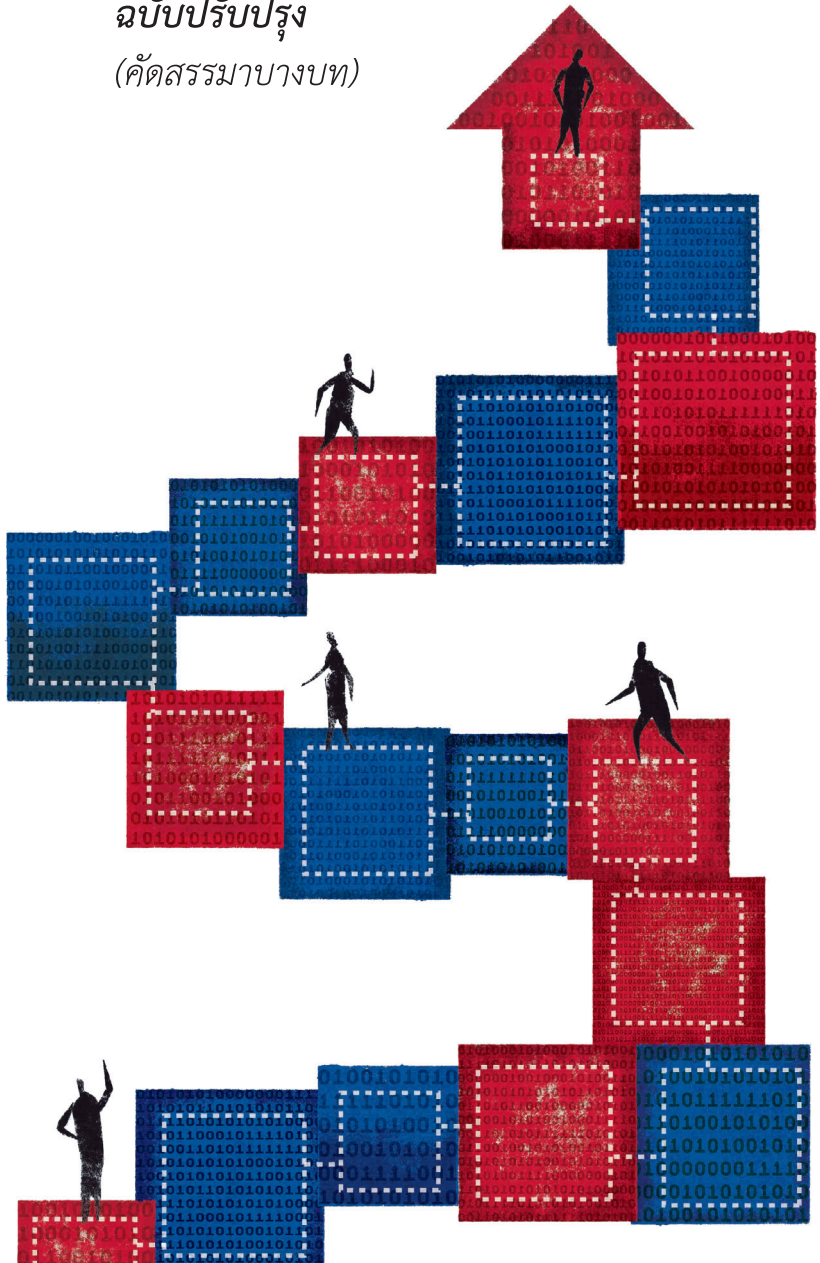


การออกแบบ

การจัดการการเลือกตั้ง

ฉบับปรับปรุง
(คัดสรรมาบางบท)





การออกแบบ

การจัดการการเลือกตั้ง

ฉบับปรับปรุง

(คัดสรรมาบางบท)



การออกแบบ

การจัดการการเลือกตั้ง

ฉบับปรับปรุง

(คัดสรรมาบางบท)

เฮเลน่า แคตต์

แอนดรู เอลลิส

ไมเคิล มาเลย์

อลัน วอลล์

ปีเตอร์ วูล์ฟ



ชุดหนังสือคู่มือ

ชุดหนังสือคู่มือของ International IDEA ต้องการนำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ข้อมูลและความเข้าใจที่ลึกซึ้ง ในเรื่องสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตย คู่มือฉบับต่างๆ จึงมุ่งไปที่ผู้จัดทำนโยบาย นักการเมือง นักเคลื่อนไหว ภาวประชาสังคม และผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม ทั้งยังควรแก่การสนใจของนักวิชาการ ประชาคมที่สนับสนุน ประชาธิปไตย และองค์กรอื่นๆ ด้วย

© ลิขสิทธิ์ของ International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014

© ลิขสิทธิ์ร่วมของฉบับแปลเป็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล และของ International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2015

สิ่งพิมพ์ของ International IDEA เป็นอิสระจากผลประโยชน์จากชาติใดชาติหนึ่งโดยเฉพาะหรือผลประโยชน์ทางการเมือง ความคิดเห็นที่นำเสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นของสถาบัน International IDEA ตลอดจนคณะกรรมการหรือสมาชิกสภาของสถาบันจะต้องเห็นด้วยเสมอไป

การผลิตรายหรือการแปลไม่ว่าจะเป็นเฉพาะบางส่วนหรือทั้งหมดจะต้องได้รับอนุญาตโดยให้ส่งคำขอไปที่
International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm Sweden

International IDEA ยินดีส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานของสถาบันและพร้อมสนองตอบคำร้องขอหรือการขออนุญาตที่จะผลิตซ้ำหรือแปลหนังสือเล่มนี้โดยไม่ชักช้า

หนังสือ “การออกแบบระบบการเลือกตั้ง ฉบับปรับปรุงใหม่ ปี 2014 ของ International IDEA” ฉบับอิเล็กทรอนิกส์มีให้ดาวน์โหลดได้ภายใต้ลิขสิทธิ์ Creative Commons Licence (CC) - Creative Commons Attribute-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Licence คุณสามารถคัดลอก แจกจ่าย ส่งต่อเอกสารนี้ ตลอดจนปรับใช้ หรือตัดต่อเนื้อหาบางส่วนได้ ตราบเท่าที่มีได้เป็นไปเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า โดยคุณได้อ้างอิงที่มาอย่างเหมาะสม และแจกจ่ายเอกสารภายใต้ลิขสิทธิ์เดียวกันนี้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ CC นั้น สามารถเข้าไปดูได้ที่ <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

งานกราฟฟิคออกแบบโดย : Pernilla Ottenfelt Eliasson

ออกแบบปกโดย : Pernilla Ottenfelt Eliasson

ภาพบนปกโดย : © Jing Jing Tsong c/o thespot.com

จัดรูปเล่ม - พิมพ์โดย : หจก. เบสท์ กราฟฟิค อินเตอร์พรีนซ์

ISBN 978-91-7671-039-5

จัดพิมพ์และเผยแพร่

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

อาคารปัญญาพิพัฒน์ เลขที่ 999 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170

โทรศัพท์ 02 441 0813-5 ต่อ 1101-9 โทรสาร 02 441 0872-3

อีเมล : ihrpmahidol@gmail.com เว็บไซต์ : www.ihrp.mahidol.ac.th

This is a direct translation of the 2014 English version of International IDEA's Electoral Management Design Handbook. The accuracy of the translated text has not been verified by International IDEA. In case of doubt, the original English version prevails with ISBN 978-91-87729-66-9. This translation was undertaken by the Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University.

คู่มือ “การออกแบบการจัดการเลือกตั้ง” นี้ แปลโดยตรงจากต้นฉบับภาษาอังกฤษของ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง ตีพิมพ์ปี 2014 ความถูกต้องของข้อความที่แปลแล้วมิได้ผ่านการรับรองโดยสถาบันระหว่างประเทศเพื่อความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ยึดถือต้นฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลัก (ISBN 978-91-87729-66-9) การแปลหนังสือเล่มนี้ดำเนินการโดย สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

คำนำ

สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) มีความยินดีที่ได้จัดให้มีการแปลบทสรุปภาษาไทยของ คู่มือการออกแบบระบบเลือกตั้งฉบับปรับปรุงแก้ไขของเรา ขณะนี้ การปฏิรูป การเลือกตั้งและการศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรที่รับผิดชอบจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี 2015 กำลังได้รับความสนใจมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการใช้ แทนที่จะแปลคู่มือทั้งหมดเป็น ภาษาไทยในขั้นนี้ เราจึงเลือกบางบทของหนังสือและกรณีศึกษาต่างๆ ที่มีความ เกี่ยวข้องกับการอภิปรายถกเถียงเรื่องการยกร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเกิดขึ้นใน ขณะนี้

เอกสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการอ้างอิงแนวทางปฏิบัติและ ประสบการณ์เชิงเปรียบเทียบจากทั่วโลกให้แก่ผู้อ่านชาวไทย ทั้งระดับนักเรียน นักศึกษาไปจนถึงผู้กำหนดนโยบาย เราหวังว่า ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนชาวไทยในการพิจารณาอนาคตทางประชาธิปไตย ของประเทศ

ลีนา ริกคิลา ตามัง
ผู้อำนวยการระดับภูมิภาค
โครงการเอเชียและแปซิฟิก
International IDEA

แอนดรูว์ เอลลิส
รักษาการผู้อำนวยการระดับภูมิภาค
โครงการเอเชียและแปซิฟิก
International IDEA

สารบัญ

1. บทที่ 1 ใครเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง	2
องค์กรจัดการการเลือกตั้ง (EMB) คืออะไร	2
การจัดการการเลือกตั้งสามรูปแบบ	4
การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบอิสระ	5
การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบรัฐบาล	5
การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบผสม	6
เราคาดหวังอะไรได้บ้างจาก EMB ซึ่งมีรูปแบบการจัดการ ที่แตกต่างกัน	8
คุณลักษณะของ EMB ในรูปแบบการจัดการกว้างๆ สามรูปแบบ	10
EMB แบบถาวรกับแบบชั่วคราว	10
EMB แบบรวมศูนย์หรือแบบกระจายอำนาจ	15
EMB ในประเทศแบบสหพันธรัฐ	16
องค์กรระหว่างประเทศที่จัดการการเลือกตั้งในช่วงเปลี่ยนผ่านกับ องค์กรแห่งชาติ	17
การมีตัวแทนของ EMB เพื่อเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติ	18
หลักการชี้แนะบางประการสำหรับ EMB ทุกรูปแบบ	20
ความเป็นอิสระ	20
ความไม่เอนเอียง.....	21
ความสุจริตซื่อตรง	22
ความโปร่งใส	23
ประสิทธิภาพ	23
ความเป็นมืออาชีพ	24
การมีจิตใจพร้อมให้บริการ	24
ข้อสรุปของบท	25

2. กรณีศึกษา สาธารณรัฐเซเชลส์

คณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่	27
ภูมิหลัง	27
กรอบเชิงนิติบัญญัติ	28
โครงสร้างเชิงสถาบัน	28
อำนาจและหน้าที่	29
การเงิน	29
สภาพพร้อมรายงาน	29
การทำให้เป็นมืออาชีพ	30
ความสัมพันธ์กับสื่อ กับสถาบันและองค์กรกระทำการอื่น	30
เทคโนโลยีใหม่	30
การจัดการปฏิรูปการเลือกตั้ง	31
เพศสภาพ	32
โอกาสและข้อจำกัด	32

3. กรณีศึกษา เม็กซิโก

แผนการอันซับซ้อนที่มุ่งแก้ปัญหาความไม่ไว้วางใจอย่างแรง	33
ภูมิหลัง	34
การจัดตั้งและอำนาจของสถาบันการเลือกตั้งแห่งสหพันธรัฐ	36
การเพิ่มรายการในส่วนของหน้าที่และความรับผิดชอบ	37
โครงสร้างการจัดการที่ซับซ้อน	39
องค์กรกำหนดทิศทางที่ประกันความเป็นอิสระและความไม่เอนเอียง	40
การนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้อย่างเข้มข้น	40
ความเห็นส่งท้าย	41

4. บทที่ 2 กรอบกฎหมาย: บริบทเชิงบทบาทและอำนาจของ EMB

เครื่องมือด้านกฎหมายกำหนดกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างไร	44
สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค	46

รัฐธรรมนูญ	48
กฎหมายเลือกตั้ง: พระราชบัญญัติ และข้อบัญญัติท้องถิ่น	50
กฎ ข้อบังคับ และประกาศของ EMB	53
ข้อสรุปของบท	54
5. บทที่ 13 การปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้ง	58
อะไรคือการปฏิรูปการเลือกตั้ง	58
EMB ที่ล้มเหลว	61
บทบาทของ EMB ในการปฏิรูปการเลือกตั้ง	61
ขอบเขตของการปฏิรูปการเลือกตั้ง	63
การจัดการการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้ง	66
ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเลือกตั้ง	67
ข้อสรุปของบท	69

บทที่ 1

บทที่ 1

ใครเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง

องค์กรจัดการการเลือกตั้ง (EMB) คืออะไร

ความซับซ้อนและทักษะเฉพาะทางที่จำเป็นสำหรับการจัดการการเลือกตั้ง ทำให้ต้องมียุติหรือกลุ่มองค์กรรับผิดชอบกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง องค์กรเช่นนี้มีรูปร่างหน้าตาและขนาดที่หลากหลาย และมีชื่อเรียกให้เหมาะสมต่างๆ กัน เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง กรมการเลือกตั้ง สภาการเลือกตั้ง หน่วยงานการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการอำนวยการการเลือกตั้ง คำว่าองค์กรจัดการการเลือกตั้ง (Electoral Management Body หรือ EMB) ถูกบัญญัติขึ้นให้หมายความถึง องค์กรหรือกลุ่มองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะอยู่ในกรอบเชิงสถาบันกรอบใดในระดับที่กว้างกว่า

EMB เป็นองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งมีความมุ่งหมายประการเดียว และมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ที่จะจัดการกับส่วนประกอบที่จำเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมทั้งกลไกประชาธิปไตยทางตรงอื่น ๆ เช่น การออกเสียงประชามติ การลงคะแนนตามการริเริ่มของพลเมืองหรือเพื่อการถอดถอน สุดท้ายแต่กรอบทางกฎหมายที่วางไว้ ส่วนประกอบที่จำเป็น (หรือเป็นแกนหลัก) ดังกล่าวได้แก่

- ก) การกำหนดว่าใครคือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ข) การรับสมัครและการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (สำหรับการเลือกตั้ง ได้แก่พรรคการเมือง และ/หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง)
- ค) การจัดให้มีการลงคะแนน
- ง) การนับคะแนน และ
- จ) การรวมผลคะแนน

หากส่วนประกอบที่จำเป็นเหล่านี้ถูกมอบหมายไปยังองค์กรหลายองค์กร องค์กรทั้งหมดที่มีความรับผิดชอบร่วมกันเหล่านี้อาจถือว่าเป็น EMB EMB อาจเป็นหน่วยงานเอกเทศหรือเป็นหน่วยการจัดการที่แยกชั้ตอยู่ภายใต้สถาบันใหญ่ที่อาจมีภารกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งด้วยก็ได้

นอกเหนือจากส่วนประกอบที่จำเป็นดังกล่าว EMB อาจมีภารกิจอื่นที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินการเลือกตั้งและกลไกประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง การจัดการศึกษาและให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจติดตามสื่อ และการแก้ไขข้อพิพาทการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบอื่นเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง นอกเหนือไปจากหน้าที่บางประการ เช่น การกำหนดเขตการเลือกตั้ง (เช่น คณะกรรมการกำหนดเขตการเลือกตั้ง) การแก้ไขข้อพิพาทการเลือกตั้ง (เช่น ศาลเลือกตั้ง) การตรวจติดตามสื่อในประเด็นการเลือกตั้ง (เช่น คณะกรรมการการตรวจติดตามสื่อ) หรือการจัดการศึกษาหรือให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (เช่น คณะกรรมการการศึกษาพลเมือง) ย่อมไม่ถือว่าเป็น EMB เพราะไม่ได้บริหารจัดการส่วนประกอบที่จำเป็นดังที่ระบุไว้ข้างต้น ในทำนองเดียวกัน สำนักงานประชากรหรือสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในฐานะที่เป็นงานส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำทะเบียนประชากรโดยทั่วไปนั้น ก็ย่อมไม่นับเป็น EMB

อาจมีการจัดตั้ง EMB ที่แตกต่างกันไปสำหรับกระบวนการเลือกตั้งแบบต่างๆ ในเม็กซิโกและโปแลนด์ EMB รับผิดชอบทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ในออสเตรเลีย EMB ระดับชาติรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งในระดับชาติ ในขณะที่การเลือกตั้งระดับมลรัฐอยู่ในความรับผิดชอบของ EMB ระดับมลรัฐที่แตกต่างกัน ในสหราชอาณาจักร การจัดการให้มีการลงคะแนนสำหรับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็นคนละส่วนกัน

หน่วยงานบางหน่วยซึ่งแม้ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกั้ส่วนประกอบที่จำเป็นใดๆ ของการเลือกตั้ง แต่ก็ยังนิยมนับเป็น EMB คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา นิยามภารกิจของหน่วยงานว่า ‘ควบคุมดูแลและบังคับใช้กฎหมายการเงินว่าด้วยการหาเสียงเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ’ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเช่นนี้ไม่ได้มีคุณสมบัติเป็น EMB ภายใต้นิยามข้างต้น

นอกเหนือจากการแบ่งความรับผิดชอบตามหน้าที่สำหรับส่วนประกอบต่างๆ ที่จำเป็นแก่กระบวนการเลือกตั้งแล้ว ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจถูกจัดสรรระหว่างหน่วยงานในระดับที่ต่างกัน เช่น ส่วนประกอบบางส่วนของจัดการเลือกตั้งอาจถูกจัดการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติ กระทรวง (เช่น กระทรวงมหาดไทย) หรือหน่วย

งานระดับชาติของรัฐบาล ในขณะที่ส่วนประกอบอื่นอาจดำเนินการโดยคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคของกรมต่างๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่นในสเปน) คำว่า EMB อาจใช้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติที่ร่วมจัดการการเลือกตั้งกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เช่น องค์การเลือกตั้งแห่งสวีเดน ซึ่งประสานงานด้านการจัดพิมพ์ บัตรเลือกตั้ง การจัดสรรที่นั่ง และการประกาศผลการเลือกตั้งในระดับชาติ

การจัดการการเลือกตั้งสามรูปแบบ

รูปแบบการจัดการการเลือกตั้งของประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจเป็นผลลัพธ์มาจากกระบวนการออกแบบแบบองค์รวม หรืออาจเป็นการต่อเติมจากระบบการบริหารราชการที่มีอยู่ก่อนแล้ว ในประเทศที่พ้นจากการเป็นอาณานิคม รูปแบบอาจได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแบบแผนการบริหารราชการสมัยอาณานิคม แม้ EMB จะมีความแตกต่างหลากหลาย แต่ก็อาจแบ่งอย่างกว้างๆ ได้เป็นสามแบบชนิดหรือสามรูปแบบคือ รูปแบบอิสระ รูปแบบของรัฐบาล และรูปแบบผสม รายละเอียดของแบบแผนการจัดการการเลือกตั้งและ EMB ของ 217 ประเทศและเขตการปกครองอยู่ในภาคผนวก ก. ของคู่มือฉบับเต็ม โดยอ้างอิงมาจากรฐานข้อมูลด้านการออกแบบการจัดการการเลือกตั้งของ International IDEA (<http://www.idea.int/elections/emd/electoral-management-design-database.cfm>)

รูปแบบกว้างๆ ของการจัดการการเลือกตั้งสามรูปแบบ ได้แก่

- รูปแบบอิสระ
 - รูปแบบรัฐบาล
 - รูปแบบผสม
-

การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบอิสระ

การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบอิสระ ใช้ในหลายประเทศซึ่งการจัดและบริหารการเลือกตั้งทำโดย EMB ที่มีความเป็นอิสระในเชิงสถาบันและมีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองโดยไม่ยึดโยงกับอำนาจการปกครองฝ่ายบริหาร มีสมาชิกซึ่งไม่ได้มาจากฝ่ายบริหาร EMB ในรูปแบบอิสระมีงบประมาณซึ่งบริหารจัดการเอง และไม่อยู่ในสภาพพร้อมรายงานต่อกระทรวงหรือกรมใดของรัฐบาล แต่อาจอยู่ในสภาพพร้อมรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือประมุขของรัฐ EMB ในรูปแบบนี้อาจมีความเป็นเอกเทศด้านงบประมาณและสภาพพร้อมรายงานในระดับที่แตกต่างกันไป อีกทั้งอาจมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในระดับต่างๆ กัน ประเทศซึ่งเริ่มเป็นหรือกำลังพัฒนาประชาธิปไตยหลายประเทศจะเลือกใช้รูปแบบนี้ เช่น อาร์เมเนีย บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา บุร์กินาฟาโซ แคนาดา คอสตาริกา เอสโตเนีย จอร์เจีย อินเดีย ไลบีเรีย มอริเชียส ไนจีเรีย โปแลนด์ แอฟริกาใต้ ไทย และอุรุกวัย

บางประเทศอาจจัดตั้ง EMB ขึ้นสององค์กร ซึ่งทั้งสองต่างก็เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และสามารถถือได้ว่าเป็น EMB ในรูปแบบอิสระ ส่วนมากแล้ว องค์กรหนึ่งมักรับผิดชอบด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้ง ส่วนอีกองค์กรหนึ่งรับผิดชอบด้านการจัดและดำเนินการกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ อาจมีข้อบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้องค์กรด้านนโยบายมาแทรกแซงองค์กรด้านดำเนินการในส่วนของการจัดบุคลากรและการปฏิบัติการ ตัวอย่างประเทศที่ใช้กรอบ ‘อิสระเชิงคู่’ ในรูปแบบอิสระเช่นนี้ ได้แก่จามาิกาและโรมาเนีย

การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบของรัฐบาล

ในหลายประเทศที่ใช้การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบของรัฐบาล การเลือกตั้งจะบริหารและจัดการโดยใช้อำนาจฝ่ายบริหารผ่านกระทรวง (เช่น กระทรวงมหาดไทย) และ/หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ใช้รูปแบบการจัดการเช่นนี้ในระดับชาติ จะมีรัฐมนตรีหรือข้าราชการคนหนึ่งเป็นผู้สั่งการ และ EMB รายงานตรงต่อรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรี องค์กรส่วนใหญ่ไม่มี ‘สมาชิก’ จะช้อยกเว้นก็น้อยมาก งบประมาณอยู่ภายใต้บังคับของกระทรวง และ/หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศซึ่งใช้รูปแบบนี้ได้แก่ เดนมาร์ก สิงคโปร์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร (ใช้สำหรับการเลือกตั้ง แต่ไม่ใช่สำหรับการออกเสียงประชามติ) และสหรัฐอเมริกา ในประเทศสวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา การเลือกตั้งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์ EMB ส่วนกลางรับบทบาทด้านการประสานนโยบาย

การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบผสม

โดยปกติการจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบผสมประกอบด้วย EMB ที่มีสององค์ประกอบ และมีโครงสร้างแบบทวี ได้แก่ 1) EMB ด้านนโยบายและตรวจติดตามหรือกำกับดูแล ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (เหมือน EMB ในรูปแบบอิสระ) และ 2) EMB ด้านดำเนินการซึ่งตั้งอยู่ภายในกรมของรัฐบาล และ/หรือ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เหมือน EMB ในรูปแบบของรัฐบาล) ในรูปแบบผสมนี้ องค์ประกอบที่อยู่กับรัฐบาลเป็นผู้บริหารจัดการการเลือกตั้ง ส่วนองค์ประกอบที่เป็นอิสระทำการกำกับดูแลในระดับหนึ่ง ประเทศที่ใช้รูปแบบผสมได้แก่ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สเปน และอดีตอาณานิคมของฝรั่งเศสอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะในแถบทวีปแอฟริกาตะวันตก เช่น ประเทศมาลีและเซเนกัล

ในรูปแบบผสม อำนาจหน้าที่และความเข้มแข็งขององค์ประกอบที่เป็นอิสระ เมื่อเทียบกับองค์ประกอบที่เป็นของรัฐบาลนั้น มีแตกต่างกันไปตามแต่กรณี และในบางครั้ง การจัดให้ประเทศใดประเทศหนึ่งอยู่ในกลุ่มที่ใช้รูปแบบนี้ก็ทำได้ไม่ชัดเจนนัก ในอดีต EMB ที่เป็นอิสระบางครั้งอาจไม่ได้ทำอะไรมากไปกว่าการปฏิบัติงานสังเกตการณ์การเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ลักษณะเช่นนี้กำลังจะหมดไปและยกเลิกไป เช่นในประเทศเซเนกัล ในกรณีอื่นๆ EMB ที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมด้านการเลือกตั้งของ EMB ที่เป็นของรัฐบาล ประมวลและรายงานผล เช่น ในประเทศคองโก (บราซซาวิล) ในบางประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส สภาที่ปรึกษารัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวกับการประมวลและประกาศผลการเลือกตั้ง และอาจถือเป็น EMB ที่เป็นอิสระในรูปแบบผสมได้ ในประเทศชด กรณีเช่นนี้ใช้กับการออกเสียงประชามติเท่านั้น ไม่ใช้กับการเลือกตั้งในประเทศมาลี ซึ่งกระทรวงการปกครองดินแดนเป็นผู้จัดการการเลือกตั้ง ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญต่างมีหน้าที่ประมวลผลคะแนนในส่วนของตนเอง ประเทศนี้จึงมี EMB ที่มีสามองค์ประกอบ (หนึ่งองค์ประกอบเป็นของรัฐบาล สององค์ประกอบเป็นอิสระ)

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของ EMB ในรูปแบบผสมอาจไม่กำหนดไว้อย่างชัดเจนเสมอไปในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ และอาจส่งผลให้เกิดแรงเสียดทานได้ ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1999 ที่ประเทศกินี (ซึ่งใช้รูปแบบผสมในขณะนั้น) ผู้แทนจากพรรคเสียงข้างมากและพรรคฝ่ายค้านในองค์ประกอบที่เป็นอิสระมีแนวเข้าถึงบทบาทการกำกับดูแลและการตรวจสอบการเลือกตั้งที่ขัดแย้งกัน จึงมีข้อโต้แย้งกันอย่างหนักในเรื่องประสิทธิภาพขององค์กร

ผลการสำรวจของ International IDEA เมื่อปี ค.ศ. 2014 เรื่องการจัดการการเลือกตั้งใน 217 ประเทศและเขตการปกครองทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 63 ใช้รูปแบบอิสระ ร้อยละ 23 ใช้รูปแบบของรัฐบาล และร้อยละ 12 ใช้รูปแบบผสม (ที่เหลืออีกร้อยละ 2 คือประเทศที่ไม่ได้จัดการเลือกตั้งในระดับชาติ)

ตารางที่ 1 ลักษณะของรูปแบบกว้างๆ สามรูปแบบของการจัดการการเลือกตั้งและองค์ประกอบของ EMB ในแต่ละรูปแบบ

