พัฒนาประเทศชาติให้เกิดความยั่งยืน เพราะเป็นหลักพื้นฐานในการใช้อำนาจที่เชื่อมโยงถึงระบบ ตรวจสอบความรับผิดชอบและการควบคุมกำกับการบริหารจัดการและการดำเนินงาน

นอกจากนั้น สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งเห็นถึงความจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานและ ใช้เป็นพื้นฐานในการตรวจสอบความรับผิดชอบให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเชื่อมั่น เหตุเพราะการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยความชำนาญ เฉพาะทาง ซึ่งจะจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดโดยองค์กรที่มีความรับผิดชอบการจัดการ เลือกตั้งเป็นการเฉพาะ โดยองค์กรจัดการการเลือกตั้งเป็นสถาบันหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้น โดยมีเป้าหมายประการเดียว คือ การจัดการส่วนประกอบที่สำคัญบางประการหรือทุกประการของ การจัดการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงการกำหนดว่าใคร คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การรับสมัคร และการตรวจสอบ

คุณสมบัติผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (พรรคการเมืองและ/หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง) การจัดให้มีการลงคะแนน การนับคะแนน การรวมผลคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งตลอดจนถึงภารกิจด้านการเลือกตั้งที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งอาจดำเนินการโดยองค์กรเดียวหรือจัดสรรไปยังหลายองค์กรก็ได้ สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศได้วางหลักการชี้แนะบางประการสำหรับองค์กรผู้มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งในทุกรูปแบบ เพื่อเป็นหลักประกันความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือแก่กระบวนการที่รับผิดชอบ

จากการศึกษาพบว่า หลักธรรมาภิบาลที่องค์กรระหว่างประเทศ 6 องค์กร นำเอามาใช้คือธนาคารโลก (World Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank : AsDB) และสถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ(International Institute for Democracy and Electoral Assistance : IDEA) นั้น พบว่าข้อที่นำมาใช้ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมี 8 ข้อ

จากการศึกษาเมื่อจำแนกหลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในองค์กรระหว่างประเทศตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป สามารถอธิบายเป็นตารางได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ตั้งแต่สององค์การขึ้นไป

หลัก GG	องค์การ หลักการ	World	UN	UNES	OECD	AsDB	IDEA
		Bank	DP	CAP			
1	ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure)	-	✓	✓	✓	✓	✓
2	ความรับผิดชอบ (Accountability)	✓	✓	✓	-	✓	-
3	นิติธรรม (Rule of Law)	✓	✓	✓	-	-	-
4	การมีส่วนร่วม (Participation)	-	✓	✓	-	✓	-
5	ความคุ้มค่าหรือ ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency)	-	✓	✓	-	-	✓
6	การตอบสนอง (Responsiveness)	-	✓	✓	-	-	-
7	ความเสมอภาค (Equity and exclusiveness)	-	✓	✓	-	-	-
8	การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation)	-	✓	✓	-	-	-

จากตาราง 4.1 จะเห็นได้ว่า หลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ World Bank, UNDP, UNESCAP, OECD, ADB และ IDEA พบว่า หลักการที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินงานเรียงลำดับจากจำนวนองค์การที่นำมาใช้มากที่สุดไปยังน้อยที่สุด ได้ดังนี้

1) หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) ได้มีการนำมาใช้มากที่สุด คือ จำนวน 5 องค์การ ได้แก่ UNDP, UNESCAP, OECD, ADB และ IDEA

2) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) ได้มีการนำมาใช้รองลงมา จำนวน 4 องค์การ ได้แก่ World Bank, UNDP, UNESCAP และ ADB

3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 3 องค์การ ได้แก่ World Bank, UNDP และ UNESCAP

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 3 องค์การ ได้แก่ UNDP, UNESCAP และ ADB

5) หลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 3 องค์กร ได้แก่ UNDP, UNESCAP และ IDEA

6) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักความเสมอภาค (Equity and Exclusiveness) หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) ได้มีการนำมาใช้ จำนวน 2 องค์กร ได้แก่ UNDP และ UNESCAP

3.3 หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรจัดการการเลือกตั้งในต่างประเทศ

การจัดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแนวคิดให้เป็นรูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการการเลือกตั้งโดยตรง ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นรูปแบบคล้ายกับสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย โดยจากผลศึกษาพบว่าทั้งสามประเทศไม่มีประเทศใดกำหนดขึ้นในรูปแบบกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่ละประเทศได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลสอดแทรกไว้ในตัวบทกฎหมาย แต่ก็สามารถนำมาเป็นประโยชน์ใช้เป็นแนวทางพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ดังนั้น งานวิจัยจึงได้กำหนดวิเคราะห์ธรรมาภิบาลที่เป็นจุดเด่นและมีความสำคัญที่ใช้กับองค์กรผู้มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย ดังต่อไปนี้

1) สาธารณรัฐเกาหลีใต้ (Republic of Korea)

สาธารณรัฐเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The National Election Commission : NEC) ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ (Korea (Republic of) 's Constitution of 1948 with Amendments through 1987, Article 114) เพื่อบริหารจัดการเลือกตั้งและการลงประชามติให้เป็นไปอย่างยุติธรรมและกิจการที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ลักษณะต้องห้ามสำคัญประการหนึ่งคือกรรมการการเลือกตั้งจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองและไม่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง (Korea (Republic of) 's Constitution of 1948 with Amendments through 1987, Chapter 7 Article 114, Public Official Election Act 2010, Article 8) การบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ นั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Public Official Election Act 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาพบว่า การนำรัฐธรรมนูญมาใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ นั้นมิได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ แต่ส่วนหนึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังเช่น กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละระดับมีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้องค์กรของฝ่ายบริหารดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สถานที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง และสถานที่ในการใช้สิทธิออกเสียง การประชามติหรือให้ดำเนินการอื่นใดที่มีความจำเป็น รวมทั้งให้มีอำนาจจัดหน่วยงาน การบริหารงาน และเรื่องอื่นใดที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ภายใต้เพื่อการบริหารจัดการเลือกตั้งและการลงประชามติให้เป็นไปอย่างยุติธรรม (THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KOREA, Article 115) และได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้ใน Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยึดถือปฏิบัติให้จัดการเลือกตั้งที่ซื่อสัตย์ ยุติธรรม โปร่งใส และได้ผู้แทนที่ดีไปปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารประเทศ ซึ่งจากการศึกษา Public Official Election Act 2010 (พ.ศ. 2553) พบว่ามีกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ คือ นิติธรรม (Rule of law) การมีส่วนร่วม (Participation) ภาระรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ความเสมอภาค (Equity) และความโปร่งใส (Transparency) อันแสดงให้เห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการบริหารจัดการเลือกตั้งภายใต้หลักธรรมาภิบาลเช่นกัน ที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างหรือนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้งของประเทศไทย

2) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippine)

รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ในหมวดที่ว่าด้วยการเลือกตั้งและสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้มีองค์กรที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง 2 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections: COMELEC) เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระและเป็นการถาวรซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการซื้อเสียง หรือโกงการเลือกตั้ง ซึ่งการตรวจสอบเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงได้กำหนดให้มีองค์กรภาคประชาชนเป็นหน่วยงานสังเกตการณ์การเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ในฐานะที่ตัวแทนของประชาชน (Citizen' Arms) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections) ทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนเพื่อให้ทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections)

การควบคุมการเลือกตั้งโดยฝ่ายที่มีรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้น คือ Commission Of Election ซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐ แต่ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีอีกหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญมากคือ องค์การเอกชน เป็นหน่วยสังเกตการณ์เลือกตั้งที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการและสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงตรวจการทำงานของฝ่ายรัฐบาล โดยมีอาสาสมัครอยู่ทั่วประเทศ เป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับความช่วยเหลือด้วยเงินจากองค์การและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำงานควบคู่ไปกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรของเอกชนมีการสร้างเครือข่าย โดยเฉพาะกับกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย รวมถึงศาสนจักรทั่วประเทศ ในการประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกของประเทศให้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย

องค์การอาสาสมัครเอกชนได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) และยังมีองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งทั่วประเทศอีกหลายองค์กร เพื่อนับคะแนนและรายงานผล และมีอาสาสมัครชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแนะนำและให้การศึกษา ปลุกจิตสำนึกประชาชนให้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง รวมทั้งสร้างเครือข่ายการทำงานกับองค์กรอื่น ๆ ทั่วประเทศ ในการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยที่ประชาชนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีความสนใจและให้ความสนใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจถูกครอบงำโดยรัฐบาลและมีเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรประชาชนมีเจ้าหน้าที่เป็นประชาชนอาสาสมัครทั้งหมด ทำให้ถูกครอบงำจากผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้ยาก จึงกล่าวสรุปได้ว่าการเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมได้มากขึ้น โดยเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำมาบริหารจัดการเลือกตั้งที่ดีที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างหรือนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้งของประเทศไทย จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อการจัดทำและพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3) สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India)

สาธารณรัฐอินเดียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) การเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง คือ Representation of People Act, 1950 (พ.ศ. 2493) โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีหน้าที่ในการกำหนดและประกาศตารางการเลือกตั้ง (Election Schedule) การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง (Polling Station) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) ในแต่ละเขตเลือกตั้ง สถานที่

นับคะแนน (Place of vote counting) การจัดการในและรอบบริเวณสถานที่ดังกล่าวมา และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียยึดหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้เป็น คัมภีร์ในการปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียจะจัดให้มีการแถลง ข่าวผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะ ๆ ตลอดระยะเวลาที่มีการจัดการเลือกตั้ง ตัวแทนสื่อทั้งภายใน และภายนอกประเทศจะได้รับความสะดวกเพื่อรายงานความคืบหน้าในการเลือกตั้ง การนับคะแนน เลือกตั้ง ผู้ได้รับเชิญจะได้รับอนุญาตให้เข้าไปในหน่วยเลือกตั้งและศูนย์นับคะแนน และมีการ เผยแพร่รายงานสถิติและเอกสารต่อสาธารณะ (กฤษฎีกาสาร, 2549, หน้า 13-14)

สาธารณรัฐอินเดียมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก และในระบบการเลือกตั้ง ของสาธารณรัฐอินเดียนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพียงวันเดียว แต่สิ่งที่รัฐธรรมนูญอินเดียกำหนดไว้ คือ การนับคะแนนต้องจัดขึ้นในวันเดียวกัน ทั้งประเทศ การเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียแต่ละครั้งผ่านไปด้วยความเรียบร้อยด้วยฝีมือ การจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียซึ่งมีเพียง 3 คน จัดระบบการเลือกตั้งผ่าน ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนกว่าพันล้านคนทั่วสาธารณรัฐอินเดีย คณะกรรมการ การเลือกตั้งของอินเดียต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 324 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดขึ้น โดยอาศัยแนวคิดการส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักนี้ มีหลักการสำคัญ คือ เพื่อให้ภาครัฐและประชาชนตระหนักถึงความเป็นอธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กฎหมาย โปร่งใสมีความเป็นธรรม เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการตระหนักถึง สิทธิและหน้าที่ และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในประเด็นเรื่องของหลัก ธรรมาภิบาลนั้น แม้ว่าในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของอินเดียจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไว้อย่างชัดเจนไว้ในตัวบทกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายการเลือกตั้ง จะเห็นเนื้อหาว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งในเรื่องของการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องเป็นไปโดยชอบธรรม โปร่งใส เน้นการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและ ความรับผิดชอบต่อสังคม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก อันเป็นการสร้างความมั่นใจ ให้กับภาคประชาชนว่าภาครัฐได้มีการดำเนินงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาถึงการดำเนินงานขององค์กรจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งมีลักษณะการจัดตั้งองค์กร โดยรัฐธรรมนูญ คล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดี

สำหรับองค์กรจัดการการเลือกตั้งในสาระสำคัญ เพื่อดำเนินการวิเคราะห์หาองค์ประกอบของ
 ธรรมนูญ และนำมาเปรียบเทียบกับบริบทการบริหารและดำเนินงานของคณะกรรมการการ
 เลือกตั้งของไทย ไม่พบว่ามิประเทศใดได้เขียนหรือกำหนดหลักธรรมนูญของการบริหารกิจการที่ดี
 สำหรับองค์กรจัดการการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีการแทรกหลักเกณฑ์และวิธีการภายใต้หลัก
 ธรรมนูญไว้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ
 องค์กรจัดการการเลือกตั้งและการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเลือกศึกษา
 องค์ประกอบของธรรมนูญขององค์กรระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นสากลและครอบคลุม
 การบริหารและดำเนินงานขององค์กรเป็นหลักดังกล่าวมาข้างต้นก่อนส่วนนี้ โดยการวิจัยจะศึกษา
 และนำเสนอหลักการบริหารและดำเนินงานภายใต้หลักธรรมนูญขององค์กรจัดการการเลือกตั้ง
 ในประเทศเหล่านั้นที่มีลักษณะเด่นและเป็นจุดแข็งมาเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติ
 หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย

4. หลักธรรมนูญเพื่อพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่สูงสุดในกระบวนการจัดการ
 เลือกตั้งที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงตามครรลองการ
 ปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้แทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจรัฐในการบริหารกิจการ
 บ้านเมือง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไม่ดีไม่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว
 ย่อมส่งผลกระทบต่อที่ตามมา ก็คือ การได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ไม่ดีไม่เป็นไปตามความต้องการ
 ของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือและศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่และ
 ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการ
 การเลือกตั้งมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรเดียวทั้ง
 ในทางบริหาร การออกกฎหมายลำดับรอง และการตรวจสอบการเลือกตั้ง มีผลต่อการให้คุณ
 และให้โทษต่อผู้มีส่วนได้เสีย ที่มาของอำนาจหน้าที่เริ่มจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้
 มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียง
 ประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และบทบัญญัติแห่ง
 กฎหมายอื่นที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ว่าด้วยการนั้น ๆ กฎหมายฉบับที่
 สำคัญในปัจจุบัน ก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560
 ซึ่งเป็นทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่และจำกัดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยถือได้ว่าเป็น “กฎหมายกลาง” ที่มีความสำคัญเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น แต่กฎหมายที่มีการตราขึ้นมิได้ใช้บังคับผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 พบว่ามิได้มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ซึ่งจากการศึกษาพบว่าได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีลักษณะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลไว้อย่างกว้าง ๆ แต่มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่น ความในมาตรา 21 กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจและปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม ความในมาตรา 22 (10) ที่กำหนดให้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องประโยชน์ที่สาธารณชนจะพึงได้รับ หลักธรรมาภิบาล และความเป็นธรรมประกอบกัน ความในมาตรา 25 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงาน

จากการศึกษาขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลและจากการสัมภาษณ์มาสนับสนุน เห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กำกับกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถเป็นแนวปฏิบัติเพื่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพให้แก่กระบวนการเลือกตั้ง รวมถึงคุ้มครองสิทธิ

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ อันจะเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โดยเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 แต่ไม่มีกรอบสภาพบังคับและไม่มีกรอบในการตีความการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่มีความชัดเจนในหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้มีสภาพบังคับและเกิดผลในทางปฏิบัติที่เหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาลที่ต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับให้มีความเหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยจึงนำเอาหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในหน่วยงานภาครัฐของไทย ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) และหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศตั้งแต่สององค์การขึ้นไป จำนวน 8 หลักการ ประกอบด้วย หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency and Disclosure) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักความเสมอภาค (Equity and Exclusiveness) หลักการมีฉันทามติร่วมในสังคม (Consensus orientation) มาปรับใช้