แง่มุมของรูปแบบและ องค์ประกอบของ EMB	รูปแบบอิสระ	รูปแบบของรัฐบาล	รูปแบบผสม	
			องค์ประกอบอิสระ	องค์ประกอบที่อยู่กับรัฐบาลรัฐ
	EMB ที่เป็นอิสระ	EMB ที่อยู่กับรัฐบาล	EMB ที่เป็นอิสระ	EMB ที่อยู่กับรัฐบาล
การจัดตั้งเชิงสถาบัน	มีความเป็นอิสระเชิงสถาบันจากอำนาจฝ่ายบริหาร	ตั้งอยู่ภายในหรืออยู่ภายใต้การสั่งการของหน่วยงานของรัฐและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีความเป็นอิสระเชิงสถาบันจากอำนาจฝ่ายบริหาร	ตั้งอยู่ภายในหรืออยู่ภายใต้การสั่งการของหน่วยงานของรัฐและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การดำเนินงาน	มีความรับผิดชอบเต็มที่ในการดำเนินงาน	การดำเนินงานเป็นไปตามการสั่งการของผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร	มีความเป็นเอกเทศในการตรวจติดตามหรือกำกับดูแล รวมถึงการกำหนดนโยบายการดำเนินงานในบางกรณี	การดำเนินงานเป็นไปตามการสั่งการของผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารและการตรวจติดตามหรือการกำกับดูแลขององค์ประกอบที่เป็นอิสระรวมถึงการกำหนดนโยบายการดำเนินงานในบางกรณี
สภาพพร้อมรายงานอย่างเป็นทางการ	ไม่ต้องรายงานต่อผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร แต่ต้องพร้อมรายงานอย่างเป็นทางการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือประมุขของรัฐโดยมีข้อยกเว้นน้อยรายมาก	มีสภาพพร้อมรายงานอย่างเต็มที่ต่อผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร	ไม่ต้องรายงานต่อผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร แต่ต้องพร้อมรายงานอย่างเป็นทางการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือประมุขของรัฐ	มีสภาพพร้อมรายงานอย่างเต็มที่ต่อผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร
อำนาจ	มีอำนาจพัฒนากรอบระเบียบข้อบังคับการเลือกตั้งได้อย่างอิสระภายใต้กฎหมาย *	มีอำนาจที่จำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน	บ่อยครั้งมีอำนาจพัฒนากรอบระเบียบข้อบังคับการเลือกตั้งได้อย่างอิสระภายใต้กฎหมาย ตรวจติดตามและกำกับดูแลหน่วยงานดำเนินงาน	มีอำนาจที่จำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน
การมีส่วนร่วม	ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารในระหว่างดำรงตำแหน่งใน EMB	นำโดยรัฐมนตรีหรือข้าราชการ มีเพียงสำนักงานเลขานุการ มีกรณียกเว้นน้อยมากที่มี 'สมาชิก'	ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารในระหว่างดำรงตำแหน่งใน EMB	นำโดยรัฐมนตรีหรือข้าราชการ ไม่มี 'สมาชิก' มีเพียงสำนักงานเลขานุการ
วาระการดำรงตำแหน่ง	มีสถานภาพที่มั่นคงแต่ วาระจึงไม่เป็นประเด็นเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการเป็นข้าราชการ ซึ่งไม่มีหลักประกันด้านสถานภาพ	ปกติไม่มีสมาชิก วาระจึงไม่เป็นประเด็นเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการเป็นข้าราชการ ซึ่งไม่มีหลักประกันด้านสถานภาพ	มีสถานภาพที่มั่นคงแต่การดำรงตำแหน่งอาจไม่กำหนดแน่นอนเสมอไป	วาระการดำรงตำแหน่งไม่มั่นคง
งบประมาณ	มีและบริหารงบประมาณของตนอย่างเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลอย่างเป็นกิจวัตร	งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของงบกระทรวงหรืองบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ได้รับการจัดสรรงบประมาณแยกต่างหาก	งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของงบกระทรวงหรืองบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* ในไม่กี่ประเทศที่มีการจัดการเลือกตั้งในรูปแบบอิสระหรือแบบผสม EMB อิสระจะไม่มีอำนาจการออกกฎข้อบังคับ

รูปที่ 1: ลักษณะของรูปแบบกว้างๆ สามรูปแบบของการจัดการการเลือกตั้งและองค์ประกอบของ EMB ในแต่ละรูปแบบ



เราคาดหวังอะไรได้บ้างจาก EMB ซึ่งมีรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกัน

รูปแบบการจัดการการเลือกตั้งของประเทศหนึ่งๆ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อพฤติกรรมของ EMB แต่ด้วยความที่ไม่ใช่ปัจจัยเพียงหนึ่งเดียว จะเป็นการง่ายเกินไปหากจะนึกไปว่าจะมีแบบแผนพฤติกรรมที่ต่างกันเพียงสามรูปแบบ พฤติกรรมของ EMB ยังขึ้นอยู่กับกรอบด้านการเลือกตั้ง ความคาดหวังทางการเมืองและทางสังคม ตลอดจนสภาวะแวดล้อมด้านวัฒนธรรม ซึ่งองค์กรแต่ละองค์กรดำเนินงานอยู่ในสภาวะเช่นนั้น อิทธิพลที่มีต่อองค์กรนั้นรวมถึงความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะเปิดโอกาสให้ EMB ทำงานได้อย่างเป็นอิสระและไม่เอนเอียง พิสัยของอำนาจและหน้าที่ที่มอบหมายให้ EMB คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ ตลอดจนจรรยาบรรณการดำรงตำแหน่ง วิธีการที่ใช้ในการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกและ/หรือเจ้าหน้าที่ กรอบการกำกับดูแลและสภาพพร้อมรายงาน รวมถึงว่า EMB เป็นนิติบุคคลและสามารถฟ้องคดีและถูกฟ้องคดีได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น EMB อิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนจากพรรคการเมืองหลายพรรคที่แข่งขันกันกับ EMB อิสระที่ประกอบด้วยนักวิชาการซึ่งไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือผู้แทนอื่นซึ่งปลอดจากสายสัมพันธ์ทางการเมือง ถึงแม้จะมีรูปแบบอิสระ แต่ก็อาจจะดำเนินการต่างกัน ในทำนองเดียวกัน EMB ในรูปแบบของรัฐบาล ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกรมที่ควบคุมสำนักงานที่จัดการการเลือกตั้งท้องถิ่นด้วย ก็น่าจะมีประพฤติกรรมที่ต่างจากองค์กรที่ต้องพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม รูปแบบทั้งสามและ EMB ของแต่ละรูปแบบมีลักษณะทั่วไป ตลอดจนข้อดีและข้อเสียบางประการ ตารางที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 ที่ 4 และ ที่ 5 รวบรวมประเด็นสำคัญบางประเด็นไว้

ตารางที่ 2: EMB ในรูปแบบอิสระ เป็นอะไร อาจจะเป็นอะไร และไม่เป็นอะไรได้บ้าง

แง่มุม	คุณลักษณะสำคัญ	คุณลักษณะที่อาจมีได้	สิ่งที่ไม่เป็น
การจัดตั้งเชิงสถาบัน	มีความเป็นอิสระเชิงสถาบันจากอำนาจฝ่ายบริหาร		ไม่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของกรมของรัฐบาล และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การดำเนินงาน	มีความรับผิดชอบเต็มที่ในการดำเนินงาน	อาจเป็นนิติบุคคลซึ่งสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองและถูกฟ้องคดีได้ (เช่น อาเซอร์ไบจาน บอตสวานา สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก เคนยา และลิทัวเนีย) หรืออาจไม่ใช่นิติบุคคล (เช่น โมซัมบิก)	ไม่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
สภาพพร้อมรายงาน	อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของธรรมาภิบาล	โดยปกติจะมีสภาพพร้อมรายงานอย่างเป็นทางการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือประมุขของรัฐ อาจมีความเป็นเอกเทศและสภาพพร้อมรายงานด้านการเงินในระดับที่ต่างๆ กันไป อาจมีความเป็นเอกเทศด้านการเงินโดยจัดทำงบประมาณเอง รับและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องน้อยที่สุด อาจมีสภาพพร้อมรายงานด้านสมรรถนะได้ในระดับที่ต่างๆ กันไป	ไม่อยู่ในสภาพพร้อมรายงานอย่างเป็นทางการต่อผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร แต่ไม่ปลอดจากสภาพพร้อมรายงานในด้านนโยบาย การเงิน และสมรรถนะ และไม่ปลอดจากข้อจำกัดของธรรมาภิบาล
อำนาจ	มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบกฎหมาย	โดยปกติจะมีอำนาจในการจัดทำกรอบระเบียบข้อบังคับ การเลือกตั้งได้อย่างอิสระโดยมีขีดต่อกฎหมาย มักจะมีอำนาจและหน้าที่โดยรวมในการดำเนินการเลือกตั้งที่กว้าง อาจมีอำนาจในการจ้าง การเลิกจ้าง หรือลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ในองค์กร อาจมีอำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการทำบัญชี	
การมีส่วนร่วม	ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารในระหว่างดำรงตำแหน่งใน EMB	สมาชิกอาจเป็น ‘ผู้เชี่ยวชาญ’ ที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หรือไม่สังกัดทางการเมือง	
วาระดำรงตำแหน่ง	สมาชิกมีสถานภาพที่มั่นคง	สมาชิกมีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอน	ผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารไม่สามารถโยกย้าย/ปลดสมาชิกออกโดยพลการได้
งบประมาณ	มีและบริหารงบประมาณของตนเองอย่างเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลอย่างเป็นกิจวัตร	ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจัดสรรงบประมาณแยกต่างหากให้อาจได้รับเงินทุนจากผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารหรือจากประชาชนผู้บริจาคเงินทุน	ไม่ได้ผนวกรวมไว้ในงบประมาณของกระทรวงใด
เจ้าหน้าที่	สามารถกำหนดความต้องการ ภาวะเยียบนโยบายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ได้โดยเอกเทศ	อาจสรรหาบุคลากรจากภายในภาคราชการได้	คณะเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ

คุณลักษณะของ EMB ในรูปแบบการจัดการกว้างๆ สามรูปแบบ

การจัดการการเลือกตั้งรูปแบบผสมครอบคลุมโครงสร้าง ความสัมพันธ์ภายใน และคุณลักษณะที่หลากหลาย นอกเหนือจากลักษณะดังที่ระบุไว้ในตารางที่ 1 แล้ว เป็นการยากที่จะแจกแจงคุณลักษณะที่จำเป็นและที่อาจมีได้ของรูปแบบนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของ EMB รูปแบบผสมนั้นมีนัยสำคัญในการกำหนดคุณลักษณะและวิธีปฏิบัติงานขององค์กร กรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสำหรับการจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบผสม พึงระบุงการจ้ดสรรอำนาจหน้าที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้านนโยบาย ตรวจสอบติดตามหรือกำกับดูแล กับองค์ประกอบด้านการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน ตารางที่ 4 แสดงตัวอย่างบางตัวอย่างของคุณลักษณะขององค์ประกอบของ EMB ในรูปแบบผสม

EMB แบบถาวรและแบบชั่วคราว

กระบวนการเลือกตั้งมีช่วงเวลาหลายช่วง ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆ ประกอบด้วยช่วงเวลาการออกแบบและการร่างกฎหมาย การจัดหาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้ง การวางแผนการเลือกตั้ง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การลงทะเบียนพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้สมัคร การหาเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนน การประมวลผล การประกาศผล การแก้ไขข้อพิพาทการเลือกตั้ง การรายงานผล การสอบบัญชี และการจัดเก็บเอกสารสำคัญ หลังจากกระบวนการเลือกตั้งกระบวนการหนึ่งสิ้นสุดลง ก็เป็นที่พึงปรารถนาที่จะเริ่มทำงานกับกระบวนการถัดไป กระบวนการรวมทั้งหมดเรียกว่าวงจรการเลือกตั้ง ดังแสดงเป็นแผนภูมิในรูปที่ 2

ในการกำหนดว่า EMB แบบถาวรหรือแบบชั่วคราวแบบใดจึงจะเหมาะสมนั้น ต้องพิจารณาภาระงานตลอดวงจรการเลือกตั้ง และต้องเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการคงองค์กรแบบถาวรไว้ กับค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องใช้ในการจัดตั้งองค์กรใหม่สำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ในกรณีที่ปรากฏว่า EMB แบบชั่วคราวมีความเหมาะสม ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ จะดำรงรักษาความทรงจำเชิงสถาบันเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้อย่างไร ในกรณีที่มิกิจกรรมการเลือกตั้งเกิดขึ้นเสมอ เช่น มีการจัดการเลือกตั้งบางส่วนหรือการเลือกตั้งซ่อมบ่อยครั้ง และการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง หรือในกรณีที่มิงานพัฒนาการเลือกตั้งอยู่เสมอ เช่น การจัดการศึกษาและให้ข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องมีการณรงค์การปฏิรูปกฎหมายการเลือกตั้ง ในกรณีดังกล่าว องค์กรการเลือกตั้งแบบถาวรก็ถือว่าสมเหตุสมผล ประเทศต่าง ๆ เช่นอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา อินโดนีเซีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ แอฟริกาใต้ และไทย มี EMB แบบถาวร

บางประเทศมี EMB แบบชั่วคราว ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น ประเทศเหล่านั้นอาจดำเนินการตามรูปแบบอิสระ รูปแบบของรัฐบาล หรือรูปแบบผสมก็ได้ ในบางกรณี EMB ที่เป็นของรัฐบาลจำเป็นต้องเป็นแบบชั่วคราว เพราะข้าราชการซึ่งดำเนินการจัดการเลือกตั้งมีหน้าที่ประจำอื่นเต็มเวลา และได้รับมอบหมายให้มาทำงานใน EMB เฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม บางประเทศ เช่นสวีเดน ซึ่งใช้การจัดการการเลือกตั้งแบบของรัฐบาล คงเจ้าหน้าที่ไว้ในจำนวนเล็กน้อยเพื่อดูแลรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในช่วงที่ไม่มีการเลือกตั้ง เช่น การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เป็นปัจจุบัน ในบางประเทศซึ่งใช้รูปแบบผสม องค์ประกอบที่เป็นของรัฐบาลจะเป็นแบบถาวร เพื่อรักษาความทรงจำเชิงสถาบันไว้ ในขณะที่ องค์ประกอบที่เป็นอิสระจะเป็นแบบชั่วคราว และจัดตั้งขึ้นในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น

ตารางที่ 3: EMB ในรูปแบบของรัฐบาล เป็นอะไร อาจจะเป็นอะไร และไม่เป็นอะไร ได้บ้าง

แง่มุม	คุณลักษณะสำคัญ	คุณลักษณะที่อาจมีได้	สิ่งที่ไม่เป็น
การจัดตั้งเชิงสถาบัน	ตั้งอยู่ภายในกรมของหน่วยงานของรัฐและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อาจเป็นกรม สำนักงาน หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น	ไม่ใช่สถาบันที่เป็นอิสระจากผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร
การดำเนินงาน	การดำเนินงานเป็นไปตามการสั่งการของผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร	อาจแบ่งปันความรับผิดชอบในการดำเนินงานกับกระทรวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
สภาพพร้อมรายงาน	อยู่ในสภาพพร้อมรายงานอย่างเต็มที่ต่อผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารทั้งในด้านนโยบายการเงิน สมรรถนะ และธรรมาภิบาล		
อำนาจ	อำนาจจำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน	บ่อยครั้งอาจแบ่งความรับผิดชอบด้านการดำเนินงานกับกรมอื่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่มีอำนาจอิสระในการออกระเบียบข้อบังคับ
การมีส่วนร่วม	นำโดยรัฐมนตรีหรือข้าราชการ	มีเพียงสำนักงานเลขานุการ ยกเว้นบางกรณีซึ่งมีน้อยมากที่มี ‘สมาชิก’ การสรรหาสมาชิก (ถ้ามี) และฝ่ายเลขานุการอาจดำเนินการโดยผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น	
วาระดำรงตำแหน่ง		โดยปกติไม่มีสมาชิก จึงไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง	
งบประมาณ	งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของงบกระทรวง	อาจได้รับเงินทุนจากประชาคมผู้บริจาคเงินทุน	ตัดสินใจเรื่องงบประมาณเองไม่ได้
เจ้าหน้าที่	เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ	อาจสรรหาบุคลากรที่มาจากภายนอกภาครัฐฯ ได้	จ้างหรือเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ตารางที่ 4: ตัวอย่างคุณลักษณะของ EMB ในรูปแบบการจัดการการเลือกตั้งแบบผสม

ประเทศ	ฝรั่งเศส		ญี่ปุ่น	
องค์ประกอบของ EMB	องค์ประกอบที่เป็นอิสระ	องค์ประกอบที่เป็นของรัฐบาล	องค์ประกอบที่เป็นอิสระ	องค์ประกอบที่เป็นของรัฐบาล
ชื่อ	สภาที่ปรึกษารัฐธรรมนูญ	สำนักการเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทย	สภาจัดการการเลือกตั้งส่วนกลาง (สกก.)	แผนกการเลือกตั้งกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร
การมีส่วนประกอบ	รัฐธรรมนูญบัญญัติองค์ประกอบไว้ โดยให้มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง 9 คน โดยประธานาธิบดีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ฝ่ายละ 3 คน	ไม่ปรากฏ	สมาชิก 5 คน มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา	ไม่ปรากฏ
โครงสร้าง	ถาวร	ถาวร	ชั่วคราว มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี	ถาวร
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ	กำกับดูแลและการแก้ไขข้อพิพาทในบางกรณีเท่านั้น	หน้าที่หลักคือการบริหารและขับเคลื่อนกระบวนการเลือกตั้ง	สำนักงานเลขานุการภายในกระทรวงให้การสนับสนุนด้านธุรการแก่ สกก. รายงานการประชุมของ สกก. อยู่บนเว็บไซต์ของกระทรวง	ดำเนินการตามคำสั่งและมติของ สกก. และติดตามให้มีการทำตามมติโดย EMB ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งทำงานแบบกระจายศูนย์อย่างมาก
อำนาจและหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์ประกอบ	- การรับรองการสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี - การเฝ้าดูแลให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีและการออกเสียงประชามติดำเนินไปอย่างปกติ รวมทั้งประกาศผล - การตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา	การจัดและบริหารการเลือกตั้งทั้งหมด	มีอำนาจสั่งการทั่วไปและกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการบริหารการเลือกตั้งระดับชาติ	การดำเนินงานด้านการบริหารการเลือกตั้งในทุกด้าน

ประเทศ	เซเนกัล		สเปน	
องค์ประกอบของ EMB	องค์ประกอบที่เป็นอิสระ	องค์ประกอบที่เป็นของรัฐบาล	องค์ประกอบที่เป็นอิสระ	องค์ประกอบที่เป็นของรัฐบาล
ชื่อ	คณะกรรมการอิสระด้านการเลือกตั้งแห่งชาติ	กองอำนาจการเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทย	คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง	กองอำนาจการเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทย
การมีส่วนประกอบ	สมาชิก 12 คน สาบานตนเข้ารับตำแหน่งกับสภาที่บริหารรัฐธรรมนูญ	ไม่ปรากฏ	ผู้พิพากษาศาลฎีกา 8 คน + ผู้เชี่ยวชาญ 5 คน (ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมวิทยา และอื่นๆ) มาจากการเสนอชื่อร่วมกันโดยพรรคการเมืองที่ผู้แทนราษฎรในสภาคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางเป็นผู้คัดเลือกประธานและรองประธานจากผู้พิพากษา 8 คน	ไม่ปรากฏ
โครงสร้าง	ถาวร	ถาวร	ถาวร ต่ออายุทุก 4 ปี ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละสมัย	ถาวร
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ	การกำกับดูแลโดยอิสระ ทบทวนและตรวจสอบกระบวนการการเลือกตั้ง	การจัดและการบริหารกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด	การกำกับดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด	ทำหน้าที่ด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด ต้องปรึกษาหารือกับองค์ประกอบอื่นหากต้องตัดสินใจเรื่องสำคัญ
อำนาจและหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์ประกอบ	การกำกับดูแลโดยอิสระ ทบทวนและตรวจสอบการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้ง	การจัดและการบริหารกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด	การกำกับดูแลเหตุการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การรับเรื่องร้องเรียน การประกาศผลและการจัดสรรจำนวนที่นั่ง	การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การลงคะแนน การนับคะแนน โลจิสติกส์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง



หลายประเทศเช่น บัลแกเรีย ไนเจอร์ และโรมาเนีย ซึ่งใช้การจัดการการเลือกตั้งรูปแบบอิสระ มี EMB ส่วนกลางแบบถาวรดำเนินการร่วมกับ EMB แบบชั่วคราวซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา ในระดับที่ต่ำลงไป สหพันธ์รัสเซียมี EMB แบบถาวรทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับพื้นที่ตามรัฐธรรมนูญ และจอร์เจียมี EMB แบบถาวรทั้งในระดับส่วนกลางและระดับเขตเลือกตั้ง องค์กรทั้งสองมี EMB แบบชั่วคราวระดับท้องถิ่นในช่วงที่มีการเลือกตั้ง โครงสร้างเหล่านี้โดยปกติมักได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงระยะตั้งแต่หนึ่งถึงหกเดือนก่อนวันเลือกตั้งขึ้นอยู่กัหน้าที่รับผิดชอบของ EMB ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและระบบโลจิสติกส์ที่ต้องการ มีการจัดตั้ง EMB แบบถาวรในประเทศแถบยุโรปตอนกลางและตะวันออกหลายประเทศ ทั้งนี้โดยแรงสนับสนุนของสมาคมเจ้าพนักงานการเลือกตั้งแห่งยุโรปตอนกลางและตะวันออก (ปัจจุบันคือสมาคมเจ้าพนักงานการเลือกตั้งแห่งยุโรป) และโดยข้อเสนอแนะของ

คณะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งของสำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ในองค์กรเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป ที่เสนอว่าโครงสร้างเช่นนี้จะช่วย เพิ่มพูนความทรงจำเชิงสถาบันและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

EMB แบบรวมศูนย์หรือแบบกระจายอำนาจ

ระดับความเข้มข้นของอำนาจหรือการถ่ายโอนอำนาจของ EMB ขึ้นอยู่กับระบบ การปกครองของประเทศเป็นอย่างมาก ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ความรับผิดชอบด้านการ เลือกตั้งจะถูกกำหนดในระดับชาติ ส่วนประเทศสหพันธรัฐอาจมี EMB แยกต่างหากในระดับ ชาติและระดับมลรัฐ/จังหวัด ซึ่งมักปฏิบัติกรภายใต้กรอบกฎหมายคนละชุดและอาจปฏิบัติ ใช้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน

โดยปกติจะมีการกำหนดนิยามลักษณะพื้นฐานของ EMB ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว เช่นในประเทศฟิลิปปินส์ หรือเป็นกฎหมาย ที่แยกเฉพาะเรื่องการบริหารการเลือกตั้งไว้ต่างหาก เช่นในประเทศอินโดนีเซีย กรอบ กฎหมายอาจจำแนกอำนาจและหน้าที่ที่ให้แก่ EMB ระดับส่วนกลางหรือระดับชาติ และ ที่ให้แก่องค์กรระดับภูมิภาคหรือระดับที่ต่ำกว่า ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว อาจมีการจัดสรร อำนาจและหน้าที่ในแนวดิ่งเช่นนี้ระหว่างสาขาในระดับต่างๆ ขององค์กรระดับชาติองค์กร เดียว หรือมีการจัดสรรระหว่างองค์กรระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น ในสหราชอาณาจักร โดยปกติในระบบรัฐเดี่ยว เช่น คอสตาริกา กานา และฟิลิปปินส์ EMB ส่วนกลางองค์กรเดียว จะรับผิดชอบการเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีสำนักงานได้บังคับบัญชาทั้งในระดับจังหวัดและระดับ ท้องถิ่น ประเทศซึ่งกฎหมายกำหนดให้ EMB มีสภาพพร้อมรายงานตามลำดับขั้น และแยก เป็นระดับชาติ ภูมิภาค เขตการปกครอง และกระทั่งหมู่บ้านนั้น มักมอบหมายอำนาจและ หน้าที่ที่ถ่ายโอนหรือที่แตกต่างกัน ให้แก่แต่ละระดับ ประเทศหลายประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ลิทัวเนีย และสโลวาเกีย มี EMB ส่วนกลางซึ่งถ่ายโอนความรับผิดชอบสำหรับการปฏิบัติ หน้าที่การเลือกตั้งบางหน้าที่

ประเทศที่ใช้การจัดการรูปแบบของรัฐบาลหรือรูปแบบผสมอาจอาศัยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งบางส่วนหรือทั้งหมด ตัวอย่างเช่น สวีเดน ปฏิบัติใช้โครงสร้างการจัดการการเลือกตั้งในแบบกระจายอำนาจออกไปมาก ประกอบด้วย EMB ระดับชาติสำหรับการประสานนโยบาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดการ การเลือกตั้ง ส่วนยังการีและสวิตเซอร์แลนด์ถ่ายโอนอำนาจส่วนหนึ่งให้แก่ EMB ระดับ ท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปราศจากการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม อาจทำให้ยากยิ่งขึ้นที่จะรักษาความคงเส้นคงวา การบริการ คุณภาพเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และท้ายที่สุดคือการรักษาการเลือกตั้งที่เสรีและ เที่ยงธรรมเอาไว้ สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความยากลำบากนี้

โครงสร้าง EMB แบบกระจายอำนาจช่วยรับรองความต่อเนื่องในงานของ EMB โดยเฉพาะเมื่อองค์กรมีความรับผิดชอบในการกิจที่ต้องทำสม่ำเสมอ เช่น การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง

EMB แบบกระจายอำนาจ แม้จะกระจายเป็นการชั่วคราวในระดับล่าง สามารถเพิ่มพูนการรวมทุกฝ่ายและความโปร่งใสในการจัดการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม EMB แบบกระจายอำนาจอาจเผชิญกับข้อท้าทายด้านการจัดการในการรักษาคุณภาพการให้บริการที่คงเส้นคงวา

พึงมีการพิจารณาเปรียบเทียบถึงความยั่งยืนและค่าใช้จ่ายตลอดจนข้อดีระหว่าง EMB แบบถาวรกับแบบชั่วคราวในระดับภูมิภาคและ/หรือระดับต่ำกว่านั้น

EMB ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ

ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ EMB ระดับชาติและระดับจังหวัดแต่ละองค์กรต่างก็อาจมีโครงสร้างรวมทั้งอำนาจที่รับถ่ายโอนที่แยกจากกัน ลักษณะพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่าง EMB เหล่านี้ ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กร ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีแนวเข้าสู่ถึงความสัมพันธ์เช่นนี้หลายแนวทาง

- ในออสเตรเลียและแคนาดา EMB ระดับชาติรับผิดชอบการเลือกตั้งระดับชาติ (สหพันธรัฐ) ในขณะที่องค์กรระดับจังหวัดรับผิดชอบการเลือกตั้งระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น
- ในบราซิล โดยทั่วไป EMB ระดับมลรัฐ รับผิดชอบจัดการการเลือกตั้งทั้งหมด และ EMB ระดับชาติมีส่วนเกี่ยวข้องในการประมวลผลและประกาศผลสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งในระดับชาติ
- ในอินเดีย EMB ระดับชาติมีอำนาจรวมในการอำนวยความสะดวก ในการเลือกตั้งของมลรัฐ การดำเนินการเลือกตั้งของมลรัฐอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งของมลรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับอาวุโสที่แต่งตั้งโดย EMB ระดับชาติ
- ในไนจีเรีย EMB ระดับชาติมีความรับผิดชอบสำหรับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติระดับมลรัฐและระดับสหพันธรัฐ ในขณะที่ EMB ระดับจังหวัดรับผิดชอบการเลือกตั้งท้องถิ่นเท่านั้น
- ในสหพันธรัฐรัสเซีย EMB ส่วนกลางในระดับชาติรับผิดชอบการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐทั้งหมด EMB ส่วนภูมิภาครับผิดชอบการเลือกตั้งใน 89 เขตพื้นที่ซึ่งรวมกันเป็นสหพันธรัฐ EMB ในระดับต่ำลงไปมีหน้าที่รับผิดชอบต่อ EMB ส่วนกลางสำหรับการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ และต่อ EMB ส่วนภูมิภาคสำหรับการเลือกตั้งระดับสาธารณรัฐ ภูมิภาค และท้องถิ่น

- ในสวิตเซอร์แลนด์ EMB ระดับชาติรับผิดชอบด้านการประสานนโยบาย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการการเลือกตั้ง

แม้ว่ามักจะมีการชิงดีชิงเด่นกันระหว่าง EMB ระดับชาติและระดับจังหวัดในระบบแบบสหพันธรัฐ แต่ก็มีตัวอย่างของความร่วมมือ เช่น ในออสเตรเลีย กฎหมายเลือกตั้งของมลรัฐบัญญัติไว้อย่างเจาะจงว่า บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นจะต้องจัดทำร่วมกันกับ EMB ระดับชาติ แทนที่จะให้จังหวัดต่างๆ จัดทำบัญชีรายชื่อของตน การบัญญัติการประสานความร่วมมือไว้ในกฎหมายเลือกตั้งเช่นนี้มีความประโยชน์ในการช่วยลดค่าใช้จ่ายได้อย่างมีนัยสำคัญ

องค์กรระหว่างประเทศที่จัดการการเลือกตั้งในช่วงเปลี่ยนผ่านกับองค์กรแห่งชาติ

EMB ในช่วงเปลี่ยนผ่านจัดตั้งขึ้นชั่วคราวเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการเลือกตั้งในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยปกติมักจัดตั้งขึ้นในการอุปถัมภ์ของประชาคมระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ และประกอบด้วยหรือมีผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศร่วมเป็นสมาชิกด้วย ตัวอย่างประเทศที่มีการจัดตั้ง EMB ระหว่างประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่านได้แก่ กัมพูชา (1993) บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (1996) และติมอร์ตะวันออก (2000)

ข้อดีของ EMB ระหว่างประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่านคือ องค์กรเหล่านี้ได้ประโยชน์จากการมีผู้เชี่ยวชาญด้านการเลือกตั้งระหว่างประเทศ ซึ่งมีความรู้ด้านเทคนิคที่กว้างขวางและมีประสบการณ์การเลือกตั้งในเชิงเปรียบเทียบ โครงสร้าง EMB แบบชนิดนี้มีประโยชน์ในสถานการณ์ความขัดแย้งที่ยังรากลึก ซึ่งต้องอาศัยการสร้างฉันทามติโดยการไกล่เกลี่ยและการสานเสวนา การมีผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศรวมอยู่ใน EMB อาจหนุนเสริมความเชื่อมั่นในการสนับสนุนกระบวนการเลือกตั้งของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความเป็นเจ้าของในกระบวนการเลือกตั้งของคนในประเทศอาจลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และแนวเข้าถึงที่เป็นปกติกว่าในช่วงเปลี่ยนผ่านก็คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งได้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญระดับสากล แทนที่จะเป็นการควบคุมระหว่างประเทศ

ถึงแม้ EMB ในอัฟกานิสถาน (2004) และแอฟริกาใต้ (1994) จะไม่มีลักษณะ ‘ระหว่างประเทศ’ อย่างเคร่งครัด หากเป็นสถาบันแห่งชาติที่เปิดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกระหว่างประเทศได้ EMB ของแอฟริกาใต้เมื่อปี 1994 ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศห้าคน ทว่าตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมา ประเทศนี้ก็มี EMB แห่งชาติในรูปแบบอิสระ

EMB ในช่วงเปลี่ยนผ่านอาจประกอบด้วยคนในสัญชาติคนเท่านั้น ซึ่งมักเป็นผู้แทนจากพรรคการเมือง ตัวอย่างคือ EMB ของอินโดนีเซียในปี 1999 ที่มีสมาชิก 53 คน EMB นี้มี

ขนาดใหญ่กว่าปกติเนื่องด้วยเป็นความพยายามจัดให้มีความเป็นตัวแทนและการรวมทุกฝ่าย ในปี 2001 อินโดนีเซียแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งที่บัญญัติให้มี EMB ซึ่งมีสมาชิก 11 คนบนฐานความเชี่ยวชาญ และต่อมาได้ปรับลดจำนวนสมาชิกลงเหลือ 7 คนในปี 2007

การมีตัวแทนของ EMB เพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติ

ไม่ว่า EMB จะอยู่ในรูปแบบหรือแบบชนิดใด องค์กรจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับอำนาจฝ่ายบริหารและสภานิติบัญญัติในประเด็นต่างๆ เช่น กฎหมายเลือกตั้งและงบประมาณ แนวปฏิบัติที่ดีแนวหนึ่งคือการมีคณะกรรมการจากการจากหลายพรรคในสภานิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมการการประจําร่วมด้านกิจการการเลือกตั้งในออสเตรเลีย เพื่อดูแลประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ EMB และก็เป็นแนวที่ดีที่จะมีรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งดูแลประเด็นทั้งปวงเกี่ยวกับ EMB ในคณะรัฐมนตรี และกล่าวในนามองค์กรในคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติสำหรับ EMB ในรูปแบบของรัฐบาล โดยปกติรัฐมนตรีที่เหมาะสมจะมาจากกระทรวงที่ EMB ตั้งอยู่

หาก EMB ในรูปแบบอิสระหรือรูปแบบผสมไม่มีใครสักคนที่จะกล่าวแทนตน ซึ่งเป็นภารกิจที่อาจมอบหมายให้แก่รัฐมนตรีที่เจาะจงคนหนึ่งละก็ จะเป็นการยากที่ประเด็นปัญหาของ EMB จะได้รับความสนใจที่เพียงพอ ไม่ว่าจากสภานิติบัญญัติหรือจากคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น การจัดแจงในนามิเบีย ซึ่งกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดูแลประเด็นปัญหาทั้งหมดเกี่ยวกับ EMB รวมถึงด้านกฎหมายเลือกตั้งและงบประมาณด้วยนั้น เคยเป็นปัญหาสำหรับ EMB ในอดีต เพราะประธานสภาไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี และกฎระเบียบของคณะรัฐมนตรีในนามิเบียระบุไว้ว่า การยื่นเสนอกฎหมายจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก่อน วิกฤตความล่าช้าในการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งเมื่อปี 2003 นำไปสู่การแต่งตั้งรัฐมนตรี ‘ผู้ดูแล’ EMB ขึ้นชั่วคราว และกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคได้รับมอบหมายภารกิจด้านนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์โดยทั่วไปของกระทรวงทำให้เกิดการรับรู้ว่าการทวงอาจะเอนเอียงบ้างในการปฏิบัติภารกิจนี้ ส่วนการโต้เถียงในเรื่องช่องทางสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่าง EMB และสภานิติบัญญัตียังคงดำเนินต่อไป

ตารางที่ 5: ข้อดีและข้อเสียของรูปแบบการจัดการการเลือกตั้งที่ต่างกันสามรูปแบบ

	ข้อดี	ข้อเสีย
แบบอิสระ	- ทำให้มีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาอัตลักษณ์แบบองค์กรการเลือกตั้งและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ - มีความเป็นไปได้น้อยลงที่จะตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคคลที่สามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการจัดการการเลือกตั้ง เพราะสามารถสรรหาบุคลากรคุณภาพมาจากภายนอกได้ - การมุ่งความสำคัญที่กิจกรรมการเลือกตั้งอาจส่งผลทำให้การวางแผนขึ้นและการทำให้การดำเนินงานการเลือกตั้งมีความเป็นสถาบันที่เป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น - อยู่ในฐานะที่จะควบคุมงบประมาณและการดำเนินงานกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งของตนเองได้ - การบริหารงานด้านการเลือกตั้งมีแนวโน้มจะอยู่ภายใต้การควบคุมที่เป็นเอกภาพ แม้จะให้ผู้ให้บริการจากหลายแหล่ง - ความชอบธรรมของการเลือกตั้งมีมากขึ้น เพราะเป็นที่รับรู้ว่าการจัดไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายการเมือง	- อาจถูกโดดเดี่ยวจากผู้ตัดสินใจในเรื่องกรอบทางการเมืองและการเลือกตั้ง - อาจไม่มีอิทธิพลทางการเมืองมากพอที่จะได้มาซึ่งงบประมาณที่เพียงพอและทันแก่เวลา - การเข้าออกของสมาชิกอาจลดทอนประสบการณ์ร่วมขององค์กรและความทรงจำเชิงสถาบัน - อาจไม่มีทักษะหรือประสบการณ์ในการรับมือกับสถานะแวดล้อมแบบระบบราชการหรือแบบองค์กร - อาจมีค่าใช้จ่ายสูงกว่า เพราะความเป็นอิสระเชิงสถาบันทำให้ยากที่จะการเลือกโครงสร้างของรัฐบาลที่มีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าหรือไม่ค่าใช้จ่าย มาช่วยในการดำเนินการเลือกตั้ง
แบบของรัฐบาล	- มีความทรงจำร่วมขององค์กรที่ประกอบสร้างขึ้นใหม่ได้เองและมีความยั่งยืน - มีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์การทำงานในระบบราชการอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง - อยู่ในสถานะที่ดีในการประสานกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาลในการให้บริการการเลือกตั้ง - มีข้อได้เปรียบด้านค่าใช้จ่าย โดยการสนธิประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรภายในหน่วยงานด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล - มีฐานอำนาจและอิทธิพลภายในรัฐบาล	- ความน่าเชื่อถืออาจถูกบั่นทอน โดยการรับรู้ว่ามีฝ่ายที่เป็นรัฐบาลปัจจุบันและหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง - อยู่ภายใต้การตัดสินใจภายในของหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณและนโยบายการเลือกตั้ง - อาจไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะด้านการเลือกตั้งที่เหมาะสม - วิธีการแบบระบบราชการอาจไม่เหมาะสมต่อความจำเป็นด้านการจัดการการเลือกตั้ง - การบริหารการเลือกตั้งอาจแตกกระจายไปตามกิ่งก้านสาขาของอำนาจฝ่ายบริหารที่มีวาระงานแตกต่างกัน
แบบผสม	- ความน่าเชื่อถือของสมาชิกที่มีชื่อเสียงบางคนใน EMB ที่เป็นอิสระ อาจช่วยเพิ่มความชอบธรรมให้แก่การเลือกตั้ง EMB ฝ่ายดำเนินการมีความทรงจำร่วมขององค์กรที่ประกอบสร้างขึ้นใหม่ได้เองและมีความยั่งยืน - มีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์การทำงานในระบบราชการอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง และสรรหาบุคลากรคุณภาพจากภายนอกมาเพิ่มได้ - EMB ฝ่ายดำเนินการอยู่ในสถานะที่ดีในการประสานกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาลในการให้บริการการเลือกตั้ง - EMB ที่เป็นอิสระอยู่ในฐานะที่จะควบคุมนโยบายและการหาเงินทุนของ EMB ฝ่ายดำเนินการมีข้อได้เปรียบด้านค่าใช้จ่าย โดยการสนธิประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรภายในหน่วยงานด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล - โครงสร้างแบบทวีปทำให้เกิดการตรวจสอบที่เป็นอิสระจากการสังเกตการณ์โดยคนภายนอก	- ความน่าเชื่อถืออาจถูกบั่นทอน เพราะองค์กรของรัฐบาลดำเนินการกิจกรรมการเลือกตั้ง และอำนาจการตรวจติดตามอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดการเลือกตั้ง - การเข้าออกของสมาชิกขององค์กรที่เป็นอิสระอาจลดทอนประสบการณ์ร่วมขององค์กรและความทรงจำเชิงสถาบัน - EMB ที่เป็นอิสระอาจไม่มีอิทธิพลทางการเมืองมากพอที่จะได้มาซึ่งงบประมาณที่เพียงพอและทันแก่เวลา EMB ฝ่ายดำเนินการอยู่ภายใต้การตัดสินใจภายในของหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณและนโยบายการเลือกตั้ง - EMB ที่เป็นอิสระอาจขาดทักษะทางการเมืองในโลกแห่งความเป็นจริง วิธีการแบบระบบราชการของ EMB ฝ่ายดำเนินการอาจไม่เหมาะสมต่อความจำเป็นด้านการจัดการการเลือกตั้ง - การบริหารการเลือกตั้งอาจแตกกระจายไปตามกิ่งก้านสาขาของอำนาจฝ่ายบริหารที่มีวาระงานแตกต่างกัน

หลักการชี้แนะบางประการสำหรับ EMB ทุกรูปแบบ

ไม่ว่าจะใช้รูปแบบใด EMB ทุกองค์กรควรแน่อนใจว่าจะสามารถประกันความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือแก่กระบวนการที่พวกเขาได้รับผิดชอบได้ ซึ่งจะทำให้ได้ก็ต่อเมื่อการจัดการการเลือกตั้งวางอยู่บนหลักการชี้แนะที่เป็นมูลฐาน

หลักการชี้แนะสำหรับ EMB

- ความเป็นอิสระ
 - การไม่เอนเอียง
 - ความสุจริตซื่อตรง
 - ความโปร่งใส
 - ประสิทธิภาพ
 - ความเป็นมืออาชีพ
 - การมีจิตใจพร้อมให้บริการ
-

หลักการชี้แนะเหล่านี้ประกอบกันขึ้นเป็นรากฐานของการบริหารการเลือกตั้ง และจำเป็นต้องมีเพื่อประกันความสุจริตซื่อตรงของกระบวนการเลือกตั้งให้เกิดขึ้นจริงและรับรู้ทั่วกัน

ความเป็นอิสระ

มีความสับสนบางประการเกี่ยวกับความหมายของความเป็นอิสระของ EMB เพราะคำว่า ‘เป็นอิสระ’ โอบรับแนวคิดที่ต่างกันสองแนว คือ 1) ความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างจากรัฐบาล (รูปแบบอิสระ) และ 2) ‘ความเป็นอิสระอันห้าวหาญ’ ที่คาดหวังแก่ EMB ทุกองค์กรไม่ว่าจะใช้รูปแบบใด ว่าการตัดสินใจจะไม่เป็นการอ่อนข้อให้แก่อิทธิพลของรัฐบาล การเมือง และพรรคการเมืองใด ในขณะที่ประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องทางการ อีกประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องบรรทัดฐาน ทั้งสองประเด็นก็เชื่อมโยงกัน ในหลายพื้นที่ทั่วโลก รูปแบบอิสระถือเป็นรูปแบบที่น่าจะช่วยประกันความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการกระทำของ EMB ได้ดีที่สุด

ความเป็นอิสระเชิง ‘โครงสร้าง’ หรือเชิงสถาบันจะสถาปนาขึ้นมาได้ก็แต่โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น วิธีการที่ง่ายที่สุดในการส่งเสริมความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการกระทำของ EMB คือการสร้างกรอบกฎหมายที่บัญญัติความเป็นอิสระของ EMB เอาไว้ ดังในรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บทว่าด้วย EMB ของหลายประเทศ เช่น เม็กซิโก แอฟริกาใต้ อูรุกวัย และแซมเบีย ในขณะที่เรื่องนี้ทำได้เสมอกับรูปแบบอิสระ และอาจพอทำได้กับ

รูปแบบผสม แต่อาจจะยากยิ่งขึ้นที่จะบัญญัติไว้สำหรับรูปแบบของรัฐบาล นอกเหนือจากมีข้อบังคับอันเข้มงวดเพื่อความไม่เอนเอียงในการกระทำ ทั้งนี้เพราะมีการบูรณาการ EMB ไว้ในกระทรวงหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการจัดการการเลือกตั้งทั้งในรูปแบบอิสระและรูปแบบผสม วัฒนธรรมแห่งความเป็นอิสระ และการยึดมั่นในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระของสมาชิก EMB นั้น สำคัญยิ่งกว่าความเป็นอิสระ ‘เชิงโครงสร้าง’ แบบทางการ ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงรักษาความเป็นอิสระแห่งการกระทำของ EMB ตัวอย่างเช่น สมาชิกอาวุโสของฝ่ายตุลาการอาจดำรงตำแหน่งประธาน EMB ที่เป็นอิสระไม่ว่าในรูปแบบใด จุดเชื่อมโยงกับฝ่ายตุลาการเช่นนี้ อาจทำให้การแทรกแซงที่ล้ำเส้นโดยรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านในการปฏิบัติงานของ EMB เกิดขึ้นน้อยลง อย่างไรก็ตาม จะไม่เป็นการเหมาะสมหากฝ่ายตุลาการไม่ถูกมองไม่เอนเอียงหรือปลอดจากการทุจริต หรือจำนวนผู้พิพากษามีไม่มากพอที่จะสามารถหลีกเลี่ยงภาวะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ ประเทศที่ใช้ผู้พิพากษาหรืออดีตผู้พิพากษาเป็นประธาน EMB รวมถึงออสเตรเลีย บราซิล คอสตาริกา และแซมเบีย

ในอีกทางเลือกหนึ่ง การแต่งตั้งบุคคลสาธารณะอันเป็นที่เคารพ ซึ่งเป็นที่รู้จักในแง่การไม่ฝักใฝ่ทางการเมืองกับฝ่ายใด อาจช่วยในด้านความเป็นอิสระของ EMB ตัวอย่างเช่น บุรกีนาฟาโซจัดการแก้ปัญหาด้วยการแต่งตั้งผู้นำภาคประชาสังคมเป็นประธาน EMB สำหรับ EMB ในรูปแบบของรัฐบาล การแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กร จากข้าราชการซึ่งเป็นที่ประจักษ์ในความสุจริตซื่อตรงและการไม่โอนอ่อนต่อการขึ้นำทางการเมือง ดังเช่นในกรณีไอร์แลนด์เหนือ ก็อาจเกิดผลลัพธ์คล้ายกัน

การไม่เอนเอียง

เพื่อสถาปนาความสุจริตซื่อตรงและความน่าเชื่อถือของกระบวนการเลือกตั้ง และส่งเสริมให้เกิดการยอมรับผลการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง EMB ไม่เพียงต้องดำเนินเหตุการณ์การเลือกตั้งอย่างอิสระทั่วหาญเท่านั้น หากต้องไม่เอนเอียงในการกระทำด้วย หากปราศจากการจัดการการเลือกตั้งที่ไม่เอนเอียงและการกระทำที่เป็นอิสระแล้วละก็ การเลือกตั้งก็อาจจะล้มเหลวในด้านความสุจริตซื่อตรง ทำให้ยากที่จะปลูกฝังความเชื่อให้แพร่หลายว่า กระบวนการเลือกตั้งนั้นมีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะในหมู่ผู้แพ้

เป็นที่คาดหวังว่า EMB ทุกองค์กรจะจัดการการเลือกตั้งอย่างไม่เอนเอียง ไม่ว่าองค์กรจะมีรูปแบบใด ไม่ว่าจะพร้อมรายงานต่อใคร ไม่ว่าใครจะควบคุมการจัดการหรือเงินทุน EMB พึงปฏิบัติต่อผู้ส่วนในการเลือกตั้งทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน อย่างเป็นธรรมและเสมอเหมือนกัน โดยไม่ให้คุ้นแกแวนโน้มทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด

ในทางทฤษฎี EMB ที่เป็นอิสระ ประกอบด้วย ‘ผู้เชี่ยวชาญ’ จากการแต่งตั้งซึ่งไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด น่าจะสามารถบรรลุความไม่เอนเอียงได้ดีที่สุด EMB ที่เป็นอิสระแบบอื่นๆ เช่นแบบที่

ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ลงแข่งขันกันได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิก อาจมีความยากลำบากมากกว่าที่จะทำให้องค์กรเป็นที่ยอมรับต่อประชาชนในฐานะที่ไม่เอนเอียงเลย การตัดสินใจและกิจกรรมของ EMB ในรูปแบบของรัฐบาลหรือรูปแบบผสมอาจถูกสาธารณชนมองว่ามีแนวโน้มเข้าข้างรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เว้นแต่ในประเทศที่ยึดถือจารีตการปฏิบัติราชการแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

กระนั้น EMB ของรัฐบาลในบางประเทศที่ใช้รูปแบบผสม (เช่น สเปน) และในบางประเทศที่ใช้รูปแบบของรัฐบาล (เช่น ฟินแลนด์และสวีเดน) ถูกมองโดยทั่วไปว่าไม่เอนเอียง ในทางกลับกัน EMB ในรูปแบบอิสระบางองค์กรอาจเป็นอิสระแต่เพียงในนามเท่านั้น ความไม่เอนเอียงอาจถูกกำหนดให้ในกรอบกฎหมายหรือในโครงสร้างของ EMB แต่ก็ต้องถูกนำไปปฏิบัติผ่านพฤติกรรมและทัศนคติขององค์กรที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสีย ความไม่เอนเอียงเป็นสถานะทางจิตใจมากกว่าจะเป็นข้อบัญญัติในกฎหมาย แต่ก็อาจได้รับการหนุนช่วยโดยการอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เอื้อให้การทบทวนจากภายนอกซึ่งการตัดสินใจขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และโดยจรรยาบรรณขององค์กรที่มีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง โดยการดำเนินการอย่างอิสระ

เป็นเรื่องสำคัญที่สาธารณชนจะรับรู้ ว่า EMB ไม่เอนเอียง อันจะบรรลุได้ดีที่สุดก็ด้วยการทำให้แน่ใจว่าการดำเนินการทั้งหมดขององค์กรนั้นโปร่งใสและเที่ยงธรรม อีกทั้งถูกเผยแพร่และสื่อสารออกไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสุจริตซื่อตรง

EMB คือผู้ค้ำประกันหลักของความสุจริตซื่อตรง (integrity) และความบริสุทธิ์ของกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกทุกคนขององค์กรมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรับรองในเรื่องนี้ การอ้างความสุจริตซื่อตรงอาจอ้างได้ง่ายขึ้น หาก EMB มีทั้งความเป็นอิสระเต็มที่ในการกระทำ และความเป็นอิสระเต็มที่ในการควบคุมกระบวนการเลือกตั้งที่สำคัญทั้งหมด รวมถึงการควบคุมเต็มที่ในด้านงบประมาณและการจัดกำลังคนด้วย ในกรณีมีหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งด้วย EMB จะได้รับอำนาจที่จะตรวจติดตามกิจกรรมของหน่วยงานเหล่านั้นอย่างใกล้ชิด เพื่อให้แน่ใจว่าจะปฏิบัติตามมาตรฐานความสุจริตซื่อตรงขั้นสูงสุด

เป็นการดีที่กฎหมายเลือกตั้งและระเบียบข้อบังคับของ EMB จะมีบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่องค์กรในอันที่จะจัดการกับเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งที่สั่นคลอนความสุจริตเที่ยงตรงของการเลือกตั้งโดยการกระทำอันเอื้อแก่ผลประโยชน์ทางการเมือง หรือที่ประพฤติมิชอบ การละเลยปัญหาเช่นนี้อาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาสาธารณะด้านความสุจริตซื่อตรงและความน่าเชื่อถือ ที่ใหญ่หลวงกว่าการใช้อำนาจทางวินัยในทางสาธารณะ ประโยชน์จะเกิดแก่ EMB เอง หากประกันได้ว่าการละเมิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และจรรยาบรรณการเลือกตั้งจะถูกลงโทษอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ภายในขอบเขตเท่าที่จะทำได้

ความโปร่งใส

ความโปร่งใสในการจัดการด้านการเงินและการปฏิบัติงานนั้น รองรับการตรวจสอบสาธารณะในเรื่องการตัดสินใจและการให้เหตุผลของ EMB ความโปร่งใสเป็นแนวปฏิบัติพื้นฐานที่ดีสำหรับกิจกรรมทั้งหมดขององค์กร และสามารถช่วยให้องค์กรลบภาพความรู้สึกและพิสูจน์ให้พบ ซึ่งการฉ้อฉลทางการเงินและการเลือกตั้งตลอดจนการขาดสมรรถนะหรือการมีใจลำเอียงให้แก่แนวโน้มทางการเมืองใดเป็นการเฉพาะ ทั้งหมดนี้อาจช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือขององค์กรได้ ความโปร่งใสของการเลือกตั้งอาจมีกฎหมายเลือกตั้งสนับสนุนอยู่ ตัวอย่างเช่น การบัญญัติให้ EMB ต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงกิจกรรมที่ทำ เช่น ในอินโดนีเซีย หรืออาจมีข้อกำหนดไว้ในจรรยาบรรณของ EMB ตัวอย่างเช่น การแถลงข่าวหรือการส่งใบแถลงข่าวให้สื่อมวลชนบ่อยๆ และการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ดังที่ EMB ของไลบีเรียได้ทำสำหรับการเลือกตั้งเมื่อปี 2011 แม้ไม่มีการสนับสนุนให้ทำอย่างเป็นทางการดังกล่าว แต่ EMB ก็อาจนำนโยบายความโปร่งใสมาปรับใช้

การไม่มีความโปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้งจะนำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่ามีกิจกรรมที่ฉ้อฉลเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้สังเกตการณ์และสาธารณชนไม่สามารถเข้าถึงการนับคะแนนที่คืบหน้าไปและการรวมผลข้อมูลได้ และในกรณีที่เกิดความล่าช้าอย่างมีนัยสำคัญในการประกาศและรับรองผลการเลือกตั้ง (เช่นในเบลารุสและยูเครน เมื่อปี 2004 และเอธิโอเปีย เมื่อปี 2005) ความน่าเชื่อถือของการเลือกตั้งจะสั่นคลอน

ประสิทธิภาพ

รัฐบาลและสาธารณชนคาดหวังว่าเงินทุนสำหรับการเลือกตั้งจะถูกใช้อย่างเฉลียวฉลาดและการจัดบริการจะมีประสิทธิภาพ เมื่อเผชิญกับทางออกด้านเทคโนโลยีที่ขยายวงออกไปและแพงขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับข้อเรียกร้องให้พยายามทำมากยิ่งขึ้นในประเด็นที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น การให้การศึกษาและข้อมูลแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง EMB ต้องระมัดระวังว่าโครงการทั้งหลายขององค์กรจะตอบโจทย์ด้านประสิทธิภาพ ความสุจริตซื่อตรง และความทันสมัยของการเลือกตั้งได้อย่างยั่งยืน

EMB ที่ประสบความสำเร็จคือองค์กรที่แสดงให้เห็นถึงความสุจริตซื่อตรง สมรรถนะ และประสิทธิภาพ ลักษณะคุณภาพเหล่านี้ช่วยทำให้เกิดความเชื่อมั่นของสาธารณชนและพรรคการเมืองต่อกระบวนการเลือกตั้ง กรอบกฎหมายอาจช่วยได้โดยการกำหนดมาตรฐานด้านประสิทธิภาพสำหรับการจัดการการเลือกตั้งและการเงิน อย่างไรก็ตาม บางครั้งสมาชิกของ EMB อาจไม่คุ้นเคยกับกระบวนการวิธีและการปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง บางคราวพวกเขาอาจไม่คุ้นชินกับการทำสัญญาซื้ออุปกรณ์และวัสดุในภาวะแวดล้อมทางธุรกิจแบบเอาเป็นเอาตาย ภูมิรู้ประสิทธิภาพในการจัดการเลือกตั้งที่เป็นผลตามมาอาจถูกรับรู้ได้โดยง่ายว่าเป็นพฤติกรรมฉ้อฉลและทุจริต ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อหาหาว่าร้ายแรงยิ่งกว่าในเรื่องความน่า

เชื่อถือขององค์กร ในกรณีที่ขาดความไว้วางใจในกระบวนการทางการเมืองโดยทั่วไป EMB คงไม่น่าจะได้รับการยกประโยชน์ให้ด้วยเหตุแห่งความสงสัย

ความเป็นมืออาชีพ

ความเป็นมืออาชีพในการจัดการการเลือกตั้งต้องการการดำเนินการครบวงจร เลือกตั้งที่แม่นยำและมุ่งให้บริการโดยเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะอันเหมาะสม EMB จำเป็นต้องแน่ใจว่าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งทุกคน ทั้งที่เป็นแกนหลักและคนทำงานชั่วคราว ได้รับการฝึกฝนอย่างดีและมีทักษะที่จำเป็นในการนำเอามาตรฐานทางวิชาชีพระดับสูงมาใช้กับงานด้านเทคนิคของพวกเขา การฝึกอบรมทางวิชาชีพจะกระตุ้นให้สาธารณชนเชื่อมั่นว่ากระบวนการทั้งหมดอยู่กับ ‘ผู้มีฝีมือ’ อย่างไรก็ดี ในขณะที่โครงการพัฒนาทักษะและฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นส่วนสำคัญในการสร้างและดำรง EMB ที่เป็นมืออาชีพ แต่ความเป็นมืออาชีพขึ้นพอกันอยู่กับทัศนคติของสมาชิกทุกคนและบุคลากรในสำนักงานเลขานุการทุกคน ความมุ่งมั่นส่วนบุคคลของแต่ละคนในองค์กรต่อความเท่าเทียมกัน ความแม่นยำ ความมานะบากบั่น และการบริการในทุกงานที่ทำ และต่อการปรับปรุงตนเองนั้น เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงไว้ซึ่งความเป็นมืออาชีพในการจัดการการเลือกตั้ง

ความเป็นมืออาชีพอันเป็นที่ประจักษ์ใน EMB ยังให้ความมั่นใจแก่พรรคการเมือง ประชาสังคม ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แหล่งทุน สื่อ และผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นได้ด้วยว่า ผู้จัดการการเลือกตั้งมีความสามารถปฏิบัติการกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกัน การไร้ความเป็นมืออาชีพที่ประจักษ์ชัดในการจัดการการเลือกตั้งจะสร้างความสงสัยแก่สาธารณชนว่ามีกิจกรรมที่ไม่แม่นยำหรือบางที่ก็ฉ้อฉล และสร้างความไม่ไว้วางใจ จึงเป็นการง่ายขึ้นที่ข้อร้องเรียนจากผู้แพ้การเลือกตั้งจะได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ไม่ว่าข้อร้องเรียนนั้นจะมีมูลหรือไม่

การมีจิตใจพร้อมให้บริการ

EMB ไม่เพียงแต่รับผิดชอบให้บริการแก่ผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น แต่นั่นคือเหตุผลหลักแห่งการดำรงอยู่ขององค์กรด้วย การจัดทำและประกาศให้ทราบถึงมาตรฐานการให้บริการสำหรับกิจกรรมทั้งหมดขององค์กร จะเป็นทั้งตัวให้แรงจูงใจภายในแก่สมาชิกและเจ้าหน้าที่ในการจัดบริการที่มีคุณภาพสูง และเป็นมาตรวัดภายนอกให้ผู้มีส่วนได้เสียได้สามารถใช้ประเมินสมรรถนะขององค์กร มาตรฐานการบริการพื้นฐานบางประการมีกรวมไว้ในกรอบกฎหมายการเลือกตั้ง เช่น ในแคนาดา มาตรฐานเหล่านี้รวมถึงมาตรฐานที่ใช้เวลาเป็นฐาน เช่น เส้นตายสำหรับการประกาศผลการเลือกตั้ง การรวบรวมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การแจกจ่ายบัตรประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการกระจายส่งข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ลงคะแนน

EMB อาจรับมาตรฐานการให้บริการที่เป็นประโยชน์อื่นๆ มาใช้เอง ในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการวิธีของตนสำหรับกระบวนการเลือกตั้งแต่ละกระบวนการ มาตรฐานการบริการ

เหล่านี้อาจใช้เวลาเป็นฐาน เช่น ระยะเวลาเฉลี่ย สูงสุด ต่ำสุด ซึ่งผู้เลือกตั้งใช้ในการเข้าคิวเพื่อรับบัตรลงคะแนน การตอบข้อสอบถามของสาธารณชนให้ได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือเวลาเฉลี่ยที่ใช้ในการประมวลข้อมูลการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ อาจมีมาตรฐานที่ใช้คุณภาพเป็นฐานด้วย เช่น ร้อยละของผู้มาเลือกตั้งที่ถูกปฏิเสธไม่ให้ลงคะแนนเนื่องจากความผิดพลาดของบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สัดส่วนของวัสดุที่สูญหายหรือไม่ถูกนำส่งที่หน่วยเลือกตั้งได้ตรงเวลา สัดส่วนของหน่วยเลือกตั้งที่ไม่เปิดตรงเวลาในวันเลือกตั้ง หรือความแม่นยำตรงของผลการเลือกตั้งเบื้องต้นและการจัดให้มีผลดังกล่าวในเวลาอันเหมาะสม

ในการทำงานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งดังกล่าว ความรู้สึกของผู้มีส่วนได้เสียต่อสมรรถนะการให้บริการของ EMB ก็มีผลสำคัญในการโน้มน้าวการตัดสินใจของสาธารณชนในเรื่องความสุจริตที่ตรงและความมีประสิทธิภาพขององค์กรด้วย การสำรวจความเห็นผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ (เช่น หลังการเลือกตั้ง) อาจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อช่วยให้องค์กรประเมินและปรับปรุงการให้บริการ การสำรวจอาจดำเนินการโดย EMB เอง หรือโดยหน่วยงานภายนอก ตัวอย่างคือการถือการสำรวจเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบขององค์กรที่จะต้องพร้อมรายงาน เช่น ในการทบทวนสมรรถนะโดยสถาบันบัญญัติ

ข้อสรุปของบท

- การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทาง ซึ่งจะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดโดยองค์กรที่มีความรับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ
- EMB เป็นสถาบันหรือหน่วยงานซึ่งตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายประการเดียว คือการจัดการส่วนประกอบที่สำคัญบางประการหรือทุกประการของการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึง
 - การกำหนดว่าใครคือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
 - การรับสมัครและการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (สำหรับการเลือกตั้งได้แก่ พรรคการเมือง และ/หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง)
 - การจัดให้มีการลงคะแนน
 - การนับคะแนน และ
 - การรวมผลคะแนน
- ภารกิจด้านการเลือกตั้งที่สำคัญและอื่นๆ อาจดำเนินการโดยองค์กรเดียว หรือจัดสรรไปยังหลายองค์กรก็ได้
- มีรูปแบบกว้างๆ ในการจัดการเลือกตั้งสามรูปแบบ ได้แก่
 - รูปแบบอิสระ
 - รูปแบบของรัฐบาล
 - รูปแบบผสม

- การจัดการการเลือกตั้งแต่ละรูปแบบอาจมี EMB หนึ่งหรือหลายองค์กร โดยมีหน้าที่ต่างๆ กัน
- การจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบอิสระประกอบด้วย EMB หนึ่งองค์กร (หรือบางครั้งอาจมีสององค์กร) ซึ่งมีความเป็นอิสระเชิงสถาบันจากอำนาจฝ่ายบริหาร ในรูปแบบของรัฐบาล ซึ่ง EMB เป็นส่วนหนึ่งและต้องรายงานต่อฝ่ายบริหาร
- โดยปกติ รูปแบบผสมประกอบด้วย EMB สององค์กรประกอบ คือองค์กรประกอบที่เป็นอิสระ ซึ่งมีอำนาจด้านนโยบาย และ/หรือ ด้านการตรวจติดตาม และองค์กรประกอบที่เป็นของรัฐบาล ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินการกระบวนการเลือกตั้ง
- ประเด็นสำคัญของ EMB ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอิสระในเชิงสถาบันหรือไม่ คือความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการกระทำ ในการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความน่าเชื่อถือของการจัดการการเลือกตั้ง พฤติกรรมและทัศนคติขององค์กรนั้นสำคัญยิ่งกว่ากรอบเชิงสถาบันซึ่งองค์กรปฏิบัติการณ์อยู่
- การจัดการการเลือกตั้งแต่ละรูปแบบต่างมีคุณลักษณะพื้นฐานบางประการ แต่ก็มีความแตกต่างหลากหลายกันมากด้วย วิธีการทำงานของ EMB ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงว่าใช้รูปแบบใด แต่ยังขึ้นอยู่กับกรอบอื่นๆ ของการเลือกตั้ง ตลอดจนปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองด้วย
- มี EMB หลายแบบชนิดในรูปแบบกว้างๆ สามรูปแบบ โดยอาจเป็นแบบถาวรหรือชั่วคราว เป็นแบบรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างแต่ละโครงสร้างมีข้อดีและข้อเสียซึ่งจะต้องประเมินอย่างรอบคอบตามแต่เงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศ
- ข้อพิจารณาพิเศษด้านการประสานงานอาจจำเป็นสำหรับ EMB ในประเทศสหพันธรัฐ และในสภาพแวดล้อมที่กำลังมีการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งการมี EMB ที่มีบุคคล/องค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วมด้วยอาจช่วยในการจัดการความขัดแย้ง
- EMB พึงเลือกขอบที่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นตัวแทนนำเสนอทัศนะขององค์กรต่อคณะรัฐมนตรี และพึงมีคณะกรรมการหลายพรรคของสภานิติบัญญัติ ซึ่งดูแลกิจการการเลือกตั้ง
- ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด EMB ควรยึดถือหลักการชี้แนะบางประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการกระทำ ความไม่เอนเอียง ความสุจริตซื่อตรง ความโปร่งใส ประสิทธิภาพ ความเป็นมืออาชีพ และการมีจิตใจพร้อมให้บริการ บางครั้งการบรรลุหลักการเหล่านี้จะกระทำได้อย่างเต็มที่ยิ่งขึ้นในรูปแบบอิสระ มากกว่ารูปแบบอื่น

สาธารณรัฐเซเชลส์ : คณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่

Marie-Thérèse Purvis

ภูมิหลัง

เซเชลส์กลายเป็นสาธารณรัฐเอกราชในปี 1976 ภายใต้การนำของรัฐบาลผสมที่มาจากการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งขณะนั้นรวมพรรคการเมืองหลักสองพรรค หนึ่งปีต่อมา รัฐบาลชุดนี้ถูกกระทำรัฐประหารโดยการนำของพรรคสหสามัคคีของประชาชนเซเชลส์ (Seychelles People's United Party) ซึ่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญพรรคเดียวในปี 1979 สภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกลบและแทนที่โดยสภาประชาชนที่มาจากพรรคเดียว ซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1979 และมีการเลือกตั้งทั่วไปที่เลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาจากพรรคเดียวเกิดขึ้นอีกในปี 1987 และ 1991

เซเชลส์กลับมาเป็นประชาธิปไตยหลายพรรคอีกครั้งในต้นทศวรรษ 1990 ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้รับการเห็นชอบโดยการทำประชามติในปี 1993 ในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการการเลือกตั้งอิสระหนึ่งคน เพื่อรับผิดชอบการจัดทำและรักษาทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำกับดูแลการหาเสียงทางการเมือง การจัดให้มีการเลือกตั้ง และการลงทะเบียนพรรคการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเกิดขึ้นทุกห้าปี บนพื้นฐานของการมีสิทธิเลือกตั้งถ้วนหน้า

การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2007 และ 2011 ทำให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี 1993 เป็นครั้งที่หก ซึ่งได้เปลี่ยนสำนักงานผู้ตรวจการการเลือกตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในปี 2011 หนึ่งในอาณัติที่ กกต. ได้รับคือการเสนอแนะการปฏิรูปการเลือกตั้งเพื่อความเข้มแข็งยิ่งขึ้นของประชาธิปไตย

กรอบเชิงกฎหมาย

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการตั้ง กกต. และกำหนดกระบวนการวิธีสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ยังมีกฎหมายสำคัญอีกสองฉบับที่กำหนดกรอบกฎหมายในรายละเอียดสำหรับการเลือกตั้งในเซเชลส์ ได้แก่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งปี 1995 ซึ่งบัญญัติการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง การจัดทำการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และการทำประชามติกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองปี 1991 (การลงทะเบียนและการกำหนดกฎเกณฑ์) ซึ่งกำหนดให้ กกต. เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมกับความรับผิดชอบในการรักษาทะเบียนพรรคการเมือง จัดสรรเงินอุดหนุนสาธารณะให้แก่พรรคการเมือง รวมถึงการรายงานต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนหมวดที่สามของพระราชบัญญัติความสงบเรียบร้อยสาธารณะปี 1959 บัญญัติการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการประชุมและการชุมนุมสาธารณะของพรรคการเมืองด้วย นอกจากนี้ ยังมีกฎระเบียบอื่นๆ ที่ออกตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งรวมถึงข้อบังคับว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาการเลือกตั้งปี 2010 และข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งปี 2006 ซึ่งมุ่งประเด็นการใช้สัญลักษณ์และการใช้ยานพาหนะของรัฐบาลในกิจกรรมการลงคะแนน

โครงสร้างเชิงสถาบัน

กกต. ประกอบด้วยสมาชิกห้าคน (ผู้หญิง 1 คน ผู้ชาย 4 คน) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใดหรือของรัฐบาล มีวาระดำรงตำแหน่งเจ็ดปี พร้อมกับความเป็นไปได้ที่จะสมัครเป็นต่อหลังจากหมดวาระ

องค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Appointments Authority - CAA) มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ตำแหน่ง กกต. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 115a และ CCA เสนอคำแนะนำแก่ประธานาธิบดี ซึ่งแต่งตั้งกรรมการทั้ง 5 คน รวมถึงประธานกรรมการมีเพียงประธานกรรมการซึ่งเป็นกรรมการคนเดียวที่ทำงานเต็มเวลา โดยเขาหรือเธอเป็นหัวหน้าสำนักเลขาธิการ กกต. ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประจำอีก 4 คน เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งคนอื่นๆ จะรับเข้าทำงานชั่วคราวในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง หรือเพื่อจุดประสงค์เฉพาะ เช่น การลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง

เนื่องจากกระบวนการเลือกตั้งของเซเชลส์มีขนาดเล็ก คณะกรรมการจึงรับผิดชอบทั้งการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง และการกำกับดูแลการดำเนินการของกระบวนการนั้น กกต. เป็นอิสระจากกระทรวงและหน่วยงานอื่นของรัฐบาล สามารถดำเนินการโดยเอกเทศ รวมถึงการจัดการงบประมาณเอง โดยต้องรายงานต่อกระทรวงการคลังและผู้ตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น คณะกรรมการต้องทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งที่รับผิดชอบอยู่ทั้งหมด และทำรายงานการจัดสรรเงินอุดหนุนสาธารณะแก่พรรคการเมืองเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อำนาจและหน้าที่

ตามอาณัติที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ จาก พ.ร.บ. การเลือกตั้ง และ จาก พ.ร.บ. พรการเมื่อนั้น กกต. รับผิดชอบในการประกันให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติสามารถใช้สิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนเข้าถึงระบบการเลือกตั้ง โดย

- การรักษาทะเบียนแห่งชาติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งและการเลือกตั้ง
- การรักษาทะเบียนพรรคการเมือง
- การประกันการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัคร
- การกำกับดูแลการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- การบริหารจัดการการเข้าถึงสื่อสาธารณะเพื่อการรณรงค์หาเสียง
- การทบทวนและปรับเปลี่ยนการแบ่งเขตเลือกตั้ง
- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้ง
- การจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และการทำประชามติ ให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย
- การจัดทำรายงานการบริหารจัดการการเลือกตั้งและการทำประชามติเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ
- การจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิรูปเพิ่มเติมเป็นระยะๆ

การเงิน

คณะกรรมการได้รับเงินอุดหนุนสาธารณะ ในแต่ละปี ประธานกรรมการจะเสนอคำขอประมาณต่อกระทรวงการคลัง ตามกระบวนการวิธีเดียวกันกับกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล คำขอจะครอบคลุมประมาณการรายจ่ายทั้งหมด ส่วนงบประมาณการเลือกตั้งจะจัดทำคำขอแยกต่างหาก โดยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดจะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนรายได้รวมของแผ่นดิน

สภาพพร้อมรายงาน

กกต. ต้องรายงานต่อกระทรวงการคลัง ในส่วนของค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้เงินสาธารณะ มีการสอบบัญชีของ กกต. โดยผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง กกต. ต้องรายงานไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นประจำทุกปีในเรื่องเกี่ยวกับการใช้เงินสาธารณะที่อุดหนุนพรรคการเมือง และในเรื่องการเลือกตั้งทุกครั้ง กกต. อาจถูกบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือพรรคการเมืองยื่นฟ้องต่อศาลได้

การทำให้เป็นมืออาชีพ

กรรมการและเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการเข้าร่วมการฝึกอบรม ทั้งในระดับภูมิภาคและนานาชาติ รวมถึงกิจกรรมการพัฒนาวิชาชีพอื่นๆ โดยมีกาศัยการติดต่อกับองค์กรระดับภูมิภาคและนานาชาติที่ทำงานอย่างแข็งขันในเรื่องการจัดการการเลือกตั้งและการส่งเสริมประชาธิปไตย กรรมการการเลือกตั้งยังเข้าร่วมภารกิจสังเกตการณ์การเลือกตั้งในภูมิภาคและอื่นๆ

การฝึกอบรมบางด้านให้แก่เจ้าหน้าที่ชั่วคราวผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการการเลือกตั้ง จะมีขึ้นในช่วงเวลาการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม กกต. ยังคงขาดโครงการพัฒนาวิชาชีพที่สอดคล้องกันสำหรับกรรมการและเจ้าหน้าที่ทั้งหมด

ความสัมพันธ์กับสื่อ สถาบันและองค์กรกระทำกรอื่น

การเข้าถึงสื่อสาธารณะเพื่อรณรงค์หาเสียงได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. การเลือกตั้งและ กกต. ต้องประกันสิทธิอันเท่าเทียมของผู้สมัครทุกคนรวมถึงพรรคการเมืองทุกพรรคในการเข้าถึงการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งชาติ อย่างไรก็ตาม กกต. ไม่ได้ควบคุมโอกาสการรณรงค์หาเสียงผ่านสื่อเอกชน ถึงแม้ว่าโดยทั่วไป พรรคการเมืองและผู้สมัครจะยินยอมโดยสมัครใจที่จะปฏิบัติตามจรรยาบรรณการเลือกตั้ง กกต. มีความร่วมมือกับคณะกรรมการสื่อ ซึ่งเป็นองค์กรค่อนข้างใหม่และยังอยู่ในกระบวนการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับสื่อท้องถิ่น ภายใต้ระบบพรรคเดียว สื่อเคยถูกควบคุมอย่างสิ้นเชิงโดยรัฐบาล การสืบทอดการควบคุมเพียงจะถูกท้าทายอย่างค่อยเป็นค่อยไป

กกต. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงและหน่วยงานของรัฐบาลบางกระทรวง รวมถึงสำนักงานสถิติ สำนักทะเบียนราษฎร์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงเป็นเรื่องค่อนข้างง่ายสำหรับ กกต. ที่จะสื่อสารกับฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิรูปการเลือกตั้งที่ กกต. เห็นว่าจำเป็น

กกต. เป็นสมาชิกของที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community - SADC) และกรรมการ กกต. เองได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในโครงการพัฒนาวิชาชีพขององค์กรดังกล่าว กกต. ยังดำรงความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการแห่งเครือจักรภพ และได้ต้อนรับผู้สังเกตการณ์จากองค์กรดังกล่าว รวมทั้งกลุ่มผู้สังเกตการณ์ท้องถิ่น

เทคโนโลยีใหม่

ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้รับการทำให้เป็นปัจจุบันและการบำรุงรักษาทุกๆ ปี กกต. กำลังพิจารณาที่จะนำบัตรประจำตัวที่มีข้อมูลชีวมาตรมาใช้

ตลอดจนการใช้เครื่องอ่านบาร์โค้ดและฐานข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้ในการสำรวจสัมมะโนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งน่าจะช่วยให้ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความแม่นยำมากขึ้น

การจัดการปฏิรูปการเลือกตั้ง

กกต. ได้รับมอบหมายให้ทำการปฏิรูปการเลือกตั้ง โดยเฉพาะให้ทบทวนข้อกฎหมาย กำกับกับการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล กระบวนการนี้เริ่มต้นเมื่อเดือนตุลาคม ปี 2011 ด้วยการจัดตั้งเวทีเพื่อการปฏิรูปการเลือกตั้ง ประกอบด้วยผู้แทนจากพรรคการเมืองที่ลงทะเบียนแล้วทุกพรรค ภาคประชาสังคม มีการจัดทำแผนที่เดินทางที่เห็นพ้องกันเพื่อกำกับกับการปฏิรูป มีการตกลงกันเป็นกฎทั่วไปว่า การตัดสินใจของเวทีที่ประชุมจะใช้ความเห็นพ้องต้องกัน มีการรับความเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการประชุมสาธารณะระดับภูมิภาค และช่องทางอื่นๆ ที่เป็นการสื่อสารโดยตรงกับ กกต. การถกเถียงของเวทีที่ประชุมเกี่ยวกับการปฏิรูปการเลือกตั้งจะเปิดเผยต่อสาธารณะ และประเด็นที่โต้เถียงได้รับการเสนอผ่านสื่อท้องถิ่น

มีการทบทวนข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด และ กกต. ได้ส่งข้อเสนอแนะชุดแรกเกี่ยวกับหมวดที่สามของ พ.ร.บ. ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ไปยังประธานาธิบดี ในปี 2012 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อกฎหมายอื่นๆ ถูกส่งไปยังรัฐบาลในปี 2013 จุดประสงค์หลักของข้อเสนอดังกล่าวคือการสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการประชาธิปไตยที่ควบคุมการเลือกตั้งในเซเชลส์

เนื้อหาหลักที่เสนอให้มีการปฏิรูป ได้แก่

- การออกกฎหมายใหม่เพื่ออนุญาตให้พลเมืองสามารถใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างสันติในพื้นที่สาธารณะ โดยมีต้องขออนุญาตตำรวจเหมือนแต่ก่อน
- การจัดการเลือกตั้งภายใน 90 วันหลังจากที่ประธานาธิบดีลาออกหรือเสียชีวิต
- การสำรวจสัมมะโนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นประจำปีอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่แม่นยำตลอดเวลา
- การทำให้กระบวนการรับสมัครเลือกตั้งสะดวกขึ้น
- การกำหนดค่าใช้จ่ายสูงสุดและควบคุมการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง
- การบังคับให้เปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการรณรงค์หาเสียง
- การทำให้กระบวนการลงทะเบียนพรรคการเมืองมีความสะดวกขึ้น และ
- การทบทวนเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง และการเปิดเผยรายงานการเงินของพรรคการเมืองแก่สาธารณะ

ในการมอบหมายให้ กกต. ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ทำการปฏิรูป รัฐบาลได้สร้างพันธกรณีที่ดำเนินการปฏิรูปดังกล่าวไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงทาง

กฎหมายจะสามารถเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถึงกระนั้น การสนับสนุนจากรัฐบาลยังคงเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับการปฏิรูป กกต. เองก็อยู่ในฐานะที่จะมีบทบาทเรียกร้อง/สนับสนุนที่ค่อนข้างเข้มแข็งในกระบวนการปฏิรูปนี้

เพศสภาพ

กกต. เรียกร้อง/สนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศในทุกหลักการ กระบวนวิธี และ กิจกรรม ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิง และผู้หญิงเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มอายุ แต่การมีส่วนร่วมในเวทีการเมืองระดับชาติ เช่น ในฐานะสมาชิกสภา ผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาล และผู้นำพรรคการเมือง ผู้หญิงยังคงเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับผู้ชาย มีผู้หญิงจำนวนน้อยอยู่ในคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และโดยทั่วไป พรรคการเมืองส่งผู้สมัครที่เป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง เหตุผลที่มักอ้างกันคือ ‘ผู้สมัครที่ดีที่สุด’ ย่อมถูกคัดเลือกอยู่ดี อย่างไรก็ตาม สมมติฐานรองรับอันปฏิเสธไม่ได้คือ ในเมื่อกรรมการและผู้สมัครส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย พวกเขาจึงเป็นผู้สมัครที่ดีที่สุดอยู่ดี

เห็นได้ชัดว่า กกต. จำเป็นต้องทำให้เรื่องความเท่าเทียมทางเพศสภาพให้อยู่ในกระแสหลัก ในการให้การศึกษาผู้มีสิทธิเลือกตั้งและในโครงการอบรม รวมถึงการปฏิบัติโดยรวมของ กกต.

โอกาสและข้อจำกัด

ด้วยความเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 60,000 คน จากประชากรทั้งหมด 88,000 คน ประเทศจึงมีข้อได้เปรียบในการอำนวยความสะดวกการเข้าถึง ย่นระยะห่างทางอำนาจระหว่างประชาชนและตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง รวมถึงการมีโอกาสการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยธรรมชาติความเป็นเกาะแก่งที่กระจัดกระจายของหมู่เกาะเซแชลส์ การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เพิ่งเริ่มขึ้นและการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างจำกัด จึงเป็นความท้าทายโดยเฉพาะสำหรับ กกต. ชุดใหม่ กระบวนการปรึกษาหารือเรื่องการปฏิรูปการเลือกตั้งเมื่อเร็วๆ นี้ ได้สร้างความเข้มแข็งแก่ กกต. ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ รวมถึงได้ช่วยให้ได้รับความเชื่อถือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการต้องต่อยอดจากความเข้มแข็งนี้ไปอีกห้าปีตามวาระที่มี หากพวกเขาประสบความสำเร็จในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ก็จะช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยโดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้ง

เม็กซิโก: แผนการอันซับซ้อน ที่มุ่งแก้ปัญหาความไม่ไว้วางใจ อย่างแรง

Carlos Navarro

หลังการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการที่ค่อนข้างเป็นที่โต้แย้งกันในปี 1988 ก็เกิดวิกฤตศรัทธาอย่างแรงต่อระบบการเลือกตั้งของเม็กซิโก จนถึงตอนนั้น การเลือกตั้งถูกควบคุมโดยรัฐบาลหลายรัฐบาล ที่มาจากพรรคใหญ่พรรคเดียวและอยู่ในอำนาจยาวนานเกือบ 60 ปี

ในการเผชิญกับวิกฤตและจัดการกับข้อเรียกร้องและความคาดหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย จึงได้มีการตกลงร่วมกันให้มีการปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญระหว่างปี 1989 ถึง 2007 การปฏิรูปดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนกฎ สถาบันและกระบวนการเลือกตั้งครั้งสำคัญ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานความเข้มงวด ความไม่เอนเอียง และความโปร่งใส การปฏิรูปครั้งนี้มีส่วนช่วยให้เกิดระบบหลายพรรคที่เข้มแข็ง ตลอดจนส่งเสริมหลักประกันและเงื่อนไขความเท่าเทียมที่สำคัญต่อการแข่งขันในสนามการเลือกตั้ง

กระบวนการแปลงเปลี่ยนครั้งนี้มีองค์ประกอบขึ้นสำคัญคือ การก่อตั้งสถาบันการเลือกตั้งแห่งสหพันธรัฐ (Federal Electoral Institute - IFE) ในปี 1990 IFE เป็นองค์กรสาธารณะถาวรที่มีความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง รับผิดชอบการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐในเม็กซิโก

เม็กซิโกเป็นสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยมลรัฐ 32 แห่งที่ปกครองตนเอง (31 มลรัฐและเมืองหลวงซึ่งเป็นที่ตั้งแห่งอำนาจสหพันธรัฐ) แต่ละมลรัฐมีระบอบการปกครองภายในของตนเองระหว่างปี 1946 ถึง 2014 การจัดการแบบสหพันธรัฐเช่นนี้แสดงออกในเทอมของการเลือกตั้ง ซึ่งมีการแยกอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐทั้ง 32 แห่ง ถึงแม้ว่ามลรัฐจะมีกฎกติการ่วมกันอยู่ชุดหนึ่ง แต่แต่ละมลรัฐก็มีกฎหมาย สถาบันและกระบวนการเลือกตั้งของตัวเอง

การจัดแจงในเชิงสถาบัน – กฎหมายเช่นนี้ดำเนินมาเกือบเจ็ดทศวรรษ จนกระทั่งเกิดการปฏิรูปรัฐธรรมนูญที่ตกลงกันในปลายปี 2013 และมีผลในช่วงต้นปี 2014 ซึ่งได้ทำให้เกิด

การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ องค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้คือการแทนที่ IFE ด้วยสถาบันการเลือกตั้งแห่งชาติ (INE) ซึ่งมีลักษณะและโครงสร้างเกือบทั้งหมดคล้ายกับ IFE แต่มีขอบเขตอำนาจมากขึ้น

ถึงแม้ว่าการจัดตั้ง INE ไม่ได้มีนัยให้ยกเลิกองค์กรการเลือกตั้งใน 32 มลรัฐ แต่ชื่อของ INE ได้ชี้แนะอย่างแม่นยำถึงนัยการเปลี่ยนแปลงในการออกแบบเชิงสถาบัน - กฎหมาย INE ไม่ได้รับผิดชอบแค่การจัดการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ หากมีอำนาจที่จะร่วมมือและแทรกแซงการเลือกตั้งท้องถิ่นด้วย (อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายและด้านบริหารในระดับเทศบาลและมลรัฐ) เรื่องเหล่านี้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองแห่งชาติและกระบวนการวิธีการเลือกตั้ง

กรณีศึกษาวันนี้วิเคราะห์ถึงจุดเริ่มต้น ธรรมชาติและขอบเขตอำนาจของ IFE รวมทั้งให้ภาพคร่าวๆ ถึงนัยและความท้าทายของการถูกแทนที่ด้วย INE IFE เคยเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการปฏิรูปและการทำให้ทันสมัยซึ่งระบอบเลือกตั้งเม็กซิโกในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา และข้อเท็จจริงก็คือ ณ เดือนพฤษภาคม 2014 ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่ หรือกระบวนการเลือกตั้งที่ใช้กับทุกมลรัฐก็ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณา ลักษณะและขอบเขตของรูปแบบองค์กรการเลือกตั้งใหม่กำลังได้รับการพิจารณา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและการจัดองค์กรของ INE

น่าจะเป็นประโยชน์ที่จะแสดงให้เห็นว่า รูปแบบของสถาบันการเลือกตั้งของเม็กซิโกมอบหมายอำนาจหน้าที่ด้านบริหาร (การเตรียมงาน การจัดการและการดำเนินการเลือกตั้ง) และบทบาทด้านตุลาการ (การแก้ไขข้อพิพาท การให้ความยุติธรรมด้านการเลือกตั้ง) แก่เป็นองค์กรชำนาญการที่ต่างกันในระดับแต่ละระดับ คู่มือเน้นในเรื่อง IFE/ INE ในฐานะที่เป็น EMB เท่านั้น

ภูมิหลัง

เม็กซิโกได้รับเอกราชจากสเปนในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 19 เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ เกือบทั้งหมดในละตินอเมริกา ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ของช่วง 100 ปีแรกแห่งอิสรภาพจะเต็มไปด้วยความไม่มั่นคงทางการเมือง อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การเข้าถึงอำนาจบ่อยครั้งได้มาจากสนามรบ แต่การเลือกตั้งแม้จะทำแค่พอเป็นพิธีเท่านั้น แต่ก็จัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

ด้วยแรงบันดาลใจในตอนแรก ซึ่งเริ่มขึ้นจากสโลแกนทางการเมือง เช่น ‘เลือกตั้งมีประสิทธิผล ไม่ต้องเลือกตั้งใหม่’ เม็กซิโกประสบกับการปฏิวัติทางสังคมครั้งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมื่อความวุ่นวายจากการปฏิวัติสิ้นสุดลง ระบอบการเมืองใหม่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปลายทศวรรษ 1920 ระบอบนี้มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และมีโครงสร้างรอบๆ ระบบพรรคการเมืองครอบงำเพียงพรรคเดียว ซึ่งเน้นลักษณะอำนาจนิยม

ขณะที่สี่ทศวรรษหลังจากการปฏิวัติ เม็กซิโกได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง แต่ระบอบการเมืองมิได้เปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติเท่าใดนัก มีระบบหลายพรรคที่เป็นทางการ และมีการเลือกตั้งตามวาระ แต่ฝ่ายค้านในนามก็อ่อนแอเป็นอย่างมาก

จนกระทั่งกลางทศวรรษ 1970 แรงกดดันและการขับเคลื่อนทางสังคมอย่างเข้มข้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นครั้งแรกต่อระบอบการเมือง ปัจจัยทางกฎหมายเปิดให้มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีตัวแทนจากกลุ่มสังคมต่างๆ (โดยเฉพาะฝ่ายซ้าย) ที่ถูกกีดกันออกจากเวทีทางการเมืองตลอดมาจนถึงตอนนั้น

มาถึงช่วงปลายทศวรรษนี้ กลุ่มพลังใหม่ๆ ได้ทะลักเข้าสู่การเมือง และการแข่งขันทางการเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพหุนิยมทางการเมืองจะได้รับการสนับสนุน แต่กฎและการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนแต่อย่างใด การดำเนินงานของกลไกการเลือกตั้งจะมีขึ้นเพียงในช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งยังอยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจอย่างมาก สำหรับชาวเม็กซิโกจำนวนมาก การจัดการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งมีความหมายเดียวกับการใช้เล่ห์กลและการโกง

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้การเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐในปี 1988 เป็นจุดเปลี่ยนวิกฤติการณ์ปะทุขึ้นเมื่อมีการประกาศชัยชนะของพรรครัฐบาลและผู้สมัครของพรรคนั้นท่ามกลางการตั้งคำถามและข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นธรรมของกระบวนการและความแน่นอนของผลการเลือกตั้ง กลุ่มพลังและตัวแสดงทางการเมืองทุกฝ่ายไม่ว่าอาจจะคิดต่อไปได้แล้วว่า จะจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งถัดไปโดยปราศจากการปฏิรูปกรอบทางสถาบันและกฎหมาย ที่ควบคุมการแข่งขันการเลือกตั้งอย่างรอบด้านโดยตลอด

วงจรที่สำคัญมากของการปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญในบริบทดังกล่าว เกิดขึ้นระหว่างปี 1989 ถึง 1996 เพื่อให้คำตอบอย่างค่อยเป็นค่อยไปต่อข้อเรียกร้องให้จัดการเลือกตั้งอย่างโปร่งใสและไม่เอนเอียง การปฏิรูปยังมีส่วนช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบหลายพรรคและประกันให้เกิดบริบทที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันการเลือกตั้ง

ชุดของการปฏิรูปครั้งนั้น รวมทั้งการปฏิรูปที่ผ่านการพิจารณาในปี 2007 และ 2008 มีลักษณะที่เด่นชัด 2 ประการ ลักษณะประการแรกคือการรวมทุกฝ่าย ไม่แต่เพียงพลังทางการเมืองที่มีตัวแทนในสภาได้เข้าร่วมในการเจรจาและการทำข้อตกลงทั้งหมดเท่านั้น หากยังมีการนำการสะท้อนคิดและข้อเสนอจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาพิจารณาด้วย ลักษณะประการที่สองคือขอบเขตที่รอบด้านและความสมบูรณ์ของการปฏิรูป ซึ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ เกี่ยวกับส่วนประกอบของระบอบการเมือง

สิ่งสำคัญที่ควรระลึกไว้คือ การเจรจาต่อรองและการทำข้อตกลงสำหรับการปฏิรูปรอบแรกระหว่างปี 1989 ถึง 1996 นั้น ตรงกับช่วงเวลาที่พรรคการเมืองใหญ่ยังคงอยู่ในอำนาจโดยควบคุมอำนาจบริหารและมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในทั้งสองสภา

การจัดตั้งและอำนาจของสถาบันการเลือกตั้งแห่งสหพันธรัฐ

การปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญอย่างมีสาระสำคัญในปี 1989-1990 ได้รับเปลี่ยนสถาบันและกระบวนการวิธีที่ควบคุมการเลือกตั้งในเม็กซิโก หนึ่งใน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในสถาปัตยกรรมใหม่ของการเลือกตั้งในเม็กซิโกคือการจัดตั้ง IFE สืบเนื่องจากอาณัติของรัฐธรรมนูญและการออกกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่ในปี 1990 IFE ได้ก่อตั้งขึ้นในปีเดียวกัน โดยเป็นองค์กรสาธารณะถาวร มีอิสระในแง่ของการตัดสินใจและมีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ นี่เป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานในธรรมชาติของสถาบันที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ IFE ใช้อำนาจตามหลักการ 5 ประการคือ ความแน่นอน ความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นอิสระ การไม่เอนเอียง และความเป็นวัตถุวิสัย ขณะที่การปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญหลายประการที่ได้รับความเห็นชอบตลอดเวลาที่ยี่สิบปีนับตั้งแต่การก่อตั้ง IFE ได้ปรับเปลี่ยนสูตรและกลไกบางด้านที่ได้ออกแบบไว้เดิมในส่วนขององค์ประกอบ การจัดองค์กรและการทำหน้าที่ แต่เจตจำนงของการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งก็เพื่อคงรักษาและหนุนเสริมหลักการทั้งห้าประการดังกล่าว

การขยายอำนาจของ IFE อย่างมีนัยสำคัญผ่านการปฏิรูปนั้น ยังหมายถึงการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องที่ผุดบังเกิดจากสถานการณ์และพลวัตใหม่ๆ ของการแข่งขันเลือกตั้ง ปัจจุบันมีความคาดหวังจากทั่วโลกสูงมากขึ้น ที่จะเห็นกฎและสถาบันการเลือกตั้ง ซึ่งให้หลักประกันการเลือกตั้งที่เสรี เป็นธรรม และน่าเชื่อถือ รวมถึงการประกันบรรยากาศการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันด้วย

ดังนั้น องค์ประกอบหลักสองประการของการปฏิรูปการเลือกตั้งในเม็กซิโก จึงเน้นในเรื่องการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในการจัดการเลือกตั้ง และความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความน่าไว้วางใจและความเข้มแข็งให้แก่ระบอบการเลือกตั้ง การวางรูปแบบโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจและการใช้อำนาจของ IFE ตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการปฏิรูปดังกล่าว

ความเป็นอิสระที่แท้จริงของ EMB จะรวมมิติทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการวางแผนงบประมาณเอง และมิติที่สำคัญพอๆ กันคือการได้รับและใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว ในความหมายนี้ จึงต้องให้ความสนใจตั้งแต่การก่อตั้งถึงความเป็นอิสระทางการเงินของ IFE (เนื่องจากมีเพียงสภาพเท่านั้นที่สามารถปรับเปลี่ยนได้) รวมถึงการได้รับงบประมาณไม่ให้ขาดและอย่างทันเวลา ซึ่งจะอำนวยให้ IFE สามารถดำเนินการตามความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณที่ IFE ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็น INE ได้รับนั้นมาจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ระหว่างการเลือกตั้งในปี 2012 มีการจัดสรรเงินจำนวน 473.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการจัดการทั่วไป 316.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อจัดการกระบวนการเลือกตั้ง

และ 392.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสาธารณะแก่พรการเมืองสำหรับใช้จ่ายในการบรรเทาเสียง รวมทั้งหมดเป็นเงิน 1.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสม INE มีหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายโปร่งใสและการพร้อมรายงานต่อสาธารณะ และถูกกำกับโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ตรวจเงินแผ่นดินได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นอิสระจากสภา

เพื่อให้แน่ใจว่า IFE จะปฏิบัติตามความรับผิดชอบอย่างเป็นมืออาชีพ กฎหมายในปี 1990 ได้บัญญัติให้มีการก่อตั้งสำนักงานข้าราชการพลเรือนการเลือกตั้ง ซึ่งจัดตั้งสำเร็จในปี 1992 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของ IFE ทุกคน ซึ่งมีหน้าที่สำคัญด้านการวางแผน การจัดการ การปฏิบัติการ และการตรวจตราการเลือกตั้ง ต้องเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานข้าราชการพลเรือนการเลือกตั้งนี้ ในเรื่องนี้ คาดว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสำหรับ INE

การเพิ่มรายการในส่วนของหน้าที่และความรับผิดชอบ

ตั้งแต่แรกเริ่ม IFE มีอำนาจโดยตรงในการปฏิบัติกิจกรรมทั้งหมดเกี่ยวกับการวางแผน การจัดการ การปฏิบัติการ และการตรวจตรากระบวนการการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย (เช่น การเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย การปกป้องระบอบพรรคการเมือง และการมีส่วนช่วยเผยแพร่การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง)

ในแง่นี้ บางทีลักษณะสำคัญที่สุดของการปฏิรูปที่ได้รับความนิยมในช่วงการมีอยู่ของ IFE คือการขยายและการเพิ่มความหลากหลายของอำนาจของ IFE อย่างเป็นระบบ นอกจากอำนาจอันจำเป็นสำหรับการจัดการและในด้านโลจิสติกส์ของการเลือกตั้ง (เช่น การรับสมัครการเลือกตั้ง การรับรองผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งจากภายในและนานาชาติ การคัดเลือกและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง การออกแบบ จัดพิมพ์และแจกจ่ายเอกสารทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การประกาศผลขั้นต้นและผลการนับคะแนนอย่างเป็นทางการ) แล้ว IFE ยังต้องรับผิดชอบงานอื่นๆ อีกหลายงาน ซึ่งส่งผลให้ INE ดังจะกล่าวถึงต่อไป

การทบทวนและการปรับเปลี่ยนเขตเลือกตั้งเป็นระยะๆ

สมาชิกสภาล่างแห่งสหภาพพันธรัฐ มาจากระบบการเลือกตั้งที่ดัดแปรจากระบบเยอรมันซึ่งเรียกวาระบบสัดส่วน (PR) ที่มีสมาชิกแบบผสม โดยมีผู้แทน 300 คนจาก 500 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งในระบบคะแนนนำกำชัย (first past the post - FPTP) จากเขตเลือกตั้ง 300 เขต แต่ละเขตมีผู้แทนได้ 1 คน และกระจายอยู่ใน 32 มลรัฐตามสัดส่วนประชากร IFE รับผิดชอบจัดทำกรทบทวนการแบ่งเขตทั้ง 300 เขตเป็นระยะๆ เพื่อที่จะรักษาหลักเกณฑ์ความใกล้เคียงกันของประชากรในแต่ละเขต INE เองก็มีอำนาจการแบ่งเขตในระดับมลรัฐ

การประมวลและการทำให้ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ และการออกบัตรประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

IFE หรือปัจจุบันคือ INE รับผิดชอบในการประมวลและการทำให้เป็นปัจจุบันและประณิต ซึ่งทะเบียนผู้มีสิทธิที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วประเทศ การลงทะเบียนเลือกตั้งเป็นไปตามความสมัครใจ ดังนั้นพลเมืองแต่ละคนต้องลงทะเบียนด้วยตนเอง เมื่อลงทะเบียนแล้ว INE จะออกบัตรประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมติดรูปให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย โดยบัตรนี้ใช้ได้สิบปี เนื่องจากเม็กซิโกไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน บัตรผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้จึงถูกใช้เหมือนกับเป็นบัตรประจำตัวประชาชนที่ติดรูปถ่ายอย่างแพร่หลายที่สุด มีพลเมืองทั้งสิ้น 79.5 ล้านคนที่มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐในปี 2012

การควบคุมและกำกับดูแลพรรคการเมืองและการเงินที่ใช้หาเสียง

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เม็กซิโกได้พัฒนาจนกลายเป็นประเทศที่มีระบบการให้เงินอุดหนุนสาธารณะแก่พรรคการเมืองอย่างเป็นทางการและเอื้อเฟื้อที่สุดประเทศหนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทั้งการเงินสาธารณะมากกว่าการเงินส่วนบุคคล INE (ปัจจุบันคือ INE) รับผิดชอบบริหารการจัดสรรเงินอุดหนุนสาธารณะให้แก่พรรคการเมืองระดับชาติ (เกือบ 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2012)

ในขณะเดียวกัน การเงินส่วนบุคคลต้องเป็นไปกฎหมายและข้อจำกัดที่ชัดเจน ทั้งในแง่ที่มาและจำนวน ดังนั้น พรรคการเมืองมีหน้าที่อันเคร่งครัดยิ่งในอันที่จะรายงานถึงที่มาของการจัดการ และการใช้ทรัพยากรทุกชนิดที่ได้มา ทั้งเพื่อการจัดการและการปฏิบัติงาน และการณรงค์หาเสียงของพรรค

ตอนที่ยังมี IFE อยู่ IFE จะรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ในการใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างกว้างขวางเพื่อควบคุมและดูแลการเงินของพรรคการเมืองระดับชาติ รวมถึงการใช้จ่ายในการหาเสียงระดับสหพันธรัฐ เพื่อการนี้ IFE ได้ออกแบบระบบที่ซับซ้อนมากที่สุดระบบหนึ่ง INE ได้รับช่วงต่อหน้าที่ที่ยุ่งยาก สำคัญและละเอียดอ่อนนี้ แต่ได้ขยายหน้าที่ออกไปเพื่อควบคุมและดูแลทางการเงินของพรรคและการณรงค์หาเสียงในทั้ง 32 มลรัฐด้วย หน้าที่ดังกล่าวยังรวมถึงผู้สมัครอิสระ ซึ่งสามารถสมัครรับเลือกตั้งในทุกสนามเลือกตั้ง หลังจากที่มีการปฏิรูปได้รับความเห็นชอบในปี 2012

การบริหารจัดการเวลาการใช้สื่อของรัฐ

ก่อนหน้าปี 2008 ระเบียบของเม็กซิโกอนุญาตให้พรรคการเมืองเข้าถึงสื่ออิสระ (วิทยุและโทรทัศน์) เพื่อการหาเสียงของพรรค โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ อีกทั้งมีชุดของกฎหมายพื้นฐานเพื่อซื้อเวลาเพิ่มเติมได้ภายใต้เงื่อนไขที่เท่าเทียมกัน ในปี 2008 การปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญได้ก่อให้เกิดการแปลงเปลี่ยนอย่างมโหฬาร ไม่ว่าพรรคการเมือง หรือ

ปัจเจกบุคคล หรือนิติบุคคล ต่างไม่ได้รับการอนุญาตให้ซื้อเวลาเพื่อออกอากาศการโฆษณาทางการเมืองหรือทำการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งผ่านสื่อ

ตั้งแต่นั้นมา การเข้าถึงและการใช้ทั้งสื่อเอกชนและสื่อสาธารณะเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งหรือการเมือง ถูกสงวนไว้เพื่อพรรคการเมืองและผู้สมัคร การเข้าถึงเช่นนี้คือการที่รัฐจัดสรรเวลาให้ (ด้วยความเอื้อเฟื้ออย่างยิ่ง) จากทุกสถานีวิทยุ (ประมาณ 1,600 สถานี) และโทรทัศน์ (ประมาณ 750 ช่อง) ที่ทำการในเม็กซิโก

ปัจจุบันจึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ INE ในการจัดการและอำนวยความสะดวกในการให้บริการให้เปล่าแก่พรรคการเมืองและผู้สมัคร ซึ่งรวมถึงการสงวนเวลาสำหรับข่าวสารจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การจัดการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลไกและการดำเนินงานอันมึนหมิ่น เพื่อบริหารงานทางเทคนิคที่ซับซ้อนและจัดสรรเวลา 42 นาทีให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครในทุกวันตลอดช่วงหาเสียง รวมทั้งการประทับรับรองและการแจกจ่ายเอกสารที่ผลิตโดยพรรคการเมืองไปทั่วประเทศ และการตรวจสอบการออกอากาศว่าตรงตามเวลาและสถานีตามที่ได้ตกลงกันไว้หรือไม่ ตลอดจนการจัดทำรายงานข่าวสารอันเป็นประโยชน์

การจัดได้วาทีในการเลือกตั้ง

การปฏิรูปในปี 2008 มอบอำนาจให้ IFE จัดการได้วาที 2 ครั้ง ระหว่างผู้สมัครที่เข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี การปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดกำหนดให้มีกฎหมายใหม่ที่วางกติกาให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจัดการได้วาทีระหว่างผู้สมัครในทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจของ INE ในเรื่องนี้จึงขยายไปครอบคลุมการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างน้อย

โครงสร้างการจัดการที่ซับซ้อน

เพื่อที่จะบรรลุจุดประสงค์ขององค์กรและการใช้อำนาจที่ได้รับอย่างเต็มที่ IFE ได้จัดตั้งโครงสร้างขององค์กรอย่างกว้างขวางและซับซ้อน ซึ่งคาดว่า INE จะดำรงหรือขยายโครงสร้างนี้ออกไปอีกตามอำนาจใหม่ที่ได้ขยายออกไป ตามโครงสร้างนี้ มีองค์กรที่ต่างกันสี่ชนิดที่จะขอนำมากล่าวไว้ดังนี้

- สภา: เป็นองค์กรทำหน้าที่สั่งการและตัดสินใจในทุกเรื่องตามขอบเขตอำนาจของสถาบันฯ โดยมีองค์ประกอบที่มาจากหลายองค์กร
- คณะกรรมการบริหาร: ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนการเลือกตั้ง พวกเขารับผิดชอบให้มีการดำเนินงานตามนโยบาย โปรแกรม และมติที่ผ่านการเห็นชอบขององค์กรฝ่ายสั่งการ
- องค์กรฝ่ายเทคนิค: เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค เพื่อให้คำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นๆ ของ IFE ตามที่ได้รับการร้องขอ และ

- องค์การตรวจตรา: คือคณะกรรมการซึ่งองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นตัวแทนพรรคการเมืองต่างๆ ในจำนวนที่เท่ากัน มีหน้าที่กำกับดูแลภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมวลการทำให้เป็นปัจจุบัน และตรวจสอบทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นอกจากจะมีสำนักงานใหญ่ในเมืองหลวงแล้ว IFE หรือปัจจุบันคือ INE ยังดำเนินงานในลักษณะกระจายอำนาจด้วย โดยมีสำนักงานถาวรอีก 332 แห่งทั่วประเทศ (ในแต่ละแห่งมีตัวแทนองค์กรสังการ บริหารและตรวจตรา)

องค์กรกำหนดทิศทางที่ประกันความเป็นอิสระและความไม่เอนเอียง

กลไกที่สำคัญที่สุดสำหรับการประกันความเป็นอิสระและความไม่เอนเอียงของสถาบันใดสถาบันหนึ่ง คือการบูรณาการองค์กรสังการเข้ากับวิธีการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าองค์กรของ INE แต่ละองค์กรจะมีตัวแทนจากพรรคการเมืองในจำนวนที่เท่ากัน และกลุ่มสมาชิกรัฐสภาจะมีตัวแทนอยู่ในสภาสูงสุด แต่มีเพียงสมาชิกที่ไม่ได้สังกัดพรรคเท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียง

องค์กรสังการหลักของ INE คือสภาสูงสุดซึ่งได้รับการแต่งตั้งในเดือนเมษายน 2014 ประกอบด้วยกรรมการ 11 คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิแสดงความเห็นและลงมติ และกรรมการจำนวนหนึ่งซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมการอภิปรายแต่ไม่มีสิทธิลงมติ กรรมการผู้มีสิทธิลงมติ 11 คนได้แก่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้ง 10 คน โดยที่ทั้งหมดต้องได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาล่าง ด้วยกระบวนการวิธีที่ซับซ้อนและมีหลายขั้นตอนซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ การมีสิทธิได้รับเลือกตั้งของบุคคลใดขึ้นอยู่กับเกณฑ์คุณสมบัติบางประการซึ่งให้หลักประกันในลำดับแรกถึงความเป็นอิสระและไม่เอนเอียงของบุคคลคนนั้น ตลอดจนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกรรมการผู้มีสิทธิลงมติทุกคนมีวาระ 9 ปี โดยมีวาระแบบเหลื่อมกัน

กรรมการผู้ไม่มีสิทธิลงมติประกอบด้วยตัวแทนหนึ่งคนจากแต่ละพรรคการเมืองที่ขึ้นทะเบียนไว้ในระดับชาติ (ปัจจุบันมีเจ็ดคน) ตัวแทนคนหนึ่งจากแต่ละกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคของสภาล่างหรือสภาสูง (ปัจจุบันมีเจ็ดคนเช่นกัน) และเลขาธิการบริหารของ INE ในปัจจุบัน สภาสูงสุดมีกรรมการรวม 26 คน การประชุมสภาใหญ่ทุกครั้งเปิดต่อสาธารณชน และมีขึ้นในสถานที่ที่สื่อมวลชนมาทำข่าวได้สะดวก และมีการถ่ายทอดสดทางเว็บไซต์ของ INE การอภิปรายเป็นไปตามระเบียบการประชุม การลงมติถือเสียงข้างมาก และเป็นการลงคะแนนแบบเปิดเผยโดยกรรมการผู้มีสิทธิลงมติ

การนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้อย่างเข้มข้น

ถึงแม้ว่ากระบวนการหลักของการเลือกตั้ง เช่น การลงคะแนนเสียง การตรวจและนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง (ประมาณ 143,000 หน่วยในการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2012) จะทำด้วยมือ แต่ IFE (ปัจจุบันคือ INE) ได้นำเทคโนโลยีมาใช้อย่างเข้มข้นในหลายๆ กิจกรรมเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งและการจัดองค์กร ยกตัวอย่างเช่น มี

การนำเทคโนโลยีมาเชื่อมโยงสำนักงานที่มีอยู่ทั่วประเทศตลอดเวลา และมีการจัดหาข้อมูลให้สื่อมวลชน หรือผู้ที่สนใจอื่นๆ อย่างทันทั่วถึง

นอกจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการเวลาออกอากาศของรัฐได้อย่างน่าประทับใจแล้ว มีการนำข้อมูลชีวมาตรมาใช้ในระบบลงทะเบียนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งและการออกบัตรประจำตัวพร้อมรูปถ่าย (ซึ่งมีทั้งมาตรการความปลอดภัยที่มองเห็นและมองไม่เห็น ซึ่งทำให้ยากต่อการปลอมแปลง) การนำเทคโนโลยีใหม่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งมาใช้คือการออกแบบและวางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อการประกาศผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการแบบสดผ่านเว็บไซต์สาธารณะกว่า 25 แห่ง

ความเห็นส่งท้าย

สถาปัตยกรรมการเลือกตั้งของเม็กซิโก โดยเฉพาะธรรมชาติ การจัดองค์กร และอำนาจของ IFE (ปัจจุบันคือ INE) เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าความพยายาม (และกฎระเบียบ) จะทำอะไรได้มากเพียงใดในการประกันความโปร่งใส ความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือของการเลือกตั้ง และผลการเลือกตั้ง ในสภาพแวดล้อมที่อาจเรียกได้ว่ามีความไม่ไว้วางใจกันเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะในระหว่างคู่แข่งหลัก

หลังจากการก่อตั้งได้ 20 กว่าปี และหลังจากจัดการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐมา 8 ครั้ง (การเลือกตั้งทั่วไป 4 ครั้งและการเลือกตั้งกลางสมัย 4 ครั้ง) IFE ได้เป็นที่ยอมรับอย่างเต็มที่ ว่าได้ใช้อำนาจและแสดงความรับผิดชอบอย่างไม่เอนเอียง เข้มงวด และเป็นมืออาชีพ ในวันนี้ การมีอยู่ของ IFE จึงมีส่วนอย่างมากในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และในการเผยแพร่กฎหมาย สถาบัน คุณค่า และการปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตย

ในมุมมองนี้ จึงเป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่การปฏิรูปรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาได้เห็นชอบเมื่อปลายปี 2013 ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐบาลสหพันธรัฐกับพรรคการเมืองนั้น ไม่เพียงแค่นั้นที่ IFE ด้วย INE หากยังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญที่ไม่เป็นตามแบบฉบับ ซึ่งกระทบพื้นฐานของการกระจายอำนาจหน้าที่ระหว่างสหพันธรัฐกับ 32 มลรัฐ ในส่วนของโครงสร้างและการดำเนินการในสนามการเลือกตั้ง - การเมือง

นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่คิดว่าการปฏิรูปนี้จะหลงทาง ความคิดเดิมที่อยู่เบื้องหลัง แม้จะมีการโต้เถียง แต่ก็ฟังดูมีเหตุผล นั่นคือการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งและการบริหารหรือประชาชนในประเทศนี้แก่หน่วยงานเดียว ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์เพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดทางงบประมาณและการบริหารจัดการ และเพื่อประกันความเสมอเหมือนกันและความไม่เอนเอียงในการจัดการกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้น โดยเปรียบต่างกับการปฏิรูปก่อนหน้าในปี 1989-90 การปฏิรูปครั้งนี้ไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง หรือจัดการกับความบกพร่องที่ระบุได้ชัดเจน หากเป็นผลจากการเจรจาและการต่อรองอย่างเคร่งครัดระหว่างตัวแทนหลักทางการเมือง

รูปแบบผสมสำหรับการจัดการการเลือกตั้งซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในหมู่รัฐได้รับความเห็นชอบในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งใหม่ รูปแบบนี้ยังต้องการให้มีกฎหมายเพื่อทำความเข้าใจและระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ INE และความร่วมมือกันระหว่าง INE กับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ระดับท้องถิ่นทั้ง 32 แห่ง ยังมีปัจจัยที่น่าหนักใจคือ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ระดับชาติ ไม่เพียงแต่จะมีอำนาจในการเลือกกรรมการผู้มีสิทธิลงมติขององค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดขององค์กรระดับท้องถิ่นเท่านั้น หากยังสามารถเข้าทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งในมัลดีฟส์ได้โดยตรง รวมทั้งเข้าจัดการในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเหล่านี้ ซึ่งอาจต้องมีการแทรกแซงขององค์กรระดับชาติ หรือการวางแผนฉบับโดยคำพิพากษาศาล

จะอย่างไรก็ตาม ระหว่างที่ IFE ยังมีอยู่ IFE ได้ขยายขอบเขตอำนาจออกไปอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ด้วยการก่อตั้ง INE และด้วยการยอมรับรูปแบบการจัดการการเลือกตั้งใหม่ตามข้อตกลงของสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปกว่าการก่อตั้ง INE นั้น ตระกการขยายขอบเขตอำนาจยังคงดำรงอยู่ และน่าจะทวีความเข้มข้นและได้รับการเสริมแรง

ดังนั้น รูปแบบเม็กซิโกอาจจะเป็นตัวอย่างที่ยอดเยี่ยมที่จะใช้ประเมินอย่างลึกซึ้งและเคร่งครัด เกี่ยวกับความท้าทายและความเสี่ยงในการขยายและการทำให้กฎระเบียบการเลือกตั้งซับซ้อนมากขึ้น (โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแข่งขันหาเสียง ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาท ‘ผู้ตัดสิน’ มากกว่าบทบาทการจัดการ) และผลที่ตามมาคือ การขยายขอบเขตอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการนำกฎระเบียบเหล่านี้ไปปฏิบัติหรือทำให้แน่ใจว่าจะมีการปฏิบัติตาม

เรื่องที่ยังคงเป็นความขัดแย้งก็คือ ไม่ว่าจะเป็น IFE ในช่วงเวลาที่ยังมีอยู่ หรือ INE ในปัจจุบัน ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับชาติ ต่างก็ไม่ได้มีอำนาจทางใดๆ ในการเข้าร่วมในกระบวนการสร้างหรือปฏิรูปการตัดสินใจการเลือกตั้งตามกฎหมาย เช่นที่ EMB อื่นๆ ในภูมิภาคมีกัน ทั้งๆ ที่ระบบเม็กซิโกจะเป็นรูปแบบการจัดการและการแข่งขันการเลือกตั้ง ที่มีกฎเกณฑ์แน่นอนและซับซ้อน และมีกลุ่มหน่วยงานการเลือกตั้งถาวรเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ที่มีความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญสูง

บทที่ 2

บทที่ 2

กรอบกฎหมาย: บริบทเชิงบทบาท และอำนาจของ EMB

เครื่องมือด้านกฎหมายกำหนดกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างไร

กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งในแต่ละประเทศ เป็นตัวกำหนดโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรจัดการการเลือกตั้ง (EMB) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวโน้มของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นใหม่คือการพัฒนากฎหมายที่ครอบคลุมซึ่งให้หลักประกันความเป็นอิสระและความบริสุทธิ์ของกระบวนการเลือกตั้ง ส่งเสริมความคงเส้นคงวาและความเสมอภาคในการจัดการการเลือกตั้ง ตลอดจนสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเท่าทันของพรรคการเมือง องค์กรภาคประชาสังคม และผู้เลือกตั้งในกิจการเลือกตั้ง กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่สมบูรณ์นั้น อาจมีพื้นฐานจากแหล่งที่มาหลายแหล่ง รวมถึงที่มาดังต่อไปนี้

1. เอกสารข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น มาตรา 25 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ว่า ‘พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากการทำให้แตกต่างดังที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร รวมถึง
 - (ก) ในการเข้าไปมีส่วนในการดำเนินกิจการสาธารณะ ทั้งโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี
 - (ข) ในการออกเสียงและได้รับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงแบบถ้วนหน้าและเสมอภาคกัน โดยการลงคะแนนลับเพื่อประกันการแสดงเจตนาได้โดยเสรีของผู้เลือกตั้ง
 - (ค) ในการเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตน ตามหลักทั่วไปแห่งความเสมอภาค’
2. เอกสารข้อตกลงระดับภูมิภาค เช่น กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยประชาธิปไตย การเลือกตั้งและการปกครอง ที่ว่า ‘รัฐภาคียืนยันอีกครั้งหนึ่งถึงพันธกรณีที่

จัดให้มีการเลือกตั้งที่โปร่งใส เสรี และเป็นธรรมอย่างสม่ำเสมอ ตามคำประกาศของสหภาพแอฟริกาว่าด้วยหลักการที่กำหนดการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยในแอฟริกา’ (มาตรา 17)

3. รัฐธรรมนูญ
4. กฎหมายระดับชาติ ที่อาจอยู่ในรูปแบบของประมวลกฎหมายการเลือกตั้งฉบับเดียว เช่น ในอัลบาเนีย อาร์เจนตินา อาร์เมเนีย และฟิลิปปินส์ หรืออาจมีชุดกฎหมายที่ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของกระบวนการเลือกตั้ง เช่น อินโดนีเซียมี กฎหมายการเลือกตั้งทั่วไป กฎหมายการจัดการการเลือกตั้ง กฎหมายการเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งหนึ่งในหน้าที่คือการระงับข้อพิพาทการเลือกตั้งบางประการ) และกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งหัวหน้าองค์กรบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนในบางประเทศ (เช่น ลัตเวีย แอฟริกาใต้ อุซเบกิสถาน และแซมเบีย) มีกฎหมายแยกชัดเจนที่กำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจของ EMB ประเทศไทยก็เช่นกัน มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากนี้ บางประเทศยังมีกฎหมายอื่น ๆ อย่างเช่น กฎหมายการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดดินแดนแห่งชาติ ซึ่งอาจนับเป็นส่วนหนึ่งของกรอบทางกฎหมาย
5. กฎหมายระดับจังหวัดหรือมลรัฐ ซึ่งในกรณีสหพันธรัฐอาจบัญญัติกระบวนการเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับจังหวัด หรือมลรัฐ หรือท้องถิ่น (เช่นในออสเตรเลีย) หรือการเลือกตั้งระดับชาติ (อย่างในสหรัฐอเมริกา)
6. ข้อบัญญัติ หรือกฎต่างๆ ที่ออกโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับชาติหรือระดับต่ำกว่านั้น
7. ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่ออกโดย EMB ตามอำนาจหน้าที่ที่มี
8. กฎจารีตประเพณี และขนบธรรมเนียม ที่อาจบูรณาการเข้ากับกฎหมายการเลือกตั้ง หรือในข้อบังคับหรือนโยบายของ EMB ในประเด็นเช่น การจัดสถานที่ลงทะเบียนและลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแยกกันสำหรับผู้หญิงและผู้ชาย
9. นโยบายการบริหารที่ออกโดย EMB หรือองค์กรอื่น และ
10. จรรยาบรรณ (โดยสมัครใจ หรือไม่) ที่อาจมีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อกระบวนการเลือกตั้ง เช่น จรรยาบรรณสำหรับ EMB สำหรับผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์ และการรายงานข่าวการเลือกตั้งของสื่อ

การจัดการและการบริหารกระบวนการเลือกตั้งมีความซับซ้อน มีรายละเอียดในเชิงเนื้อหาที่มากมายเสมอ ดังนั้น โดยปกติจะบัญญัติเป็นกฎหมายและข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร แทนที่จะถูกกำหนดโดยธรรมเนียมหรือนโยบายการบริหารที่ไม่ได้เขียนไว้ กฎหมาย

และข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะให้ความแน่นอน การประจักษ์ชัด และความโปร่งใส อีกทั้งยังตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ง่าย และผู้สนใจรวมถึงผู้เลือกตั้งก็เข้าถึงได้ ความแน่นอนทางกฎหมายที่เกิดจากการนำเสนอรายละเอียดของกระบวนการเลือกตั้งไว้ในตัวบทกฎหมาย และมีอำนาจของรัฐธรรมนูญรองรับนั้น จะช่วยส่งเสริมความมั่นใจในความเสมอต้นเสมอปลาย ความเป็นธรรม และการปฏิบัติอย่างเสมอกันของการบริหารจัดการการเลือกตั้ง และยังเปิดโอกาสที่ชัดเจนให้มีการเยียวยาทางกฎหมายได้ ระดับของรายละเอียดที่ระบุไว้ในระดับต่างๆ ของกรอบกฎหมายนั้น จะแปรผันไปจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ขึ้นอยู่กับปัจจัย เช่น ระบบกฎหมาย ความไว้วางใจว่า EMB มีเจตจำนงและความสามารถที่จะตัดสินใจและมั่นนโยบายที่เป็นธรรมและเสมอต้นเสมอปลาย

สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติหลายประเทศ ได้นำมติและสนธิสัญญาที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ เช่น ICCPR ปี 1976 และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) ปี 1979 มาแทรกรวมไว้ในกฎหมายภายในประเทศของตน (โดยใช้วิธีการทางรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป) ในกรณีเช่นนี้ กฎหมายการเลือกตั้งภายในประเทศ รวมถึงนโยบายและการกระทำของ EMB จะต้องยึดบทบัญญัติแห่งสนธิสัญญาในฐานะที่เป็นพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ประเทศของตนเข้าร่วมเป็นภาคีโดยสมัครใจ โดยเฉพาะในเรื่องที่สัมพันธ์กับประเด็นเช่น สิทธิออกเสียงเลือกตั้งถ้วนหน้าโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การลงคะแนนลับอย่างเสรี สิทธิสตรีในการได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ และสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่มีภาษาเป็นของตนเอง ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศและสนธิสัญญาระดับภูมิภาคว่าด้วยองค์กรเหนือชาติ (เช่น สหภาพยุโรป) ก็อาจมีข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งรวมอยู่ด้วย ขณะที่โดยปกติจะต้องมีกฎหมายเสริมภายในประเทศเพื่อรองรับสนธิสัญญาดังกล่าว แต่การกระทำของ EMB ที่ขัดต่อสิทธิตามสนธิสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้ว ก็อาจถูกโต้แย้งทางกฎหมายได้

รัฐสมาชิกขององค์กรระดับภูมิภาค เช่น องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) องค์การแห่งรัฐในอเมริกา (OAS) และสหภาพแอฟริกา (AU) ผูกพันตนเองมากยิ่งขึ้นที่จะนำสนธิสัญญาและมติขององค์กรระดับภูมิภาคไปปฏิบัติใช้ โดยอาศัยการให้สัตยาบันไม่ว่าโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ในปี 1990 OSCE ได้เห็นชอบกับพันธกรณีโคเปนเฮเกน ซึ่งรัฐที่เข้าร่วม ‘ปฏิญานตอย่างสง่างามเผยว่า องค์ประกอบความยุติธรรมประการหนึ่งในบรรดาองค์ประกอบทั้งหลายอันจำเป็นต่อการแสดงออกอย่างเต็มที่ถึงศักดิ์ศรีประจำตน และถึงสิทธิที่เท่าเทียมและละเมิดมิได้ของมนุษย์ทุกคนนั้น ประกอบด้วย ...การเลือกตั้งที่เสรี ซึ่งจัดขึ้นตามระยะห่างของเวลาอันเหมาะสม โดยการลงคะแนนลับ หรือกระบวนการวิธีอื่นที่สมมูลกัน ภายใต้เงื่อนไขที่ให้ความมั่นใจในทางปฏิบัติว่า ผู้เลือกตั้งสามารถแสดงออกได้โดยเสรีในการเลือกผู้แทนของตน’ ส่วนกฎบัตรว่าด้วยประชาธิปไตย การเลือกตั้ง และการ

ปกครอง ของสหภาพแอฟริกา ระบุให้ ‘รัฐสมาชิกต้อง

1. จัดตั้งและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรการเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่งมีความเป็นอิสระและไม่เอนเอียง เพื่อรับผิดชอบการจัดการเลือกตั้ง
2. จัดตั้งและสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไก ซึ่งมีหน้าที่คลี่คลายข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างทันต่อเวลา
3. ทำให้มั่นใจได้ว่าพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเข้าถึงสื่อของรัฐได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในระหว่างการเลือกตั้ง
4. ทำให้มั่นใจได้ว่า ในระหว่างและหลังการเลือกตั้ง มีจรรยาบรรณที่ผูกพันต่อผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองที่กฎหมายรับรอง ต่อรัฐบาล และตัวละครทางการเมืองอื่นๆ จรรยาบรรณดังกล่าวจะรวมถึงการผูกพันให้ผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองยอมรับผลการเลือกตั้ง หรือคัดค้านผลการเลือกตั้งผ่านช่องทางของกฎหมายเท่านั้น’

ในทางปฏิบัติ AU ได้ให้การสนับสนุนกฎบัตรดังกล่าว ด้วยการจัดตั้งหน่วยสนับสนุนการเลือกตั้งในสำนักงานเลขาธิการของตน

องค์กรระดับอนุภูมิภาค อย่างเช่น ประชาคมเพื่อการพัฒนาภาคใต้ของแอฟริกา (SADC) และประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกาตะวันตก (ECOWAS) ก็ได้พัฒนากรอบข้อตกลงในลักษณะเดียวกัน อีกตัวอย่างหนึ่งของสนธิสัญญาระดับภูมิภาคซึ่งมีผลบังคับทางกฎหมาย และมีผลต่อกรอบกฎหมายสำหรับ EMB ก็คือพิธีสาร ECOWAS ว่าด้วยประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล ปี 2001 ที่มีผลให้ประเทศสมาชิกมีพันธกรณีต่อการบริหารการเลือกตั้งที่เป็นอิสระหรือไม่เอนเอียง รวมถึงการยุติข้อพิพาทการเลือกตั้งอย่างทันต่อเวลา

นอกเหนือจากสนธิสัญญาและมติที่มีการให้สัตยาบันและผูกพันแล้ว ยังมีมติขององค์กรระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคที่ไม่ผูกพันด้วย ในเดือนตุลาคม 2005 องค์กรสหประชาชาติและองค์กรระดับโลกและระดับภูมิภาคอีกหลายองค์กร ได้มีมติรับปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและจรรยาบรรณในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งระหว่างประเทศ และมีอีกหลายองค์กรระดับโลกและภูมิภาคที่รับปฏิญญาดังกล่าวในเวลาต่อมา ในภูมิภาค SADC สถาบันการเลือกตั้งแห่งภาคใต้ของแอฟริกา (EISA) และที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ECF) ของประเทศใน SADC ได้ร่วมกันพัฒนาและรับหลักการการจัดการ การสอดส่องดูแลและการสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่เรียกว่า (PEMMO) ในขณะที่ที่ประชุมฝ่ายรัฐสภาของ SADC ก็ได้ออกบทสถาและระเบียบปฏิบัติการเลือกตั้งของตนเอง ทั้งนี้ ชุดของหลักการและแนวทางดังกล่าว ได้ใช้เป็นเกณฑ์สำหรับกลุ่มผู้สังเกตการณ์ภายในภูมิภาค สำหรับประเมินว่าการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระ เป็นธรรม และน่าเชื่อถือหรือไม่

รัฐธรรมนูญ

มีประเทศจำนวนมากขึ้นที่ใส่บทบัญญัติขั้นมูลฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักรวมถึงแบบชนิด องค์ประกอบ และความรับผิดชอบของ EMB ประเทศอย่าง บังกลาเทศ คอสตาริกา กานา อินเดีย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ และอูรุกวัย ต่างก็กำหนดให้ EMB เป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้การปรับเปลี่ยนสถานภาพ และลักษณะอื่นของ EMB ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำได้ยากขึ้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมั่นคงกว่าของกฎหมายธรรมดาเกือบ เสมอ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องใช้เสียงส่วนใหญ่พิเศษของสภานิติบัญญัติหรือ ประชามติ พรรครัฐบาลที่ต้องการแก้ไขบทบัญญัติการเลือกตั้งเพื่อผลประโยชน์ของตนจะทำได้ ยากกว่าหากเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเมื่อเทียบกับข้อบังคับหรือกฎหมายธรรมดาซึ่งปรับเปลี่ยนได้ด้วยเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติ ฝ่ายค้านจึงรู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งบางประการซึ่งมักจะระบุหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญมีดังนี้

- ความเป็นอิสระของ EMB
 - องค์ประกอบและระบบการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งใน EMB
 - วาระการดำรงตำแหน่งใน EMB
 - อำนาจและหน้าที่ของ EMB
 - สิทธิเลือกตั้ง หรือคุณสมบัติในการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง
 - สิทธิของพรรคการเมือง
 - ผู้มีอำนาจหน้าที่และเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง
 - ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดี
 - ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
 - สิทธิและคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง
 - ระยะห่างของเวลาหรือช่วงเวลาสูงสุดระหว่างการเลือกตั้งที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และ
 - กลไกการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง
-

พิสัยและลักษณะของบทบัญญัติที่ประเทศหนึ่งๆ พิจารณาว่าเหมาะสมที่จะอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น แปรผันกันไปตามแต่การพิจารณาของแต่ละพื้นที่

- รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียบัญญัติเรื่อง การเป็นกรรมการของ EMB สิทธิเลือกตั้ง บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีพิพาทการเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้ง
- รัฐธรรมนูญของบังกลาเทศ บัญญัติเรื่อง อำนาจ ความเป็นอิสระ และหน้าที่ของ

- EMB สิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และระยะเวลาสูงสุดระหว่างการเลือกตั้งแต่ละครั้ง
- รัฐธรรมนูญของคาเมรูน ระบุเรื่อง สิทธิของพรรคการเมือง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ระยะห่างของเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง และอำนาจของศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีมีข้อพิพาทการเลือกตั้ง
 - ในคอสตาริกา รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่อง ความเป็นอิสระ สมาชิกภาพ และหน้าที่ของ EMB สิทธิเลือกตั้ง สิทธิของพรรคการเมือง (รวมถึงการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล) ระบบเลือกตั้ง และคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง
 - สำหรับการเลือกตั้งในสาธารณรัฐเช็ก รัฐธรรมนูญจะระบุเรื่อง สิทธิเลือกตั้ง ระบบเลือกตั้ง และระยะเวลาสูงสุดระหว่างการเลือกตั้ง
 - รัฐธรรมนูญของกานาจะระบุเรื่องสิทธิเลือกตั้ง การก่อตั้ง EMB สิทธิในการตั้งและเข้าร่วมพรรคการเมือง และการแบ่งเขตเลือกตั้ง
 - ในประเทศอินเดีย รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเรื่องการจัดตั้ง EMB ทั้งยังระบุเรื่องสิทธิเลือกตั้ง และทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกีดกันการแทรกแซงของศาลในกิจการการเลือกตั้ง และสำรองที่นั่งให้แก่บุคคลใน ‘วรรณะ’ และ ‘ชนเผ่า’ ที่มีนิยามตามกฎหมาย ในโลกสภา (สภาล่าง)
 - รัฐธรรมนูญของมาดากัสการ์ กำหนดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ระบบเลือกตั้งสำหรับวุฒิสภาและประธานาธิบดี และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเลือกตั้งและข้อพิพาทการเลือกตั้ง
 - รัฐธรรมนูญนามิเบีย แจกแจงคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกระบวนการวิธีในการเลือกตั้งประธานาธิบดี
 - ในเปรู รัฐธรรมนูญระบุเรื่อง ความเป็นเอกเทศ สมาชิกภาพ และหน้าที่ของศาลเลือกตั้งแห่งชาติ ซึ่งกำกับดูแลกระบวนการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการจดทะเบียนพรรคการเมือง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการยุติข้อพิพาทการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจสำนักงานจัดกระบวนการเลือกตั้งแห่งชาติในการจัดการด้านวัสดุอุปกรณ์และโลจิสติกส์ การสนับสนุนเงินทุน และข้อมูลการนับคะแนนในการเลือกตั้งทุกครั้ง พร้อมกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรดังกล่าวด้วย รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจแก่สำนักทะเบียนราษฎรและสถานภาพพลเมืองแห่งชาติ หรือ the National Registry of Identification and Civil Status ในการจัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยใช้ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรที่ตนมีอยู่
 - รัฐธรรมนูญของโรมาเนีย กำหนดสิทธิของพลเมืองในการเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้ง และบังคับให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดการจัดตั้งและ

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรการเลือกตั้งถาวร หรือ Permanent Electoral Authority

บทบัญญัติการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญที่มีเป้าประสงค์คล้ายกัน ยังอาจร่างในวิธีที่แตกต่างกันได้มาก ขอให้พิจารณาตัวอย่างการนิยาม ‘ความเป็นอิสระ’ ของ EMB สองตัวอย่างต่อไปนี้

‘นอกจากจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ หรือในกฎหมายอื่นใดที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องไม่ถูกชี้หน้าหรือควบคุมโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือบุคคลใด ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ’ (มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญกานา)

‘การเลือกตั้งทั่วไปจะจัดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการอิสระและถาวรแห่งชาติ’ (มาตรา 22E(5) ของรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย)

ขณะที่การบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเลือกตั้ง แต่ก็อาจมีข้อเสียหากบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียดมากเกินไป ในทางปฏิบัติ การปรับเปลี่ยนกรอบกฎหมายจะทำให้ยาก เพราะจะต้องทำตามเงื่อนไขการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเพราะต้องใช้เวลานานในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะถูกใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใดนั้น เป็นผลจากระดับความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการการเลือกตั้งของประเทศเป็นสำคัญ ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคงหลายประเทศ ซึ่งประชาชนมีความมั่นใจสูงในการออกกฎหมายและการบริหารราชการโดยทั่วไป และในการจัดการเลือกตั้งโดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติในการออกแบบ EMB อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องปกติในหลายประเทศไม่เฉพาะแต่ประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่แข็งแรง ที่จะมี EMB ที่เข้มแข็ง และเป็นอิสระ ที่ได้รับการสนับสนุนโดยกรอบกฎหมายที่ละเอียดซับซ้อน ซึ่งนำบทบัญญัติการเลือกตั้งที่สำคัญไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากอำนาจและความชัดเจนของรัฐธรรมนูญจะช่วยบ่มเพาะความไว้วางใจของทุกฝ่ายในกระบวนการเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้ง: พระราชบัญญัติ และข้อบัญญัติท้องถิ่น

EMB อาจก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย โดยอาศัยวิธีการทางนิติบัญญัติ เช่น ออสเตรเลีย บุร์กินาฟาโซ และแคนาดา ได้ก่อตั้ง EMB ของตนโดยระบุในกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องปกติที่ EMB ของรัฐบาลจะมีกำหนดไว้อย่างเจาะจงในกฎหมาย ที่พบบ่อยคือการกำหนดภารกิจให้แก่หน่วยงานรัฐบาลไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศอังกฤษ (ตุรกีศึกษา) ซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็น EMB สำหรับการทำประชามตินั้น มีกำหนดไว้ในกฎหมาย

โดยทั่วไปในการร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นการดีที่จะ

- วางกรอบกฎหมายสำหรับกระบวนการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส และมอบหมายความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในเรื่องของการเติมช่องว่าง และ/หรือ รายละเอียดโดยการมอบหมายให้แก่กฎหมายลำดับรอง ข้อบังคับ หรือกระบวนการวิธีการบริหารของ EMB
- ระบุชัดถึงสถานภาพของ EMB ระดับชาติ และสาขาใด ๆ ของ EMB รวมถึงสภาพพร้อมรายงาน อำนาจ ความรับผิดชอบ และหน้าที่ ขององค์กรดังกล่าว
- วางกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนและละเอียดเพียงพอ เพื่อให้แน่ใจในประสิทธิภาพและความบริบูรณ์ในทุกด้านที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เช่น การแต่งตั้งกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ EMB และระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ประเด็นการจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การจดทะเบียนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงทางการเมือง และการให้ข้อมูลความรู้แก่ผู้เลือกตั้ง อีกทั้งเรื่อง ความโปร่งใสของ EMB การลงคะแนน การนับคะแนน และการประกาศผล รวมถึงประเด็นการเงินและการบริหารสินทรัพย์ การกระทำความผิดในการเลือกตั้ง และการยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง

ประเด็นอื่นที่อาจใส่ในกฎหมายการเลือกตั้งได้แก่ หลักการและกระบวนการแบ่งเขตเลือกตั้ง จรรยาบรรณของกรรมการและเจ้าหน้าที่ EMB จรรยาบรรณพรรคการเมือง จรรยาบรรณของสื่อสาธารณะ และจรรยาบรรณของผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง เป็นต้น

บางส่วนของกรอบกฎหมายอาจตราเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ตราโดย EMB เป็นกฎปฏิบัติการบริหารในกรณีที่ EMB มีอำนาจในการออกข้อกำหนด ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐหรือแห่งจังหวัดในกรณีสหพันธรัฐ หรือตราโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเป็นเทศบัญญัติ

บทบัญญัติด้านการจัดการการเลือกตั้งระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นนั้น มักจะแยกอยู่ในกฎหมายต่างหาก ในประเทศสหพันธรัฐ กรอบกฎหมายการเลือกตั้งระดับชาติและระดับจังหวัดอาจต้องให้นิยามแยกจากกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรอบการแบ่งสรรอำนาจโดยรัฐธรรมนูญให้แก่ระดับชาติและระดับจังหวัด ความไม่สอดคล้องกันหรือการซ้อนทับของบทบัญญัติการเลือกตั้งระดับชาติและระดับจังหวัด เช่น ในเรื่องทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกระบวนการวิธีลงคะแนน อาจทำให้ผู้เลือกตั้งเกิดความสับสน การปรึกษาหารือเป็นประจักษ์ระหว่างผู้ออกกฎหมาย และผู้บริหารจัดการเลือกตั้ง ระดับสหพันธรัฐและจังหวัด อาจช่วยลดความสับสนและความซ้ำซ้อนให้เหลือน้อยที่สุด

นอกจากนี้ กรณีที่พิจารณาการเลือกตั้งสมาชิกองค์การเหนือชาติ อาจจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับชาติที่กำหนดโครงสร้างการจัดการเลือกตั้ง ให้อยู่ในข้อตกลงเหนือชาติโดยรวม เมื่อพิจารณาตัวอย่างของ สภายุโรป บทบัญญัติที่อยู่ในเครื่องมือทางกฎหมายระดับยุโรปนั้น เกือบทั้งหมดจะตราขึ้นเป็นการทั่วไปมาก ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างการจัดการเลือกตั้งเข้าสู่สภายุโรปจึงเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิก

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายจะต้องสอดคล้องกันฉันใด บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งในกฎหมายและข้อบังคับหรือกระบวนวิธีลำดับรองลงมาก็ต้องมีพิจารณาให้มีความสอดคล้องกันฉันนั้น แน่นอนว่ากฎหมายเลือกตั้งต้องละเอียดพอที่จะประกันบูรณภาพและประสิทธิภาพ แต่ก็ต้องไม่ละเอียดจนต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ EMB ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานเล็กๆ น้อยๆ ได้ กฎหมายที่ละเอียดจนเกินไปยังอาจส่งผลให้ EMB ไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างเจ้าหน้าที่หรือการออกแบบรูปแบบการบริหาร หรือ EMB ไม่สามารถนำเอาระบบอัตโนมัติสำหรับสำนักงานมาใช้โดยไม่มีการแก้ไขกฎหมาย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสภาพแวดล้อมที่มีการเลือกตั้งหลังการหมดวาระของสถานิติบัญญัตินั้น กฎหมายเลือกตั้งต้องเปิดโอกาสให้ EMB มีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อสถานการณ์การเลือกตั้งที่เปลี่ยนไป

แบบแผนกฎหมายการเลือกตั้งยุคใหม่อาจทำให้ต้องมีกฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับต่างกัน ตามประเพณีการร่างกฎหมายนั้น กฎหมายเลือกตั้งมักจะตราขึ้นอย่างกระชับ แต่มักจะใช้โครงสร้างและภาษาที่เข้าใจได้ไม่มากนัก และจะยิ่งยากที่จะเข้าใจ หากนานเข้าได้การแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยไม่มีการทบทวนอย่างถ้วนทั่วและประมวลเป็นฉบับเดียวกัน

กฎหมายรวมฉบับเดียวที่ครอบคลุมกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งหมดอาจหะหะ แต่อาจช่วยให้อ้างอิงและทบทวนได้สะดวก ส่วนกฎหมายที่แยกกันสำหรับแต่ละประเด็น เช่น อินโดนีเซียมีกฎหมายแยกว่าด้วย EMB พรรคการเมือง ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสถานิติบัญญัติ การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้นนั้น ทำให้ชัดเจนและง่ายต่อการอ้างอิงถึงกิจกรรมการเลือกตั้งเฉพาะ แต่อาจต้องใช้เวลาหรือยากจนเกินไปที่จะทำให้แน่ใจว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ขัดกันเอง ทางออกอีกทางหนึ่งที่เป็นไปได้ (ดังกรณีของฮังการี) คือมีการตราปทัสถานเชิงเนื้อหา (เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนรอบของการเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้ง) ไว้ในกฎหมายแยกหลายฉบับ (กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสถานิติบัญญัติ การเลือกตั้งท้องถิ่น และการลงประชามติ) ส่วนกระบวนการเลือกตั้งนั้นตราเป็นกฎหมายรวม ประกอบด้วยบททั่วไป (ใช้บังคับกับการเลือกตั้งทุกประเภท) และปทัสถานเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งแต่ละประเภท

คู่มือ *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks* ของ *International IDEA* ได้อภิปรายประเด็นที่พึงพิจารณาในการออกแบบหรือทบทวนกรอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง โดยสรุปประเด็นหลักไว้ในกล่องข้อความ 1 (หน้า 53)

กฎ ข้อบังคับ และประกาศของ EMB

ในบางประเทศ EMB มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดกรอบการเลือกตั้ง โดยออกกฎหมายใหม่ หรือโดยออกกฎและข้อบังคับมาเสริมกฎหมายหลักที่มีอยู่แล้ว การจัดการเช่นนี้มีประสิทธิภาพและช่วยให้แก้ไขปรับเปลี่ยนกรอบกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว เช่น ในประเทศอูรุกวัย EMB สามารถตัดสินใจและสั่งการได้ โดยไม่ถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นใดของรัฐบาล ดังนั้น EMB จึงมีอำนาจนิติบัญญัติ (ในการออกกฎหมายควบคุมการเลือกตั้ง) อำนาจตุลาการ (การทบทวนและตีความกฎหมายที่มีผลผูกพัน) และอำนาจในการบังคับใช้สำหรับกฎหมายและปทัสฐานที่ตนตราขึ้น

การปฏิบัติที่เป็นเรื่องปกติมากกว่าสำหรับ EMB โดยเฉพาะ EMB ที่เป็นอิสระ ก็คือ EMB มีอำนาจในการออกข้อบังคับที่ตรวจสอบได้ โดยเพิ่มเติมรายละเอียดแก่แนวคิดที่มีอยู่ในกฎหมาย หรือโดยอุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณี EMB ของรัฐบาล อำนาจดังกล่าวอาจเป็นของกระทรวงที่ EMB นั้นสังกัดอยู่ ในประเทศส่วนมาก ข้อบังคับดังกล่าวจะตรวจสอบได้ โดยทั่วไปโดยศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทดสอบว่าข้อบังคับเหล่านั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของ EMB (หรือกระทรวงที่ EMB สังกัด) ที่จะออกได้หรือไม่ และสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่

กล่องข้อความ 1: รายการไว้ใช้ตรวจสอบสำหรับกรอบกฎหมายการจัดการการเลือกตั้ง

1. กรอบกฎหมายอำนาจให้ EMB ก่อตั้งขึ้นเป็นสถาบันที่ไม่เอนเอียงและเป็นอิสระหรือไม่
2. กรอบกฎหมายบังคับและให้อำนาจ EMB ในอันที่จะปฏิบัติงานอย่างเอนเอียงและโปร่งใสหรือไม่
3. กรอบกฎหมายปกป้องกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ EMB จากการถูกให้ออกตามอำเภอใจหรือไม่
4. กรอบกฎหมายกำหนด สภาพพร้อมรายงาน อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของ EMB แต่ละระดับ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับ ไว้หรือไม่
5. กรอบกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง EMB กับผู้ที่มีส่วนได้เสียภายนอกไว้อย่างเพียงพอหรือไม่
6. กรอบกฎหมายให้แนวทางที่ชัดเจนสำหรับกิจกรรมทุกอย่างของ EMB ในขณะที่ให้ความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติในการบังคับใช้หรือไม่
7. กรอบกฎหมายอำนาจให้มีการตรวจสอบการตัดสินใจของ EMB ที่มีผลทางกฎหมาย ในเวลาที่เหมาะสมหรือไม่
8. กรอบกฎหมายให้เวลา EMB อย่างเพียงพอที่จะจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
9. กรอบกฎหมายรับรองว่า EMB จะได้รับทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ ในเวลาที่เหมาะสม เพื่อแสดงบทบาทหรือความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

ในบางประเทศ เช่น กัมพูชา ไทย และเยเมน EMB มีอำนาจในการออกข้อบังคับที่เอื้อต่อการปฏิบัติตามอาณัติ รวมถึงอาณัติในการดำเนินการเลือกตั้ง ในนามิเบีย EMB มีอำนาจในการออกประกาศ ซึ่งกฎหมายบังคับให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่ครอบคลุมประเด็น เช่น จรรยาบรรณพรรคการเมือง ประเด็นเชิงกระบวนการวิธีบางประเด็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการเปิดเผยเรื่องเงินทุนบริจาคจากต่างประเทศของพรรคการเมือง EMB ในประเทศอินโดนีเซีย มีอำนาจออกข้อบังคับที่เจาะจงในเรื่องที่สำคัญยิ่งบางเรื่อง รวมถึง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และกระบวนการลงคะแนนเสียง

EMB ควรใช้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับอย่างสอดคล้องต้องกันกับทั้งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้งเสมอ

EMB หลายองค์กรมีอำนาจในการวางนโยบายและทิศทางในการบริหาร ในประเด็นด้านการปฏิบัติงาน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับบุคลากร (ในเรื่องความเท่าเทียมทางเพศสภาพ การกระทำที่เสริมความเท่าเทียม การบริหารผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากร) และระหว่างองค์กรกับผู้มีส่วนได้เสียภายนอก ซึ่งหมายรวมถึงกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง ฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน

ไม่เหมือนกับข้อบังคับซึ่งกฎหมายบังคับให้เผยแพร่ต่อสาธารณะ คำสั่งและนโยบายการบริหารของ EMB อาจไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายให้ต้องตีพิมพ์เผยแพร่ ถึงแม้ว่าจะเป็นหลักปฏิบัติที่ดีที่ควรทำเสมอ นโยบายต่างๆ ของ EMB ที่องค์กรรับรองอย่างเป็นทางการแล้ว อาจเผยแพร่สู่สาธารณะในรูปของรายงานการประชุม EMB ควรอย่างยิ่งที่จะปรึกษารับฟังกับผู้มีส่วนได้เสียเมื่อมีการร่างนโยบายใหม่ หรือการทบทวนนโยบายเก่า เพื่อกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียตื่นตัวและยอมรับนโยบายเหล่านั้น

ข้อสรุปของบท

- กระบวนการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน เป็นกิจกรรมมาตรฐานที่ต้องการข้อกำหนดทางกฎหมายที่ชัดเจน เรียบง่าย และค่อนข้างสมบูรณ์ เพื่อส่งเสริมความคงเส้นคงวา ความเท่าเทียม และความเข้าใจรอบการเลือกตั้งที่มีร่วมกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งทุกฝ่าย
- กรอบกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่ง EMB ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงาน อาจกำหนดโดยเครื่องมือทางกฎหมายที่ต่างกันหลายชนิด รวมถึง สนธิสัญญาระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค รัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่ออกโดยสภา ตลอดจนกฎข้อบังคับที่ออกโดย EMB และข้อบังคับอื่นๆ

- สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค วางกรอบปทัสฐานที่สามารถใช้กำหนดและประเมินการจัดทำกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศ
- มีแนวโน้มที่จะบัญญัติประเด็นการเลือกตั้งที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะอาจช่วยให้วิธีการที่ปฏิบัติได้ ในอันที่จะป้องกันมิให้ปทัสฐานการเลือกตั้งถูกฉ้อฉลโดยพรรคที่มีอำนาจ การจัดแจงการเลือกตั้งยังอาจกำหนดเพิ่มเติมไว้ในกฎหมาย บ้านเมือง กฎหมายระดับรอง และกฎข้อบังคับ
- กฎหมายการเลือกตั้งที่ออกโดยสภาอาจเป็นกฎหมายฉบับเดียว หรือหลายฉบับ ซึ่งต้องสอดคล้องกลมกลืนกัน EMB หรือกลไกบริหารฝ่ายรัฐบาลสามารถออกกฎข้อบังคับมาอุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งโดยปกติจะถูกตรวจสอบได้ในบางระดับโดยฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายอื่น EMB ยังสามารถออกชุดนโยบายการบริหารงานของตนเอง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการเลือกตั้ง เป็นเรื่องสำคัญที่จะให้ทุกส่วนของกรอบการเลือกตั้ง ทั้งสนธิสัญญา รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา กฎข้อบังคับของ EMB และข้อบังคับอื่นๆ รวมถึงนโยบายการบริหารนั้น ได้เผยแพร่สู่สาธารณะอย่างเสรี และมีการแบ่งปันและอภิปรายในหมู่ผู้มีส่วนได้เสียในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนแปลง
- จะต้องสร้างความสมดุลระหว่างการทำให้เกิดความแน่นอนและความคงเส้นคงวาในกรอบกฎหมายในด้านหนึ่ง กับการเอื้อให้ EMB มีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์การเลือกตั้งในอีกด้านหนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเครื่องมือทางกฎหมายระดับสูง ได้แก่ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ออกโดยสภานั้น มักจะมีมากน้อยขึ้นอยู่กับระดับความเชื่อมั่นในผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองและสมรรถนะของ EMB
- เอกสารของ International IDEA เรื่อง *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks* ได้ให้แนวทางในการประเมินกรอบกฎหมายการเลือกตั้งไว้
- อำนาจของ EMB ในการออกกฎข้อบังคับจะต้องสอดคล้องกับทั้งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้งเสมอ

บทที่ 13

บทที่ 13

การปฏิรูปกระบวนการการเลือกตั้ง

อะไรคือการปฏิรูปการเลือกตั้ง

การปฏิรูปการเลือกตั้งเป็นคำกว้างๆ ซึ่งครอบคลุมหลายสิ่งหลายอย่าง เช่น การปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งให้สามารถสนองต่อความปรารถนาและความคาดหวังของสาธารณะ แต่กระนั้น ไม่ใช่ว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็จะสามารถเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งจะสามารถเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูป ก็ต่อเมื่อเป้าหมายหลักคือการปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การเปลี่ยนแปลงที่เกื้อหนุนให้ความไม่เอนเอียง การรวมทุกฝ่าย ความโปร่งใส ความสุจริต ซื่อตรง หรือความแม่นยำตรงนั้น เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี การจำแนกดังกล่าวก็มีได้เป็นที่ชัดเจนในทางปฏิบัติเสมอไป: การเปลี่ยนแปลงบางอย่าง (เช่น ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องยื่นเอกสารแสดงตนที่หน่วยเลือกตั้ง) ซึ่งผู้สนับสนุนอาจมองว่ามีลักษณะอันเป็นที่พึงปรารถนาหรือกระทั่งเป็น ‘การปฏิรูป’ ที่มีความจำเป็น แต่ฝ่ายตรงกันข้ามอาจมองว่าเป็น ‘การยักยักโยย’ อันไม่เป็นที่ปรารถนา การเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งแบบสุ่มและ/หรือบ่อยๆ นั้น ขณะที่พอจะเป็นการปฏิรูปได้ แต่ก็อาจสร้างความสับสนให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เหมือนกัน จุดมุ่งหมายจึงไขว่ไขวไป การเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ หรือถี่ๆ ยังอาจจะมีผลเสียต่อการดำเนินงานอย่างยั่งยืนขององค์กรจัดการการเลือกตั้ง (EMB)

บ่อยครั้ง การปฏิรูปการเลือกตั้งที่ตั้งใจไว้จะมีผลสืบเนื่องที่ไม่คาดคิด ทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว ซึ่งมาปฏิเสธประโยชน์ที่คาดหวังของการปฏิรูปทั้งหมดหรือบางส่วน สถานการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการออกแบบหรือการนำไปปฏิบัติที่ไม่สุ่ตินัก หรือเพราะการปฏิรูปให้ออกาสแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครในการยักยักโยยระบบเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

การปฏิรูปการเลือกตั้งมักจะเป็นที่จับตาของสาธารณชน เมื่อมันเกี่ยวข้องกับการ

เปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งผู้แทน อย่างเช่น ระบบการเลือกตั้ง แต่การปฏิรูปการเลือกตั้งเป็นแนวคิดที่กว้างกว่านี้มาก โดยมีปริณทลการปฏิรูปสามปริณทลที่แยกช้ดจากกัน โดยที่ EMB และผู้มีส่วนได้เสียใน EMB อาจมีบทบาทต่างกันไปในแต่ละปริณทล ดังนี้

1. **ด้านกฎหมาย:** มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎหมายการเลือกตั้ง และ/หรือ กฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพูนความสุจริตซื่อตรง ความตรงประเด็นและความพอเหมาะพอสมของกรอบกฎหมาย ซึ่งเป็นกรอบการให้บริการของ EMB และอาจหมายรวมถึงการปฏิรูปเชิงสถาบันของ EMB เอง

2. **ด้านการบริหาร:** เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์ โครงสร้าง นโยบาย กระบวนการ และนวัตกรรมทางเทคนิคใหม่ๆ ภายใน EMB ที่ให้ EMB สามารถดำเนินความรับผิดชอบทางกฎหมายอย่างได้ผล และสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความยั่งยืนมากขึ้น สิ่งเหล่านี้อาจรวมถึงนโยบายและการปฏิบัติในประเด็นต่างๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ความสุจริตซื่อตรงทางการเงิน หรือการจ้างงาน (ยกตัวอย่างเช่น ความสมดุลทางเพศสภาพในการรับสมัครบุคลากรของ EMB) การให้กลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มผู้หญิง ผู้อาศัยอยู่ห่างไกล และผู้พิการทางร่างกายเข้าถึงการลงคะแนนอย่างรู้เท่าทัน หรือการนำเสนอเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการให้บริการ เช่น การลงคะแนนเสียง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือระบบโลจิสติกส์การเลือกตั้ง

3. **ทางการเมือง:** เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่ง EMB ดำเนินการอยู่ภายในนั้น เช่น การให้ความเป็นอิสระมากขึ้นแก่ EMB หรือการสร้างกรอบที่มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้นสำหรับการจัดหางบประมาณและสภาพพร้อมรายงานของ EMB

ตัวอย่างที่น่าตื่นเต้นที่สุดของการปฏิรูปจะเกี่ยวข้องกับประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมาก่อน ซึ่งกำลังนำกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยมาใช้ (เช่น การเปลี่ยนผ่านของอินโดนีเซียไปสู่ประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งแบบเปิดและหลายพรรคในปี 1998-99) ในสถานการณ์เช่นนี้ การปฏิรูปทั้งสามปริณทล (ด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร และทางการเมือง) มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน และมักจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขเวลาที่จำกัด และไม่ได้มีผู้ขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปทั้งหมดและมีมุมมองแบบองค์รวม แต่เพียงผู้เดียว

นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและกระบวนการวิธีที่สำคัญในวิธีการจัดการการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นทั่วโลก เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวน EMB ที่เป็นอิสระและถาวร และการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพิ่มขึ้นในการให้บริการการเลือกตั้ง การปฏิรูปการเลือกตั้งมักจะเป็นส่วนหนึ่งของชุดความริเริ่มในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม หลายๆ ประเทศซึ่งก่อนหน้านี้มีความพึงพอใจกับกรอบและสไตล์การจัดการการเลือกตั้งของพวกเขามานาน ก็ยอมที่จะปฏิรูปอย่างมีนัยสำคัญด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง EMB ที่อิสระและการเข้าถึงการลงคะแนนที่เปิดกว้างขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในออสเตรเลียในปี 1984 การมีองค์กรอิสระใหม่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการมีระบบการเลือกตั้งที่แปลกใหม่

โดยสิ้นเชิงในนิวซีแลนด์ในปี 1993 (ตามด้วยการทำให้ EMB มีความมั่นคงและหน้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแล้วเสร็จในปี 2012) การเปลี่ยนแปลงในสวีเดนในปี 2001 ซึ่งจัดให้มีการบริหารการเลือกตั้งที่เป็นอิสระมากขึ้น และการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระในตองกาในปี 2010

การทำให้กรอบและการบริหารการเลือกตั้งเป็นสากลได้ก่อกำเนิดอย่างต่อเนื่องให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการปฏิรูปการเลือกตั้ง ส่วนพัฒนาการที่ค่อนข้างใหม่ของหลักการอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปที่จะให้มีการเลือกตั้งที่เสรี เป็นธรรม และน่าเชื่อถือ และพัฒนาการของพันธกรณีการบริหารการเลือกตั้งทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกนั้น ได้สร้างมาตรฐานการประเมินการบริหารและกระบวนการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ

ประเด็นที่เป็นปัญหามากกว่าก็คือ บางครั้ง มีการสนับสนุนหรือกระทั่งการกดดันให้บางประเทศยอมรับกระบวนการ เช่น การลงทะเบียนราษฎร ซึ่งไม่เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานเรื่องเสรีภาพและความเป็นธรรม ทว่าเป็นการเลือกชอบของที่ปรึกษาภายนอกหรือของผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งมากกว่า

การปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้งอาจถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นโดยความล้มเหลวที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งอันเป็นที่ยอมรับ หรือโดยความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากการเลือกตั้งที่มีข้อพิพาท ในกรณีที่ประเทศต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากต่างประเทศ เงินบริจาคอาจเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นผลอย่างเช่นในไลบีเรีย แม้ในกรณีที่ไม่มี การเชื่อมโยงอย่างชัดเจนเช่นนั้น การอัดฉีดเงินทุนอาจหนุนช่วยให้เหตุผลสนับสนุนการปฏิรูปน่ารับฟังยิ่งขึ้น ข้อจำกัดทางการเงินที่ทำได้ต้องใช้ทรัพยากรการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้นนั้น มีผลต่อการปฏิรูปการบริหารการเลือกตั้งอย่างมีนัยสำคัญ

การสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่แพร่หลายเพิ่มขึ้น โดยหน่วยงานอิสระที่มีความเชี่ยวชาญและพรรคการเมือง ได้ผลิตรายงานการประเมินผลที่พร้อมด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสมรรถนะการเลือกตั้งและข้อเสนอแนะการปฏิรูปออกมาเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น รายงานหลังการเลือกตั้งปี 2003 ของไนจีเรีย และรายงานการเลือกตั้งหลายฉบับที่มาจากการสังเกตการณ์โดยเครือข่ายการเลือกตั้งเสรีแห่งเอเชีย (ANFREL) ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนได้ตระหนักมากยิ่งขึ้นถึงสิทธิในการเลือกตั้งและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสังเกตการณ์และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยระยะแรกเริ่ม ยังอาจส่งผลกระทบกลับไปยังประเทศที่มีวุฒิภาวะทางประชาธิปไตยได้ด้วย

ขณะที่รัฐบาลต่างๆ ริเริ่มการปฏิรูปการเลือกตั้งในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งบางครั้งบางครั้งอาจเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันทางสังคมหรือจากภายนอก บ่อยครั้ง EMB เองก็เป็นแรงจูงใจที่ทรงพลังสำหรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สภาพพร้อมรายงานและความโปร่งใสต่อสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้นของ EMB ซึ่งก็เป็นการปฏิรูปที่สำคัญอยู่ในตัวแล้วนั้น มีผลแบบทวีคูณให้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งต่อไปอีก ข้อมูลสนับสนุนการปฏิรูปการเลือกตั้งมักเกิดขึ้นจาก

การที่ EMB ขยายการตรวจสอบการเลือกตั้ง และจากกิจกรรมรณรงค์ต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ

EMB ที่ล้มเหลว

EMB หลายองค์กรล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีอันเป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาคหรือระหว่างประเทศ ขณะที่ยังขาดข้อมูลอันครอบคลุมเกี่ยวกับสาเหตุซึ่งทำให้ EMB ล้มเหลว จากการศึกษา EMB แต่ละราย พอมิข้อสังเกตบางประการถึงสาเหตุภายใน รวมถึง

1. ผู้มีส่วนได้เสียขาดความเชื่อมั่นใน EMB
2. รัฐบาลและ/หรือแคว้นการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ EMB
3. แนวเข้าถึงแบบอิงพรรคของ EMB หรือสมาชิก
4. การขาดความเป็นมืออาชีพของ EMB หรือนานเข้า EMB ก็สูญเสียทักษะที่สำคัญบางอย่างไป และ
5. EMB ขาดความสามารถหรือมีการประพฤติดีมิชอบทางการเงิน

ในกรณีอื่นๆ สาเหตุความล้มเหลวจะอยู่เหนือการควบคุมของ EMB ยกตัวอย่างเช่น EMB ต้องใช้ระบบการเลือกตั้งที่โหล่งซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ เช่น ที่เลโซโทในปี 1990 หรืออีกกรณีหนึ่งก็คือ อาจมีข้อบกพร่องในกรอบของกฎหมาย ในปาปัวนิวกินีตั้งแต่ปี 2002 ข้อบกพร่องอย่างมโหฬารของกระบวนการเลือกตั้งมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้อย่างลวยนวล

ยกเว้นในกรณีที่ระบบการเมืองทุกส่วนล้มเหลว การปฏิรูปการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นปฏิรูป EMB เองและ/หรือจะปฏิรูปกรอบการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางนั้น อาจสามารถช่วยให้กระบวนการเลือกตั้งในอนาคตพ้นจากความล้มเหลวได้ ตัวอย่างที่โดดเด่นคือกรณีของเม็กซิโกหรือแอฟริกาใต้ในทศวรรษที่ 1990

บทบาทของ EMB ในการปฏิรูปการเลือกตั้ง

ขณะที่ EMB มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ EMB อาจไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการปฏิรูปโดยปราศจากแรงสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสียสำคัญๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ และพรรคการเมือง นี่คือเหตุผลสำคัญที่ว่า EMB ควรจะอ้างความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ (ดู บทที่ 8 ของคู่มือนี้)

EMB จะสามารถดำเนินการปฏิรูปด้านกฎหมายได้ก็แต่ในกรอบของกฎหมายที่รับรองโดยรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม EMB อาจมีบทบาทสำคัญด้านการวิจัย การทบทวน และการรณรงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งอาจใช้เกณฑ์ในเอกสาร

International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks ของ International IDEA เป็นแนวทาง การปฏิรูปกฎหมายการเลือกตั้งอาจได้รับการสนับสนุนจากองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติที่ถาวรและเหมาะสม ซึ่งตรวจติดตามกิจกรรมการเลือกตั้งและให้คำแนะนำการปฏิรูปการเลือกตั้งแก่รัฐบาล ประสิทธิภาพของการปฏิรูปกฎหมายการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับแนวโน้มเชิงบวกหลายพรรคในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือหลักจริยธรรมของการเลือกตั้งและการปฏิบัติชอบไว้เหนือกว่าการได้เปรียบทางการเมือง

EMB จะควบคุมการดำเนินการปฏิรูปด้านการบริหารได้มากกว่า และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้า EMB นั้นจะรับอย่างเป็นทางการที่จะกำหนดกระบวนการทบทวนและปฏิรูปอย่างต่อเนื่องไว้ในนโยบายการจัดการ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปด้านกฎหมายและด้านการบริหารมักต้องทำอย่างสอดคล้องกันไปเพื่อให้เกิดประสิทธิผลที่สูง ยกตัวอย่าง ในออสเตรเลีย ขณะที่ EMB ได้ทำให้กระบวนการวิธีการเลือกตั้งมีความทันสมัยอย่างกว้างขวาง การปฏิรูปกลไกการเลือกตั้งกลับไม่ได้ดำเนินการตามไปด้วย

EMB พึงดำรงกระบวนการทบทวนยุทธศาสตร์ นโยบาย กระบวนการวิธี และการปฏิบัติด้านการบริหารเอาไว้ มิฉะนั้นประสิทธิผลของ EMB นั้นก็จะลดน้อยถอยลง ด้วยว่าชาดกลไกที่จะจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ด้านผู้มีส่วนได้เสีย ทางเทคโนโลยีทางการเงิน และทางสังคม

ประเด็นการปฏิรูปด้านกฎหมายและทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการเลือกตั้งนั้น มักจะเชื่อมสัมพันธ์กันอย่างมาก EMB ไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมการปฏิรูปทางการเมือง เช่นเดียวกับที่ไม่อาจควบคุมการปฏิรูปด้านกฎหมายได้ แม้ว่า EMB จะสามารถมีบทบาทด้านการวิจัย และการณรงค์ ตลอดจนบ่มเพาะให้ได้รับการสนับสนุนในหมู่ผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญๆ

ขั้นตอนสำคัญ ๆ ที่ EMB จะต้องพิจารณาในการเสนอแนะและการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการเลือกตั้งมีดังนี้

- การมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกหรือบุคลากรอย่างเฉพาะเจาะจง รวมทั้งในระดับอาวุโส สำหรับการพัฒนา การณรงค์ และการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการเลือกตั้ง
- การดำเนินการด้วยกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลหลังการเลือกตั้ง เพื่อทบทวนกรอบการเลือกตั้งและการดำเนินการกระบวนการการเลือกตั้ง

- ปรีกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้แน่ใจในมุมมองของพวกเขาต่อการปฏิรูปที่จำเป็น และขอให้พวกเขาสับสนุนโครงการปฏิรูปของ EMB
- ยื่นข้อเสนอการปฏิรูปการเลือกตั้งที่พึงปรารถนาให้รัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา
- เผยแพร่การปฏิรูปการเลือกตั้งที่พึงปรารถนาผ่านสื่อมวลชนและผ่านเครือข่ายผู้มีส่วนได้เสีย
- พัฒนายุทธศาสตร์การดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการเลือกตั้ง และ
- ประเมินผลกระทบที่เกิดจากการปฏิรูปการเลือกตั้ง

ความท้าทายอย่างหนึ่งสำหรับ EMB คือการสร้างพื้นฐานทางทักษะที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเลือกตั้ง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างดีแล้วและเป็นแบบอย่างโดยทั่วไปจะมีบุคลากรซึ่งมีความเข้าใจชัดเจนต่อกระบวนการที่พวกเขากำลังปฏิบัติอยู่ ขณะที่พวกเขาอาจพร้อมนำเสนอการแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยอันเป็นประโยชน์ แต่พวกเขาอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะจินตนาการและเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปอย่างถึงรากโคนซึ่งบางครั้งก็จำเป็นได้ ยกเว้นว่าพวกเขาจะมีองค์ความรู้ด้านมูลฐานการเลือกตั้งพร้อมอยู่ด้วย

ขอบเขตของการปฏิรูปการเลือกตั้ง

ปริมณฑลที่สำคัญของการปฏิรูปการเลือกตั้งคือธรรมชาติและโครงสร้างของสถาบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการการเลือกตั้งหรือการให้บริการการเลือกตั้ง การปฏิรูปในปริมณฑลนี้อาจช่วยเพิ่มความเป็นอิสระของ EMB ยกตัวอย่าง การที่ประเทศ เช่น ภูฏาน และตองกา รับเอารูปแบบอิสระในการจัดการการเลือกตั้ง หรือประเทศอย่างติมอร์เลสเตรับเอารูปแบบผสม อาจมีการมอบหมายความรับผิดชอบการเลือกตั้งกันใหม่ในระหว่างองค์กรที่มีอยู่เดิม และ/หรือองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการให้บริการที่ดีขึ้น อย่างในนิวซีแลนด์ สวีเดน และสหราชอาณาจักร เป็นต้น ในสวีเดน EMB เป็นผู้ริเริ่มการปฏิรูปการจัดการเลือกตั้งเอง ในอินโดนีเซียในปี 1998-99 และในสหราชอาณาจักร รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการปฏิรูป แรงกดดันจากกลุ่มของภาคประชาสังคมท้องถิ่นและระหว่างประเทศอาจมีส่วนช่วยกระตุ้นการปฏิรูปการจัดการเลือกตั้งได้เช่นกัน อย่างในจอร์เจียและไลบีเรีย

การปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การนำระบบการเลือกตั้งใหม่มาใช้ นั้น อาจส่งผลกระทบในวงกว้างต่อยุทธศาสตร์ นโยบาย และกระบวนการของ EMB การปฏิรูปอาจเล็งเป้าหมายที่สำคัญในการเลือกตั้ง เช่น ความเป็นตัวแทนและการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การลงทะเบียนและการกำกับดูแลพรรคการเมือง ตลอดจนการปรับปรุงความสุจริตโดยตรงในการเลือกตั้ง การปฏิรูปยังอาจมุ่งเป้าหมายที่แม่แบบเฉพาะทางเทคนิคหรือทางเทคโนโลยีของกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การนำกระบวนการจ้าง

งานหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการหรือระบบการลงคะแนนและนับคะแนนแบบใหม่ ๆ มาใช้ การปฏิรูปอาจเกี่ยวข้องกับนโยบายทางสังคม อย่างเช่น การลดความไม่สมดุลทางเพศสภาพในความเป็นตัวแทน การปรับปรุงการเข้าถึงกระบวนการเลือกตั้งสำหรับกลุ่มชายขอบของสังคม หรือการปรับปรุงสภาพการเป็นตัวแทนของบุคลากร EMB

การปฏิรูประบบการเลือกตั้งอย่างในอินโดนีเซีย ปาปัวนิวกินี และนิวซีแลนด์นั้น ถือเป็นหนึ่งในการปฏิรูปการบริหารการเลือกตั้งที่กว้างขวางที่สุด ซึ่งมักจะเป็นผลจากความจำเป็นในการทำหน้าที่ เช่น เป็นผลจากการรับรู้ถึง ‘ความไม่เป็นธรรม’ ในระบบตัวแทน หรือถึงความไร้ประสิทธิภาพ หรือการไม่ตอบสนองของรัฐบาล ในปี 2003 อินโดนีเซียมีการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งจากระบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อแบบปิดในเขตการเลือกตั้งที่มีขนาดใหญ่ ไปเป็นบัญชีรายชื่อแบบเปิดในเขตการเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก เพื่อมุ่งจัดการกับรับรู้ถึงข้อบกพร่องในการยึดโยงกันระหว่างผู้มีสิทธิออกเสียงและผู้แทน ในขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะธำรงไว้ซึ่งฉันทามติอันเป็นธรรมชาติของการจัดการปกครองในอินโดนีเซีย การปฏิรูประบบการเลือกตั้งจัดวางให้ EMB มีความรับผิดชอบต่อการสื่อสารสำคัญของข่าวสารข้อมูล และอาจเรียกร้องให้ EMB ดำเนินการวิธีใหม่ ๆ ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง การลงคะแนน และการนับคะแนน

EMB สามารถมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการแบ่งเขตเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น โดยการเรียกร้องให้มีการบวนการแบ่งเขตเลือกตั้งที่โปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น โดยการแสดงความเห็นอย่างเชี่ยวชาญในประเด็นการแบ่งเขตเลือกตั้ง และโดยการสร้างความเชื่อมั่นว่าจะดำเนินการแบ่งเขตอย่างไม่เลือกข้าง อย่างเสมอเหมือนกัน และอย่างสุจริตซื่อตรง บางครั้งการปฏิรูปการเลือกตั้งได้นำเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคนมาใช้ เพราะระบบเช่นนี้โดยปกติเป็นระบบสัดส่วน จึงอาจลดอิทธิพลที่เขตเลือกตั้งมีต่อผลการเลือกตั้งลง การปฏิรูปอื่นๆ ต้องการการแบ่งเขตเลือกตั้งบนฐานของ ‘หนึ่งคน หนึ่งเสียง หนึ่งคุณค่า’ การปฏิรูปในบางครั้งก็พยายามที่จะให้กระบวนการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นวัตถุวิสัยและโปร่งใสมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การกันฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกระบวนการแบ่งเขตเลือกตั้ง การมอบหมายภารกิจการแบ่งเขตเลือกตั้งให้แก่องค์กรอิสระ และการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการทบทวนข้อเสนอการแบ่งเขตเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

กระบวนการลงคะแนนผู้เลือกตั้งต้องการความพยายามที่จะทำให้เป็นกระบวนการที่ทันสมัยอย่างมาก ทั้งในประเทศที่เริ่มเป็นและที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคงแล้ว การลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นตัวกำหนดความสามารถของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง ขณะที่โดยทั่วไปการลงคะแนนจะกระทำล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งและมักจะอยู่นอกเหนือการตรวจสอบโดยตรงของผู้สังเกตการณ์ (โดยเฉพาะการลงคะแนนเลือกตั้งที่พัฒนาจากทะเบียนราษฎร) ความสุจริตซื่อตรงภายในระบบการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องอยู่ในระดับที่สูงมาก

การปฏิรูปจึงมุ่งเป้าหมายที่การเพิ่มประสิทธิภาพ รวมทั้งความสุจริตซื่อตรงในกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมักจะหมายรวมถึงการนำการได้มาและการประมวลข้อมูลทางชีวมาตรมาใช้ ด้วยเจตนาที่จะลดโอกาสการลงทะเบียนซ้ำซ้อน การสวมสิทธิ์แทนผู้อื่น และ/หรือการลงคะแนนเสียงซ้ำซ้อน

EMB หลายองค์กรได้ปฏิบัติใช้การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีการปรับปรุงในด้านความทั่วถึง ความเป็นธรรม ความแม่นยำ และความโปร่งใส ตัวอย่างเช่น โดยให้มีการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลา มีข้อกำหนดให้ลงทะเบียนได้เป็นพิเศษสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งชั่วคราว และมีหลักประกันมิให้มีความผิดพลาดในการปฏิเสธการลงทะเบียนหรือการคัดชื่อออกจากทะเบียน EMB และหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบในการรักษาข้อมูลที่ใช้ในการลงทะเบียนการเลือกตั้ง พึงทำการปรับปรุงความสุจริตซื่อตรงของการลงทะเบียนการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการที่ดีขึ้นในการตรวจสอบเอกลักษณ์ของบุคคลผู้มีคุณสมบัติ และพึงลดเวลาการประมวลผลข้อมูล ซึ่งมักใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วย EMB ต้องแน่ใจว่าการแก้ปัญหาด้วยเทคโนโลยีสำหรับการลงทะเบียนการเลือกตั้งนั้นจะมีความยั่งยืนและพลเมืองให้ความเชื่อมั่น โดยเฉพาะในประเทศที่เริ่มเป็นประชาธิปไตย ซึ่งมีความไม่แน่นอนว่า EMB จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินในอนาคตในระดับใด

ได้มีการปฏิรูปบทบาทของ EMB อย่างมีนัยสำคัญในการตรวจติดตามและการวางกติกาสำหรั้งกิจกรรมของพรรคการเมือง การปฏิรูปบางครั้งเป็นผลเนื่องมาจากการปฏิรูปด้านกฎหมาย ซึ่งมีเป้าหมายที่จะปรับสนามการแข่งขันทางการเมืองให้เสมอกัน ยกตัวอย่างเช่น การปฏิรูปการบริหารเงินอุดหนุนของรัฐที่ให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการตรวจคุณสมบัติของพรรคการเมืองและผู้สมัครที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีการปฏิรูปที่มุ่งเป้าหมายไปที่การปรับปรุงการกำกับดูแลการบริหารและการใช้จ่ายในการหาเสียง รวมทั้งความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เช่น การกำกับดูแลกระบวนการคัดเลือกผู้สมัคร การปฏิรูปเพื่อส่งเสริมให้สนามการเลือกตั้งเสมอกันนั้น ยังมอบหมายให้ EMB บางองค์กรมีความรับผิดชอบในการบริหารหรือการตรวจติดตามการจัดการเพื่อให้สื่อมวลชนมีโอกาสแก่พรรคการเมืองได้รณรงค์หาเสียงอย่างเท่าเทียมกันด้วย

มี EMB ในจำนวนที่เพิ่มขึ้นซึ่งได้นำวิธีการลงคะแนนแบบใหม่มาใช้ บราซิล อินเดีย ภูฏาน และเวเนซุเอลาได้นำเครื่องลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ (EVM) มาแทนการลงคะแนนเสียงแบบมือ ขณะที่เอสโตเนียได้นำการลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตมาใช้ หลายๆ ประเด็นซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาในกระบวนการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยนำเครื่องลงคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์มานั้น ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 9 ของคู่มือนี้

ได้มีความพยายามอย่างสำคัญเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งให้มากขึ้น การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบางแห่งได้เปิดให้แก่ผู้ที่พำนักอยู่ต่างประเทศ ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง หรือผู้ที่อยู่ในเรือนจำ การเข้าถึงการเลือกตั้งได้เปิดกว้างขึ้นสำหรับประชาชนหลาย

กลุ่ม โดยผ่านการมอบฉันทะแก่บุคคลอื่น การลงคะแนนทางไปรษณีย์หรือการลงคะแนนล่วงหน้ารวมทั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกประเทศ การจัดสถานที่พิเศษสำหรับการลงคะแนน และการอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลแก่ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพย้ายถิ่นในประเทศ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ในคุก หรือในโรงพยาบาล EMB ต้องสนองตอบต่อการปฏิรูปเหล่านี้ โดยนำเสนอกระบวนการวิธีและระบบที่จะสามารถช่วยเพิ่มการเข้าถึง ขณะเดียวกันก็ยังรักษาความสุจริตซื่อตรงไว้ในระดับสูง ทั้งในการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กระบวนการลงคะแนน และนับคะแนน การลงคะแนนเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นประเด็นการวิจัยจำนวนมากในปัจจุบัน และท้าทาย EMB ที่อาจกำลังพิจารณานำมาใช้ เพราะว่าชุดของทักษะที่จำเป็นต่อการจัดการกระบวนการเช่นนี้ แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากทักษะที่ EMB มีอยู่โดยปกติในการจัดการการลงคะแนนแบบเดิม

ควรสังเกตว่าการปฏิรูปที่ทำให้เกิดการแพร่หลายของกระบวนการลงคะแนนเสียงที่แตกต่างกัน หรือถ้าจะกล่าวเป็นการทั่วไปก็คือ การปฏิรูปที่ทำให้มีพิสัยที่กว้างขึ้นในการใช้แบบวิธีที่แตกต่างกันเพื่อกระทำหน้าที่หนึ่งใดนั้น มีแนวโน้มที่จะท้าทาย EMB กว่าปฏิรูปที่เป็นเพียงการทำให้กลไกเดียวเปลี่ยนเป็นกลไกเดียวที่ต่างไปและเป็นปัจจุบันมากขึ้น

ในบางประเทศ การปฏิรูปการเข้าถึงการเลือกตั้งเป็นความพยายามที่จะสร้างการเข้าถึงที่เท่าเทียมกันสำหรับกลุ่มทางสังคมเฉพาะและสำหรับผู้หญิง การปฏิรูปดังกล่าวอาจจำเป็นต้องดำเนินการแบบที่เติมเต็มซึ่งกันและกันระหว่างวิธีการด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร และทางการเมือง EMB สามารถส่งเสริมการเข้าถึงอย่างเสมอเหมือนกันโดยการยืนยันเรื่องนี้ในส่วนบุคลากรของ EMB เช่น การกำหนดความสมดุลทางเพศสภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ชั่วคราวที่หน่วยเลือกตั้ง และการใช้โครงการพัฒนาวิชาชีพภายในเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้หญิงจะมีความก้าวหน้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารของ EMB

การจัดการการเปลี่ยนแปลงด้านการเลือกตั้ง

สิ่งที่ต้องการในการจัดการการเปลี่ยนแปลงด้านการเลือกตั้งย่อมขึ้นอยู่กับขอบเขตของการปฏิรูปและกระบวนการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของ EMB เช่น จากรูปแบบของรัฐบาลเป็นรูปแบบอิสระ ต้องการการวางแผนอย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะ เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านที่ราบรื่น และยังคงทักษะและความทรงจำเชิงสถาบันเอาไว้ เป็นสิ่งสำคัญมากที่จะตกลงกันในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกรอบของการเลือกตั้งไว้ล่วงหน้าอย่างเพียงพอก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ใหม่ๆ และการดำเนินการจัดฝึกอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่กระบวนการการเปลี่ยนแปลงมีผลต่อธรรมชาติหรือโครงสร้างและบุคลากรของ EMB เป็นสิ่งสำคัญที่จะแต่งตั้งผู้จัดการและผู้สื่อสารที่มีความสามารถที่จะมากำกับดูแลและดำเนินการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรและบทบาท

ส่วนบุคคลภายในโครงสร้างนั้นย่อมสร้างความตึงเครียดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความโปร่งใส ความซื่อตรง การบริหารหรืออย่างจริงจัง การสื่อสาร และการบอกกล่าวล่วงหน้าอย่างเพียงพอ คือปัจจัยสำคัญของการจัดการบุคลากรในช่วงการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้ง จังหวัดเวลา ก็สำคัญเช่นกัน บุคลากรของ EMB มีทักษะและความรู้ซึ่งอาจยากต่อการทดแทน โดยเฉพาะเมื่อใกล้วันเลือกตั้ง การให้สมาชิก EMB มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการการเปลี่ยนแปลงจะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะปฏิรูปของ EMB

การปฏิรูปกระบวนการทางเทคนิคการเลือกตั้งอาจต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความชำนาญทางเทคนิคในด้านหนึ่งใดโดยเฉพาะ ในการดำเนินการปฏิรูปทางเทคนิค EMB มีความแน่ใจว่าได้เลือกและนำมาใช้อย่างถูกต้อง ซึ่งข้อกำหนดในเชิงระบบและกระบวนการวิธีที่ดี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทดสอบก่อนการดำเนินการ และมีการบวนการทบทวนการพัฒนาที่ทั่วพร้อม กระบวนการจัดการเปลี่ยนแปลงยังต้องรวมถึงการมีตัวชี้วัดเชิงปริมาณ เพื่อประเมินผลการดำเนินการปฏิรูปการเลือกตั้ง ตลอดจนความรับผิดชอบที่ชัดเจนสำหรับการรายงานเกี่ยวกับตัวชี้วัด และการปรับปรุงสมรรถนะในกรณีที่ไม่บรรลุผลตามตัวชี้วัดตัวใด

ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเลือกตั้ง

ในกรณีที่กระบวนการเลือกตั้งของประเทศใดดำเนินไปด้วยดีพอสมควร ความเสี่ยงโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะลดลงได้ด้วยการทำการปฏิรูปการเลือกตั้งแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยทำการเปลี่ยนแปลงเล็กๆ ตลอดช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งหลายครั้ง การดำเนินการปฏิรูปที่สำคัญพร้อมกันไปในพื้นที่ของปริมาณพลที่แตกต่างกันนั้น อาจเป็นภาระที่หนักต่อ EMB และจะเพิ่มความเสี่ยงจากการดำเนินการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยเฉพาะเมื่อมีเงื่อนไขเวลาที่ตึงตัว ขณะที่การดำเนินการที่ดีมีศักยภาพที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และหวังได้ว่าจะสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อประสิทธิภาพของการเลือกตั้งและต่อ EMB การดำเนินการที่ล้มเหลวก็อาจมีผลในทางตรงกันข้าม นี่จะเป็นประเด็นปัญหาอย่างยิ่งหากการปฏิรูปดำเนินไปโดยปราศจากการสนับสนุนทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจากทุกภาคส่วน ผู้ที่ต่อต้านการริเริ่มหนึ่งใดน่าจะมองหาโอกาสที่จะชี้ว่าการริเริ่มนั้นล้มเหลวและผลักดันให้ยกเลิก

ในกระบวนการการปฏิรูปนั้น มีความเสี่ยงหลักๆ อยู่สามประการ ประการแรกคือ ความเสี่ยงอันเนื่องมาแต่ความพยายามแก้ไขเรื่องที่ไม่ตรงกับปัญหา ยกตัวอย่างเช่น มีประโยชน์เพียงเล็กน้อยสำหรับประเทศหนึ่งที่จะลงทุนมหาศาลไปกับเทคโนโลยีที่ซับซ้อนในระบบลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถ้าปัญหาลึกๆ คือเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งถูกข่มขู่ รับสินบน หรือฉ้อฉลโดยพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร ทำให้คุณภาพของการลงทะเบียนไม่ตรงประเด็นเอาเสียเลย กรณีประเทศที่มีวัฒนธรรมการเลือกตั้งที่แย่งชิงๆ อาจเป็นประโยชน์น้อยมากที่จะลงทุนขนาดใหญ่ทางเทคโนโลยี เพราะถึงแม้ว่ามันจะทำงานได้ดี แต่ก็อาจเป็นเพียงการ

ทำให้กลไกเคลื่อนที่จากส่วนหนึ่งของระบบไปสู่อีกส่วนหนึ่ง การปฏิรูปที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมทางเทคโนโลยีอาจมีราคาแพงมาก โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงปัจจัย เช่น ค่าใช้จ่ายระยะยาวในการบำรุงรักษาและค่าเสื่อมราคา การกีดกันการติดตั้งระบบดังกล่าว อาจท่วมท้นงานอื่นอย่างง่ายดาย แม้ในองค์กรที่มีทรัพยากรและการจัดตั้งที่ดี โดยเรียกร่องเวลาอย่างมากจากผู้บริหารระดับสูง และมีศักยภาพที่จะดึงดูดความสนใจออกไปจากพื้นที่อื่นที่มีปัญหา ซึ่งว่ากันอย่างเป็นวัตรวิสัยแล้ว พึงได้รับความสนใจในลำดับความสำคัญที่สูงกว่า

ความเสี่ยงประการที่สอง มาจากการตั้งสมมติฐานที่ไม่เป็นจริงเกี่ยวกับประเด็นที่ไม่ใช่เรื่องทางเทคนิค ซึ่งผลสำเร็จของระบบขึ้นอยู่กับประเด็นนั้น ตัวอย่างเช่น ฐานข้อมูลซึ่งประสงค์ที่จะใช้เพื่อให้การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง อาจไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ถ้าหากไม่มีวิธีการที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าจะมีการไหลมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อมูลอันจำเป็นต่อการทำให้ในฐานข้อมูลเป็นปัจจุบัน

ความเสี่ยงประการที่สาม คือการสูญเสียความคล่องตัว การตัดสินใจที่จะรับเทคโนโลยีที่เฉพาะมาใช้ อาจผูกพันประเทศหรือองค์กรให้ติดอยู่กับวิธีการจัดการปัญหาที่ยุ่งยาก หรือมีราคาสูงขึ้นทุกทีหากจะคงไว้ในระยะยาว ตัวอย่างเช่น องค์กรที่ลงทุนอย่างหนักในกระบวนการทางอินเทอร์เน็ต ไม่เพียงแต่ในด้านการเลือกตั้ง กำลังพบว่าจะต้องดัดแปลงระบบคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (PC) เพื่อให้สามารถเข้าถึงระบบได้โดยง่ายโดยใช้สมาร์ตโฟนและแท็บเล็ต เพราะเป็นวิธีที่ผู้บริโภคเลือกชอบในการเข้าถึงการเปลี่ยนแปลงทางอินเทอร์เน็ต

ข้อสรุปของบท

- การปฏิรูปการเลือกตั้งคือการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเป้าหมายไปที่การปรับปรุงการดำเนินงานตามหลักการชี้แนะของการบริหารการเลือกตั้ง ดังที่พรรณนาไว้ในบทที่ 1 ของคู่มือนี้
- การปฏิรูปการเลือกตั้งอาจมุ่งตรงไปที่กรอบทางกฎหมายของการเลือกตั้ง รวมทั้ง EMB ตลอดจนกระบวนการด้านการบริหารและทางเทคนิคของการจัดการการเลือกตั้ง หรือบริบททางการเมืองสำหรับกิจกรรมการเลือกตั้ง
- ไม่มีแง่มุมใดของกรอบ ระบบ สถาบัน การวางแผน การจัดการ หรือการดำเนินงานของการเลือกตั้งที่รอดพ้นไปจากการปฏิรูปหรือการทำให้ทันสมัย EMB จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการพัฒนา หรือสนองตอบ หรือดำเนินการปฏิรูปการเลือกตั้ง
- EMB มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยทั่วไป ในฐานะผู้นำการปฏิรูปเชิงสถาบันไปปฏิบัติ และในฐานะผู้ริเริ่มและผู้ปฏิบัติใช้การปฏิรูปด้านการบริหาร รวมทั้งการปฏิรูปทางเทคนิค
- การปฏิรูปการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีการจัดการอย่างระมัดระวัง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยไม่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสับสน อีกทั้งก่อความยุ่งยากให้น้อยที่สุดต่อการบริหารการเลือกตั้ง

สถาบันการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) มีความยินดีที่ได้จัดให้มีการแปลบทสรุปภาษาไทยของคู่มือการออกแบบ การจัดการการเลือกตั้งฉบับปรับปรุงแก้ไขของเรา ขณะนี้ การปฏิรูปการเลือกตั้งและการศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรที่รับผิดชอบจัดการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี 2015 กำลังได้รับความสนใจมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการใช้ แทนที่จะแปลคู่มือทั้งหมดเป็นภาษาไทยในขั้นนี้ เราจึงเลือกบางบทของหนังสือและกรณีศึกษาต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการอภิปรายถกเถียงเรื่องการยกร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้

เอกสารฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการอ้างอิงแนวทางปฏิบัติและประสบการณ์เชิงเปรียบเทียบจากทั่วโลกให้แก่ผู้อ่านชาวไทย ทั้งระดับนักเรียนนักศึกษา ไปจนถึงผู้กำหนดนโยบาย เราหวังว่า ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนชาวไทยในการพิจารณาอนาคตทางประชาธิปไตยของประเทศ



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
โทร : +46-8-698 37 00
แฟกซ์ : +46-8-20 24 22
อีเมลล์ : info@idea.int
เว็บไซต์ : www.idea.int



สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา
มหาวิทยาลัยมหิดล
999 ถนนพุทธมณฑล สาย 4 ศาลายา
นครปฐม 73170
โทรศัพท์ : +66 2441 0813-5
โทรสาร : +66 2441 0872-3
อีเมลล์ : ihrpmahidol@gmail.com
เว็บไซต์ : ihrp.mahidol.ac.th



ISBN: 978-91-7671-039-5