งานวิจัยนี้พบว่า ควรให้มีการปรับปรุงพัฒนาการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกฎหมายที่เหมาะสมและให้มีสภาพบังคับได้ การวิจัยนี้เห็นว่า “หลักธรรมาภิบาล” เพื่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เหมาะสม จำนวน 7 หลักการ คือ หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในหน่วยงานภาครัฐของไทยและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศตั้งแต่สององค์การขึ้นไป ยกเว้นหลักคุณธรรมซึ่งแม้จะไม่มีใช้ในองค์การระหว่างประเทศแต่เป็นหลักการตามข้อเสนอแนะของประชากรผู้ให้สัมภาษณ์และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการนี้ดังปรากฏในคำปรารภและมาตรา 76 โดยผู้วิจัยปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมโดยการนำหลักการตอบสนอง (Responsiveness) ไปรวมกับหลักการรับผิดชอบ (Accountability) เพราะหลักการรับผิดชอบ (Accountability) มีความหมายที่

ครอบคลุมกว่า และนำหลักความคุ้มค่ารวมทั้งหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และผู้วิจัยนำไปสร้างเป็นกลไกทางกฎหมาย สามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีความสำคัญในกระบวนการเลือกตั้ง ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ออกกฎหมายลำดับรองอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง และสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยเฉพาะการใช้อำนาจตัดสินใจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญกำหนดให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งเป็นที่สุดท้าย จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่มีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทั้งอำนาจในทางบริหาร อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ และอำนาจกึ่งตุลาการ สถานภาพจึงเป็นทั้งผู้ออกกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้อยู่ในบังคับของกฎหมาย หลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญมากที่จะเป็นเครื่องมือกำกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมเกี่ยวข้องกับหลักการของการปกครองของคนทุกคนในสังคมในการอยู่ร่วมกันทั้งที่เป็นสาธารณชนและปัจเจกชนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้ (Rule by law) ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่หรือเป็นผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม (Rule by men) แต่การตราและบังคับใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม เช่น การใช้กฎหมายต้องมีมาตรการที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นในหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด บุคคลต้องมีความเสมอภาคเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอนบังคับเป็นการทั่วไป รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น กฎหมายต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและมีเหตุผลความจำเป็น การดำเนินการกระบวนการต่าง ๆ ตามกฎหมายต้องมีความโปร่งใส เป็นต้น หลักนิติธรรมไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของระบบราชการปกติเท่านั้น หากแต่สามารถนำไปใช้กับการบริหารและดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ด้วย ซึ่งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งนำหลักการนี้ไปใช้เป็นหลักเกณฑ์และวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับในทุกระดับที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ย่อมจะกระทำได้และจะส่งผลดีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประชาชน และประเทศชาติ

หลักนิติธรรมนั้นมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป จะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น ดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งจึงต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วยังพบว่ามักเกิดข้อขัดแย้งในการตีความหรือการบังคับใช้กฎหมายภายใต้ “หลักนิติธรรม” ที่แตกต่างกันไป เนื่องจากมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน แต่บรรดานักวิชาการและนักกฎหมายต่างก็ยอมรับถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่จำเป็นต้องมีและดำรงไว้ในสังคม

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า “กฎ” และใช้อำนาจในกระบวนการสืบสวนสอบสวน ไล่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นั้นย่อมถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทั้งการออกกฎหมายลำดับรอง การใช้และตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรอง ก็คือต้องตราขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไป มีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ ต้องมีความชัดเจนไม่ขัดแย้งกันเอง มีเหตุผล นำไปสู่ความเป็นธรรม ค้ำครองสิทธิมนุษยชนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม กระบวนการตราต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ สำหรับหลักการที่สำคัญในการใช้อำนาจในกระบวนการสืบสวนสอบสวนหรือไล่สวนและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งนั้นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการสืบสวนสอบสวนและไล่สวนต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ อันเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในกระบวนการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยหรือคำสั่งในบางกรณีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นที่สุด ดังกล่าวการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการสากลที่มีการใช้อยู่ทั่วโลกอย่างแพร่หลายและนำมาประยุกต์กับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจภายใต้หลักนิติธรรมให้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลบังคับ เกิดความมั่นคงชัดเจน และลดการใช้ดุลยพินิจหรือตีความ อันจะเกิดประโยชน์ต่อการกำกับดูแล ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารและดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่โดยประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนต่อไป ที่สำคัญหากคณะกรรมการการเลือกตั้งและบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกภาคส่วนในทุกระดับที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองยึดมั่นในหลักนิติธรรมจะเป็นกลไกสำคัญในการลดจุดอ่อนในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเอื้อต่อกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นกระบวนการเลือกตั้งที่ดีมีความเป็นธรรมและได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง ตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรกลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างอธิบายสอดคล้องต้องกันว่าหลักนิติธรรมเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคมที่มีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการการเลือกตั้งควรยึดถือปฏิบัติ และผู้ให้สัมภาษณ์ในทุกกลุ่มดังกล่าวต่างให้ข้อสังเกตว่าแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมก็ตาม แต่เป็นเพียงหลักการที่เป็นนามธรรม จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์สาระสำคัญให้เป็นรูปธรรมให้ชัดเจนและสามารถนำไปสู่ภาคการปฏิบัติให้บรรลุหลักการของหลักนิติธรรมให้เหมาะสมกับบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้วิจัยเห็นว่า “หลักนิติธรรม(Rule of Law)” ในบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง หลักการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของภาครัฐที่มีความชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

2) หลักความโปร่งใส (Transparency)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็น “กรรมการกลาง” ระหว่างคู่แข่งทางการเมืองทั้งในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง ระหว่างพรรคการเมือง และระหว่างประชาชนผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ที่มีการต่อสู้แข่งขันกันอย่างรุนแรงมาโดยตลอดทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองและปกครองประเทศ การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจกับทุกฝ่ายจึงมีความสำคัญ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะมีผลต่อความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งประชาชนสมควรจะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งหมายความรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีในระบบประชาธิปไตย และให้มีโอกาสตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สิ้นสงสัย จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจที่ต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

หลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักการระดับสากลที่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายและมีความสำคัญต่อการกำกับ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจกับทุกฝ่าย และจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชากรกลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างอธิบายสอดคล้องต้องกันว่าหลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะส่งผลให้ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและศรัทธาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและจะส่งผลดีต่อการเสริมสร้างการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลข้ออื่นอีกด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า “หลักความโปร่งใส (Transparency)” ในบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง หลักการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ก.ก.ต. ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ถูกต้อง และเชื่อถือได้ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ และทั่วถึง ตลอดจนมีการวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่ายและทันกาล

3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยผู้มีและใช้อำนาจอธิปไตยก็คือประชาชน การเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครองประเทศ ดังนั้น ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของตน แต่การจะให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจในการจัดการเลือกตั้งย่อมมีอรรถระทำได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดการเลือกตั้ง ในปัจจุบันก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามลำพังคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิอาจจัดการเลือกตั้งให้สำเร็จลงได้ จำเป็นที่จะต้องให้บุคคลและคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งในแต่ละระดับ หลักการมีส่วนร่วมจึงถือเป็นหลักการสำคัญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยึดถือและให้ความสำคัญ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมด้วยรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งการดำเนินการจัดการเลือกตั้งถือเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่า หลักการมีส่วนร่วมได้มีองค์กรระหว่างประเทศนำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่ดีได้แก่ UNDP UNESCAP และ AsDB ส่วนองค์กรจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย ต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมและมีการนำมาใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง อีกทั้ง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ก็ได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมไว้ในฐานะที่ประชาชนมีสิทธิการมีส่วนร่วมด้วยรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ สำหรับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้กำหนดสอดแทรกหลักการและวิธีการปฏิบัติงานภายใต้หลักการมีส่วนร่วมไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกำหนดหลักการมีส่วนร่วมและอธิบายความไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2555

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อธิบายโดยรวมว่า หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงให้สามารถเข้าร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบติดตามและประเมินผล ทำให้การบริหารและการดำเนินงานโปร่งใส ลดการทุจริตคอร์รัปชัน ลดความเคลือบแคลงสงสัย เกิดความน่าเชื่อถือและสร้างความไว้วางใจ เกิดบรรยากาศอำนวยต่อความสำนึกความเป็นเจ้าของในผลของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น ดังนั้น ความสำคัญอยู่ที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปฏิบัติหน้าที่อย่างไรเพื่อให้ประชาชน รวมทั้งบุคลากรภายในเกิดความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ ซึ่งทางออกที่ดีที่สุด คือ การให้ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินงานในทุกระดับ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังอธิบายต่อไปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพด้วย นั่นคือ ต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง ทัวถึง และทันกาล พัฒนาผู้อาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งในทุกระดับให้มีความรู้ มีทักษะและประสบการณ์ ให้สามารถปฏิบัติงานหรือทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง เทียบธรรม และชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักการเมือง ต่างให้ความเห็นว่าต้องสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมตัวกันเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบการเลือกตั้งในทุกระดับตั้งแต่ระดับหน่วยเลือกตั้ง ระดับเขตเลือกตั้ง ระดับจังหวัด และระดับประเทศให้มากขึ้น โดยเฉพาะการตรวจสอบการนับคะแนนและการรวมคะแนนในแต่ละระดับ ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นโดยรวมว่า ในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความสำคัญและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับหน่วยเลือกตั้ง ระดับเขตเลือกตั้ง และระดับจังหวัด รวมทั้งประชาชนสามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งได้

ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักการเมือง เห็นตรงกันว่าในปัจจุบันการมีส่วนร่วมยังไม่มากพอและยังขาดในเชิงคุณภาพของการมีส่วนร่วมอีกด้วย ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังเห็นได้ชัดเจนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ที่ได้เกิดปัญหาจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือที่เรียกกันว่า “บัตรเขย่ง” ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างรุนแรงและกว้างขวาง ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมือง เห็นว่าถ้ามีองค์กรภาคประชาชนจำนวนมากพอครอบคลุมในทุกพื้นที่เข้ามาช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งในทุกะดับแล้ว ความเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องดังกล่าวอาจจะลดน้อยถอยลงหรืออาจไม่เกิดขึ้นก็ได้

ในการบริหารจัดการเลือกตั้งของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย ต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมและนำมาใช้ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง โดยเฉพาะสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ให้ความสำคัญและมีกฎหมายรองรับชัดเจนให้องค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งสามารถเข้าร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่สำคัญที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเกิดความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากขึ้นได้ ซึ่งต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตั้งแต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมไว้ในรูปแบบกฎหมาย เพื่อวางกรอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามและเป็นกลไกการเสริมสร้างกระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เกิดประสิทธิภาพได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจ อันจะทำให้การได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ดีและโดยแท้จริงมากขึ้น

ผู้วิจัยเห็นว่า “หลักการมีส่วนร่วม (Participation)” ในบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง หลักการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาและประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานในการจัดการเลือกตั้ง

4) หลักความเสมอภาค (Equity)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ ถิ่นกำเนิด เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในแนวคิดนี้ว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย” ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ ดังหลักการนี้ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 จึงถือเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นเป็นการเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น ความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้

ปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งหลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนจะได้รับโอกาสที่เสมอภาคกันและทัดเทียมกันทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากการศึกษาพบว่า องค์การระหว่างประเทศที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการบริหารและดำเนินงาน ได้แก่ UNDP UNESCAP และ UNESCO นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ต่างก็ได้กำหนดสอดแทรกหลักความเสมอภาคไว้ คือ การรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและทางการเมืองให้ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง กำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี ปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ รวมทั้งเหตุความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน และพลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสในการออกเสียงอย่างเสมอภาค ส่วนด้านหน่วยงานภาครัฐของไทยก็มีการบัญญัติหลักการและเนื้อหาเรื่องความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้สัมภาษณ์ประชากรกลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมือง และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นโดยรวมว่าในการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติโดยหลักการแล้ว การให้บริการหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องดูแลตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งผู้บริหารหรือผู้ดำเนินงานในองค์กรในทุกระดับก็ต้องปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างเสมอภาค คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมักถูกข้อจำกัดด้านความสามารถจากกฎหมายหรือผู้มีอำนาจ กฎหมายควรเปิดช่องทางให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือใช้สิทธิอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้เช่นเดียวกับบุคคลปกติทั่วไป

ผู้วิจัยเห็นว่า “หลักความเสมอภาค (Equity)” ในบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง หลักการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดการการเลือกตั้งที่ให้ความเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีการแบ่งแยก ด้านหญิงชาย ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษายู สภาทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ รวมทั้งการให้โอกาสในการได้รับการส่งเสริมองค์ความรู้

และการให้บริการที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการของประชาชนโดยให้คำเนื่งถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

5) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ และควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บรรลุปเป้าหมายให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยที่ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงาน อีกทั้ง การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของรัฐทั้งในส่วนที่เป็นบุคลากร พัสคอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของงานและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในทุกมิติ

องค์การระหว่างประเทศที่มีการนำหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการบริหารและดำเนินงาน ได้แก่ UNDP และ UNESCAP ก็ได้นำมาใช้เช่นกัน ส่วนหน่วยงานภาครัฐของไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการได้หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกำหนดเป็นหลักการและอธิบายไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2555

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้สัมภาษณ์ประชากรกลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมืองและบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อธิบายโดยภาพรวมว่าปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นเรื่องด้านบุคลากรที่เข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว คือ บุคลากรเหล่านั้นขาดองค์ความรู้ความเข้าใจในการบริหารและการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ปี 2540 ถึงปัจจุบัน มีจำนวนถึง 3 ฉบับ ซึ่งไม่รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและฉบับแก้ไข และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทุกครั้งก็มีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง และตราฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ ซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติกาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองทุก ๆ ครั้ง และในปัจจุบันรัฐได้มีการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเพื่อควบคุมกำกับด้านการเงินการงบประมาณและการพัสดุไว้แล้ว แต่ลักษณะการบริหารและดำเนินการจัดการเลือกตั้งของไทยได้มีการใช้ทรัพยากรบุคคล

ลักษณะที่มีหน้าที่เป็นการชั่วคราว มากกว่าการใช้ทรัพยากรบุคคลลักษณะที่มีหน้าที่ประจำ จึงควรเน้นด้านกำหนดแผนงานและการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลที่เข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้เกิดความชัดเจน ด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบและให้มีคุณภาพสูงสุด เส้นทางการพัฒนาบุคลากรจะต้องมีความชัดเจนในการเตรียมคนมาช่วยเหลือในการปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและการประเมินผล สิ่งสำคัญที่สุดคือต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขให้ทันกาล

ผู้วิจัยเห็นว่าในบริบทของเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” หมายถึง การใช้ทรัพยากรสำหรับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ปรับปรุงและยกเลิกกิจกรรมหรือภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น และ “ประสิทธิผล (Effectiveness)” หมายถึง การมีวิสัยทัศน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายขอ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการจัดการการเลือกตั้ง ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจ ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีการวางแผนเป้าหมาย การปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ มีกระบวนการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

6) หลักการรับผิดชอบ (Accountability)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนตามความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและมีบทบาทที่จะส่งเสริมให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่มีความสมบูรณ์ได้ เมื่อเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบสูงมาก ความรับผิดชอบต่อผลในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจย่อมต้องมีสูงด้วย จากการศึกษาพบว่า มีคำที่ใช้ใกล้เคียงอยู่สองคำคือคำว่า หลักการรับผิดชอบหรือหลักแห่งความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การรับผิดชอบของการดำเนินงานที่เกิดจากผลการกระทำของตนหรือการกระทำของผู้อื่นที่ตนสั่งให้กระทำการนั้น ไม่ว่าตนจะได้ประโยชน์หรือไม่ และคำว่า ความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งหมายถึง การกระทำที่ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองและมีความรับผิดชอบต่อการกระทำในบทบาทหน้าที่ที่ตนได้กระทำไป ศาสตราจารย์ นายแพทย์เกษม วัฒนชัย (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า 106) ได้ให้ความเห็นว่า Responsibility แปลเป็นภาษาไทย หมายถึง ความรับผิดชอบ คือ “พันธะสัญญาที่สัญญาว่าจะทำงานให้องค์กร หน่วยงานหรือระบบ” ส่วน Accountability คือ “พันธะสัญญาที่ว่าถ้าออกมาดิฉันขอ

รับผิดชอบ ถ้าออกมาได้ชั่วผมขอรับผิดชอบ” ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลคำว่า “ภาระรับผิดชอบ” เป็นความรับผิดชอบในผลงาน หมายถึง ความรับผิดชอบที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องถูกควบคุม ตรวจสอบ ชี้แจงต่อสาธารณะ พร้อมรับผิดชอบในผลการดำเนินการที่จะตามมาซึ่งที่เป็นได้ ทั้งในทางบวกและทางลบของการตัดสินใจ และการกระทำของตน ซึ่ง Accountability เป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติซึ่งผู้ที่มีส่วนได้เสียในบริการใช้ประกันผลการงานปฏิบัติของคนในระดับที่พอใจ ความพร้อมรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติ หรือทักษะที่ผู้บริหารพึงอันแสดงออกเพื่อเป็นตัวชี้การได้รับมอบหมายภารกิจที่จะนำไปปฏิรูปด้วยความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเพิ่ม ประสิทธิภาพของการจัดการที่มีการตรวจสอบและการรับผิดชอบองค์กร ผู้นำองค์กรที่มีธรรมาภิบาล มีวัฒนธรรมพร้อมรับผิดชอบและสำนึกในความรับผิดชอบจะต้องประกาศตนพร้อมที่จะให้สังคมหรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ อำนาจต่อการประสานงานกันระหว่างสมาชิกในองค์กร การสร้างมาตรฐานแสดงความรับผิดชอบจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือศรัทธาจากสาธารณชน ดังนั้น ภาระรับผิดชอบ (Accountability) จึงมีขอบข่ายกว้างกว่าความรับผิดชอบ (Responsibility)

องค์การระหว่างประเทศที่มีการนำหลักการรับผิดชอบ (Accountability) มาใช้ในการ บริหารและดำเนินงาน ได้แก่ World Bank AsDB และ UNESCAP ส่วนหน่วยงานภาครัฐของไทยได้ บัญญัติหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการภายใต้หลักหลักการรับผิดชอบไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกำหนดเป็นหลักการและ อธิบายไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2555

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นหลักการรับผิดชอบ (Accountability) ผู้ให้สัมภาษณ์ กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักการเมือง อธิบายโดยรวมว่า ปัจจุบันประเด็นความรับผิดชอบ เป็นจุดด้อยมาก คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งขาดความตระหนัก (Awareness) ในบทบาทหน้าที่ ที่จะส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลเพราะตนเองเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่ขาดความรับผิดชอบ ดังเห็นได้จาก การมีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสในการรวมผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งยังไม่มีการแก้ไขและการแสดงออกถึงความรับผิดชอบที่มีต่อผลของ การดำเนินงาน การที่ยังไม่มีการออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่พนักงานและลูกจ้าง ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น ถ้าหากมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามหลักการนี้ จะทำให้มีการตรวจสอบและบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ จะส่งผลดีต่อกระบวนการ เลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนในทุกๆระดับ

ผู้วิจัยเห็นว่า “หลักการรับผิดชอบ (Accountability)” ในบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง หลักการปฏิบัติหน้าที่ที่มีพร้อมจะรับผิดชอบจากผลการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจากการจัดการเลือกตั้งที่มีความบกพร่องหรือผิดพลาดและเกิดความเสียหาย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนต้องมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

7) หลักคุณธรรม (Morality)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการคัดกรองการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนให้เข้าไปใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครองประเทศ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงควรต้องดำรงตนในหลักคุณธรรมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปด้วยความชอบธรรม ยึดความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้งและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน

คุณธรรมเป็นหัวใจสำคัญของผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะผู้นำองค์กรหรือผู้บริหารต้องนำมาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประพฤติกปฏิบัติให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่องและจริงจัง อันจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และประเทศชาติได้อย่างแท้จริง โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า “คุณธรรม” คือ สภาพคุณงามความดี ซึ่งเป็นสภาพคุณความดีทางความประพฤติที่ดีงามเพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเอง สังคม และจิตใจ ในการรู้จักไตร่ตรอง ทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “คุณธรรม” ว่าหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่ามีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประคับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดี มีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝัง โดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย ดังนั้น การยึดมั่นในคุณธรรมจึงต้องมีการแสดงออกให้เกิดขึ้นทั้งทางกาย ทางวาจา และทางใจ ของแต่ละบุคคลไว้เป็นหลักสำคัญในการประพฤติปฏิบัติให้เกิดความเคยชินเป็นนิสัย การที่จะวินิจฉัยตัดสินว่าบุคคลใดมีคุณธรรมมากน้อยเพียงใดย่อมต้องพิจารณาโดยรวมว่าบุคคลผู้นั้นมีอุปนิสัยและความประพฤติอย่างไร อยู่ในกรอบของกฎหมายบ้านเมืองและศีลธรรมหรือไม่ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน และสังคมอย่างไร ยึดมั่นในความถูกต้องของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่

จากการศึกษาหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์การระหว่างประเทศ จำนวน 8 องค์การ ไม่พบว่าได้มีการกำหนดหลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารและดำเนินงานโดยตรง แต่มีได้หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นมิได้ให้ความสำคัญในเรื่องคุณธรรมแต่มีการกำหนดลักษณะบางประการไว้ เช่น สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (IDEA) ได้วางหลักการชี้แนะสำหรับองค์กรจัดการการเลือกตั้งในเรื่องให้ยึดมั่นในความสุจริตซื่อตรง (Integrity) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของคุณธรรม เป็นต้น สำหรับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้กำหนดสอดแทรกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกำหนดเป็นหลักการและอธิบายไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ตามที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2555

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักการเมืองอธิบายโดยรวมว่า คุณธรรมเป็นเรื่องจิตใจซึ่งเมื่อบุคคลแสดงออกก็เป็นเรื่องจริยธรรม ถ้าไม่แสดงออกก็ยากที่จะหยั่งรู้ว่าบุคคลใดเป็นผู้มีคุณธรรม การจะเสริมสร้างให้บุคคลมีคุณธรรมจำเป็นต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นเป็นเครื่องมือควบคุมกำกับและนำทางที่สามารถประเมินผลชี้วัดได้ การสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมในตัวละครกรรมการการเลือกตั้งให้ประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม มีจิตสำนึกที่ดีและต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนเข้ามาใช้อำนาจรัฐทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร อีกทั้งประเทศไทยกำลังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเนื่องมาจากการขาดจิตสำนึกด้านคุณธรรม ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยึดมั่นในคุณธรรมเป็นต้นแบบแล้ว จำต้องกำหนดเป็นคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของบุคลากรที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะบุคลากรในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญที่ต้องปลูกฝังให้อยู่ในตัวบุคคลโดยชัดเจนและมีการตรวจสอบอย่างมีระบบตลอดจนมีมาตรการที่ชัดเจน นำมาสู่การปฏิบัติให้ได้

เมื่อได้มีการสอบถามผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ นักกฎหมาย นักการเมืองและบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักคุณธรรมเป็นหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกำหนดเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างตอบคำถามอธิบายในทิศทางเดียวกันว่า ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

ขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานราชการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และได้มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้แล้ว ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้มีบทลงโทษที่เหมาะสมตามลักษณะแห่งการกระทำ จึงเพียงพอที่จะเป็นกลไกการบังคับให้ประพฤติปฏิบัติได้ แต่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมิได้มีเพียงคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างอธิบายว่าคุณธรรมเป็นนามธรรมที่อยากต่อการวัดประเมินผล หากไม่มีการกำหนดการประพฤติปฏิบัติขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ควรจะมีกฎเกณฑ์ขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของกฎหมาย ที่มีใจเรื่องข้อควรปฏิบัติแต่ควรมีผลเป็นบทบังคับที่ชัดเจนให้บุคคลหรือคณะบุคคลช่วยเหลือการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามในทำนองเดียวกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามที่ใช้บังคับกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพียงแต่ควรกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะและระดับตำแหน่ง เพราะบุคคลเหล่านั้นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสิ้น

สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อธิบายและให้ข้อสังเกตว่าในปัจจุบันได้มีประมวลจริยธรรมสำหรับพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เป็นการออกภายใต้กฎหมายเดิม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและข้อกำหนดทางจริยธรรมดังกล่าวต้องระบุด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษอย่างไร แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีได้ออกข้อกำหนดทางจริยธรรมภายใต้กฎหมายฉบับนี้

นอกจากนั้น จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว (มาตรา 76) และทางรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ขึ้นบังคับใช้มีผลแต่วันที่ 17 เมษายน 2562 สาระสำคัญของมาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรกระทำ

หรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการทำความดีและละเว้นความชั่ว และกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ แต่กฎหมายฉบับนี้มิได้ใช้บังคับกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้วิจัยเห็นว่า บริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้หลักคุณธรรมยังไม่สัมฤทธิ์ผล และปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้ยังไม่ครอบคลุมการขับเคลื่อนให้บรรดาบุคคลหรือคณะบุคคลทุกฝ่ายซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ประพฤติปฏิบัติตามหลักคุณธรรมที่เหมาะสม ดังนั้นควรจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมกำกับการบริหารและดำเนินงานภายใต้หลักคุณธรรมไว้ในรูปแบบกฎหมาย ให้ครอบคลุมถึงบรรดาบุคคลหรือคณะบุคคลทุกฝ่ายซึ่งได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งและพรรคการเมืองทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามและเสริมสร้างกระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เกิดประสิทธิภาพและได้รับความเชื่อมั่นและเกิดความไว้วางใจ อันจะทำให้การได้ซึ่งผู้แทนของประชาชนที่ดีและโดยแท้จริงมากขึ้น นำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือ ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ผู้วิจัยเห็นว่า “หลักคุณธรรม (Morality)” ในบริบทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง หลักการปฏิบัติหน้าที่ที่มีจิตสำนึกต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งต้องยึดมั่นในอุดมการณ์และค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและหัวหน้าหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องยึดมั่นในประมวลจริยธรรมที่มีอำนาจตามกฎหมายได้กำหนดขึ้นใช้บังคับ เพื่อสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สรุปจากการศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์การระหว่างประเทศ องค์การจัดการการเลือกตั้งในต่างประเทศ และหน่วยงานภาครัฐของไทย และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนได้ “หลักธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” จำนวน 7 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความเสมอภาค (Equity)

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) และหลักคุณธรรม (Morality)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 7 ข้อนี้ นำไปสู่การพัฒนาและจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ให้มีสภาพบังคับกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง