

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง: บทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง*

Election Inspectors: Lessons Learned from Election Monitoring

กานต์ วรฉัตร**

Karn Worachat***

บทคัดย่อ

ผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นนวัตกรรมใหม่ของการเลือกตั้งที่เกิดจากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งถูกนำมาใช้แทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 และสรุปบทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง แล้วนำเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสารและจัดเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละภาคและประสบการณ์ของผู้เขียน

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอิสระในการทำงานแต่ขาดการประสานการทำงานร่วมกัน ขาดความเชี่ยวชาญและแม่นยำในกฎหมายเลือกตั้ง ความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ทำให้เกิดความคลุมเครือในบทบาท ผลงานการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งยังไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรม มีความขัดแย้งกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อีกทั้งการมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาจากจังหวัดอื่นอาจทำให้มีปัญหาในการไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่

บทความนี้

Received

25 พฤศจิกายน 2562

Revised

9 มีนาคม 2563

Accepted

18 มีนาคม 2563

* ความเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ประการใด

** ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (อดีตผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

*** Election Inspector, (A Former Director of the Provincial Election, Office of the Election Commission of Thailand).

บทสรุปของบทความนี้ ยังคงเห็นความสำคัญของผู้ตรวจการเลือกตั้ง เพราะรายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งจะช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้ง และเป็นหลักประกันในความโปร่งใสในการปฏิบัติงานที่สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นสัญญาณเตือนให้เห็นถึงความผิดปกติที่อาจเป็นการกระทำที่เป็นการทุจริตการเลือกตั้ง

บทความนี้ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสม ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกัน ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ แม่นยำในระเบียบกฎหมาย ต้องมีความชัดเจนในบทบาทและมีความมีสาระสำคัญในประเด็นที่ตรวจสอบ ต้องเป็นคนที่มีความช่างสังเกตและสงสัย สามารถสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ ต้องมีสมรรถนะในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ ได้อย่างรวดเร็ว และการประเมินผลการปฏิบัติงานต้องเป็นธรรม

คำสำคัญ: การเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการเลือกตั้ง, การตรวจสอบการเลือกตั้ง, การทุจริตการเลือกตั้ง

Abstract

The post of election inspector is a new election innovation proposed by the Constitution Drafting Commission to replace the Provincial Election Commission in monitoring officers and monitoring actions deemed to be fraudulent or violation of election laws. This article aims to study the lessons learned from the work of the provincial election inspectors, focusing on the general election on 24 March 2019 and present lessons learned from election monitoring along with appropriate recommendations for monitoring elections, Information was drawn from study of documentation, in-depth interviews with provincial election inspectors in each region and the author's experience.

The results showed that provincial election inspectors were able to work independently but non-contributing team member, not precisely in the electoral law, role ambiguity, no result appear in their job of preventing electoral fraud, conflict with a coworker. If election inspectors came from outside their assigned provinces, they did not know the people in the area.

Provincial election Inspectors are important in election monitoring because their reports provide credible information for the Election Commission of Thailand to use when

deciding to announce election results. Provincial election inspectors guarantee transparency and provide warning signals of actions deemed to be fraudulent or in violation of election law.

This paper suggests that the Election Inspectors must learn to contribute as team members, must possess knowledge and expertise in electoral laws, role clarity and materiality in monitoring, practice observation and skepticism, use creative conflict management, have competency to know the people in the area and provide fair performance appraisals.

Keywords: Election, election inspector, election Monitoring, electoral fraud.

บทนำ

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง เป็นนวัตกรรมใหม่ของการเลือกตั้ง (Election Innovation) ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 จากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่ยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีอยู่เดิมและเคยใช้เป็นกลไกในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ด้วยเหตุผลว่าเป็นกลไกที่ไม่ได้ผล ไม่มีความเป็นกลาง ตกอยู่ในอิทธิพลของนักการเมืองในพื้นที่ มุ่งเน้นเอาข้าราชการระดับสูงในจังหวัดมาเป็น เพื่อหวังอาศัยอำนาจหน้าที่ของคนที่เหล่านี้สนับสนุนการเลือกตั้ง (สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2562, น. 90-91) อีกทั้งข้อครหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองและถูกครอบงำจนขาดความเป็นกลางไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วัชรภรณ์ จัยลำเพ็ญ, 2560, น. 2) ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งกลายเป็นกลไกการเลือกตั้งใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นทดแทนเพื่อเป็นมือเป็นไม้ให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรม

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2561 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อต้นปี พ.ศ. 2562 ได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังจากเสร็จสิ้นการเลือกสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปรากฏมีการวิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด จากผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2562, น. 1)

บทความทางวิชาการนี้ ผู้เขียนสนใจถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมุ่งศึกษาถึงการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 และสรุปบทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งแล้วนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม

ผู้เขียนทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง งานวิจัยที่เก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ปฏิบัติหน้าที่ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และประสบการณ์ของผู้เขียน แล้วนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ แล้วนำเสนอในรูปแบบบทความ

ความหมายของ “ผู้ตรวจการเลือกตั้ง” และ “ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด”

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector) หมายถึง บุคคลที่ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือก (Recruitment & Selection) โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ประธานสภาทนายความจังหวัด ผู้แทนองค์กร

เอกชน ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ประธานหอการค้า หรือประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัดเลือกกันเอง 1 คน และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรรมการ ส่วนในกรุงเทพมหานคร จะมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ผู้แทนอัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล นายกสภาทนายความ ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ผู้แทนหอการค้าไทยหรือผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้แทนสมาคมธนาคารไทยเลือกกันเอง 1 คน และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ คัดเลือกแล้วส่งรายชื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกจากจังหวัดเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้ง โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อมีระยะเวลา 5 ปี

ตารางที่ 1: แสดงการแบ่งกลุ่มจังหวัดในการคัดเลือกผู้ตรวจการเลือกตั้ง

กลุ่มที่	ประกอบด้วย	รวม
1	กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี	9 จังหวัด
2	เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท อุทัยธานี	9 จังหวัด
3	ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว	8 จังหวัด
4	ตรัง พัทลุง สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	7 จังหวัด
5	ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา ภูเก็ต	8 จังหวัด
6	ขอนแก่น อุดรธานี หนองบัวลำภู เลย สกลนคร นครพนม หนองคาย บึงกาฬ	8 จังหวัด
7	นครราชสีมา ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์	6 จังหวัด
8	สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ยโสธร มุกดาหาร	6 จังหวัด
9	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูนแพร่ น่าน	8 จังหวัด
10	นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก พิจิตร เพชรบูรณ์ พิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์	8 จังหวัด

ที่มา: ข้อมูลจากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561

ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด (Provincial Election Inspector) คือ ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่กรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจับสลากรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อตามกลุ่มจังหวัดตามตารางที่ 1 โดยให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีภูมิลำเนาใน

จังหวัดที่จะแต่งตั้ง 2 คน ส่วนที่เหลืออีก 3-6 คน จะเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดอื่นในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ส่วนจะมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวนเท่าใดในจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนเขตเลือกตั้งตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2: แสดงจำนวนผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดตามเขตเลือกตั้ง

ลำดับ ที่	จำนวน เขตเลือกตั้ง	ผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัด	จังหวัด
1	1-5 เขต	5 คน	พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง กาญจนบุรี ชัยนาท นครปฐม เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี อุทัยธานี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ตรัง นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว ตราด นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สตูล กระบี่ ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ภูเก็ต ระนอง นครพนม บึงกาฬ เลย หนองคาย หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ มหาสารคาม น่านมุกดาหาร ยโสธร อำนาจเจริญ พะเยาแพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง กำแพงเพชร อุตรดิตถ์ ลำพูน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย ตาก
2	6-8 เขต	6 คน	นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ชลบุรี สงขลา นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี สกลนคร อุดรธานี ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สุรินทร์ เชียงราย นครสวรรค์
3	9-11 เขต	7 คน	ขอนแก่น อุบลราชธานี เชียงใหม่
4	12 เขตขึ้นไป	8 คน	กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา

ที่มา: ข้อมูลจากคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 1/2562 ลงวันที่ 2 มกราคม 2562

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง

มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) บางมลรัฐก็มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector) ขึ้นทำหน้าที่ในวันเลือกตั้ง (Election Day) อาทิเช่น มลรัฐมิชิแกน (Michigan State) แต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเครื่องลงคะแนน (Verify the serial and seal) ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Checking Voter's Name) ตลอดจนการออกบัตรลงคะแนนให้ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้ง (Election Recruitment Division, 2018, pp. 13-43) ส่วนที่มอนโรเคาน์ตี (Monroe County) ซึ่งเป็นเมืองทางตะวันตกของมลรัฐนิวยอร์ก (New York State) ก็มีผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพรรคการเมืองให้มาทำงานในวันเลือกตั้งเพื่อดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างสุจริตเที่ยงธรรม (Processed in a fair) และเป็นไปตามกฎหมาย (According to Election Law) (Monroe County Board of Elections, 2019, p. 2)

ขณะที่มิลวอกีสคอนซิน (Wisconsin State) ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector) จะทำหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้ง (Polling Place) ในวันเลือกตั้ง (Election Day) มีจำนวนประมาณ 3-7 คน มีหน้าที่หลักคือ จัดที่เลือกตั้งให้พร้อมสำหรับการเลือกตั้ง ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registering Voters) ให้ความช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สูงอายุหรือพิการ (Age or Disability) ให้คำแนะนำในการทำเครื่องหมายลงคะแนน (Explaining How to Mark the Ballot) การใช้อุปกรณ์การลงคะแนน (Use the Voting Equipment) ตอบคำถามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Answer Voter Questions) บันทึกการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Recording Election Participation) ออกบัตรลงคะแนน (Issuing Ballots) ให้กับคนที่ลงคะแนนแล้ว ตรวจสอบความพร้อมอุปกรณ์การเลือกตั้ง (Monitor Election Equipment) แก้ไขปัญหาอุปกรณ์การลงคะแนน (Troubleshooting Voting Equipment) ทำการนับคะแนน (Counting Votes) จัดทำเอกสารการเลือกตั้ง (Complete Election Day Forms) ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย (Maintaining Order) และบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้ง (Work Involves Enforcement of Electoral Laws) ตลอดจนหน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย (All Other Duties as Assigned) (Wisconsin Elections Commission, 2019, p. 1)

ส่วนในประเทศไทย ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนประมาณ 5-8 คน ทำหน้าที่ในแต่ละจังหวัดระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำ ความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือการกระทำใดที่จะเป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็น

ไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพบการกระทำความผิดจะรายงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบ และมีอำนาจเข้าไปในที่เลือกตั้ง หรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และตามที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560 และ ข้อ 31 และ 32 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้น มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากผู้ตรวจการเลือกตั้งในมลรัฐมิชิแกน มลรัฐนิวยอร์ก และมลรัฐวิสคอนซินในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ตรวจการเลือกตั้งในประเทศไทย จะมีหน้าที่เฉพาะในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) และตรวจสอบการกระทำที่ถือว่าเป็นการทุจริตหรือเป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง (Monitoring Actions Deemed to be Fraudulent or Violating Electoral Laws) เท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร การจัดการเลือกตั้งแต่อย่างใด

การทำหน้าที่ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ 1/2562 ลงวันที่ 2 มกราคม 2562 แต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 413 คน แล้วส่งไปปฏิบัติงานในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้ง จากการศึกษา พบว่า

1. การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ในที่นี้ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561 ซึ่งหมายถึง ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในวันเลือกตั้ง ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

วิธีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด เลือกจะใช้วิธีทั้งแบบเปิดเผยและแบบไม่เปิดเผย โดยการเข้าไปในลักษณะเปิดเผยจะเป็นการเข้าไปแนะนำตัวแบบเป็นทางการ แล้วสอบถามถึงการปฏิบัติงานว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น โดยผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางคนจะมีแผนการตรวจสอบ (Check List) เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบที่แน่นอน กับอีกลักษณะหนึ่งเป็นการเข้าไปตรวจสอบแบบไม่เปิดเผยตัว ทำตนเป็นเสมือนประชาชนทั่วไป โดยตรวจสอบจากการปิดประกาศเอกสารต่างๆ ภายในเงื่อนไขและสถานที่ที่กฎหมายกำหนด หรือคอยสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมายหรือไม่ หากพบว่าการดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะไม่เข้าไปรบกวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง

กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกฎหมาย ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะให้คำแนะนำด้วยวาจามากกว่าที่จะแจ้งเตือนด้วยลายลักษณ์อักษร (แบบแจ้งเตือนการปฏิบัติงาน ผตล.จ.1) เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการจัดการเลือกตั้ง เมื่อให้คำแนะนำด้วยวาจาแล้วก็จะคอยติดตามผลว่ามีการดำเนินการตามที่ได้คำแนะนำไว้หรือไม่ โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ

(1) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการปิดประกาศเอกสารต่างๆ ภายในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การกำหนดสถานที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ณ จุดเดียวที่จังหวัด ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องเสียเวลาการทำงานที่เขตนานั่งเฝ้าตลอดระยะเวลารับสมัครทั้ง 5 วัน การปล่อยให้บุคคลซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องเข้าไปในสถานที่รับสมัคร การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครมีระยะเวลาจำกัด หน่วยงานที่ตรวจสอบแจ้งผลตรวจสอบล่าช้า ระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองไม่เป็นปัจจุบัน ระบบการรับสมัครมีขั้นตอนการบันทึกข้อมูลที่ยุงยาก เอกสารที่ต้องสแกนเข้าสู่ระบบมีจำนวนมากและใช้เวลานาน การบันทึกข้อมูลล่าช้าเพราะระบบขัดข้องบ่อย ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งขาดความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินการทางศาลที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา

(2) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่างๆ เช่น อนุกรรมการ ผู้ช่วยปฏิบัติงาน กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง

กรรมการนับคะแนน ไม่ค่อยมีผู้สนใจอยากเข้ามาช่วยงาน ค่าตอบแทนน้อย ส่วนผู้ที่เข้ามาทำงานก็ไม่มีประสบการณ์ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงาน ในหน้าที่ บางครั้งได้ผู้สูงอายุเข้ามาทำงานทำให้ขาดความคล่องตัว การสั่งการของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตลอดเวลาทำให้เจ้าหน้าที่เกิดการสับสนในการปฏิบัติงาน การอบรมเตรียมความพร้อมให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง กรรมการนับคะแนน และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในแต่ละรุ่นมีจำนวนคนเข้าอบรมมากไป ระยะเวลาในการอบรมน้อยเกินไป วิทยากรไม่มีความรู้ในการรายงานผลอย่างไม่เป็นทางการผ่าน Application Rapid Report โปรแกรมที่ใช้ในการรวมคะแนนมีระบบขั้นตอนการทำงานยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้ล่าช้า

(3) ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียน อำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทำให้ส่งผลต่อการจัดพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องรอกำหนดหน่วยเลือกตั้งให้ล่วงหน้าก่อน หน่วยเลือกตั้งบางหน่วยมีจำนวนผู้มีสิทธิมากเกินไป ที่เลือกตั้งบางแห่งไม่เหมาะสม บางแห่งอยู่ริมถนนหรืออยู่บนสะพาน ที่เลือกตั้งบางแห่งอยู่ติดกันทำให้เกิดการสับสนลงคะแนนผิดหน่วย การพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความผิดพลาด ชัดเจน หล่น บางหน่วยยังคงมีชื่อคนตายและเด็ก อีกทั้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ชัดเจน เพราะหมึกจาง ระยะห่างระหว่างบรรทัดแคบเกินไป ทำให้การลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผิดพลาด ไม่มีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการเพิ่มชื่อ-ถอนชื่อ และตรวจสอบการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง โดยมีขอบ

(4) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ในการเตรียมงานเลือกตั้งและดำเนินการมอบสิ่งของสำหรับหน่วยเลือกตั้ง

และที่เลือกตั้งกลางให้แก่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางพบว่า วัสดุอุปกรณ์ที่จัดส่งมาให้ล่าช้า อนุกรรมการเขตไม่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง

(5) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับ การปิดประกาศเอกสารหน้าที่เลือกตั้งไม่ครบถ้วน ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ บางคนเป็นผู้สูงอายุไม่คล่องตัว นำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีหมายเลขประจำตัวประชาชนไปติดหน้าที่เลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตจำนวนมากทำให้บัตรเลือกตั้งมีตัวอักษรเล็ก ช่องทำเครื่องหมายกากบาทที่อยู่ห่างจากหมายเลข สับสนในการทำเครื่องหมาย แต่ละหน่วยมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันในการปฏิบัติในช่วงก่อนการปิดการลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งที่มีผู้มารอใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การนับคะแนนและวินิจฉัยบัตร แต่ละหน่วยยังคงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การขยายเวลาการลงคะแนนถึงเวลา 17.00 น. แม้มีเจตนาต้องการให้ประชาชนมาใช้สิทธิมากขึ้น แต่ทำให้การนับคะแนนต้องกระทำในเวลาใกล้ค่ำ หากการนับคะแนนยืดเยื้อจะต้องยุ่งยากในการจัดเตรียมอุปกรณ์ไฟฟ้า แสงสว่าง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งขาดความเข้าใจในการกรอกเอกสารแบบพิมพ์ต่างๆ และขาดความเข้าใจในการรายงานผลอย่างไม่เป็นทางการผ่าน Application Rapid Report ทำให้ผิดพลาดคลาดเคลื่อนค่อนข้างมาก

(6) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางในเขตและนอกเขตเลือกตั้ง ในการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งสำหรับการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง และการนับคะแนนของบัตรเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและนอกราชอาณาจักร ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับ บัตรเลือกตั้งที่ใช้ในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้ง 350 เขต มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับ

กับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครแบบแบ่งเขต แม้ผู้สมัครจะอยู่พรรคเดียวกันแต่ได้หมายเลขที่ต่างกัน อีกทั้งบัตรเลือกตั้งระบุแต่หมายเลขผู้สมัคร เครื่องหมายพรรคและชื่อพรรคการเมือง ไม่ได้ระบุชื่อผู้สมัคร ทำให้สับสนในการมอบบัตรเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตเลือกตั้ง

การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น แต่ก็มีส่วนที่ไม่เข้าใจและไม่พอใจในการถูกตรวจสอบ ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ คอยแต่จ้องจับผิด แทรกแซงการทำงานโดยไม่มีความรู้ในกฎหมายเลือกตั้ง ไม่สามารถให้คำแนะนำที่ถูกต้องได้ คำแนะนำให้เป็นไปในลักษณะดุลยพินิจ อีกทั้งการที่ผลัดเปลี่ยนเวียนกันมาตรวจสอบโดยไม่พร้อมกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่นวายุต่อการตอบข้อซักถามแทนที่จะใช้เวลาในการทำงาน เพราะผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีจำนวนมากเกินไปและทำงานโดยไม่ประสานงานกัน ล้นเปลืองงบประมาณ และเป็นตัวการสร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2. การตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง

วิธีการตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลือกใช้วิธีทั้งลักษณะที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย ซึ่งแต่ละคนมียุทธวิธีในการทำงานตามแนวทางของแต่ละคน การไปในลักษณะเปิดเผย ส่วนใหญ่เข้าพบปะกับนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ ส่วนผู้ที่เคยรับราชการตำรวจ ทหารก็มักเข้าพบปะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารในพื้นที่ ผู้ที่เคยทำงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะไปพบปะกับเครือข่ายการเลือกตั้ง

ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดตั้งไว้ ผู้ที่เคยรับราชการทางด้านการศึกษามาก่อน ก็มักเข้าพบปะกับข้าราชการครูในพื้นที่แล้วขยายผลไปถึงคนในชุมชนในพื้นที่

ส่วนการไปในลักษณะที่ไม่เปิดเผย จะเข้าไปพบปะพูดคุยกับผู้คนในชุมชนเสมือนเป็นประชาชนธรรมดา ไม่เปิดเผยตัวตนว่าเป็นใคร ออกท้องที่ไปกราบนมัสการ พระภิกษุสงฆ์หรือผู้นำศาสนา หรือไปตามแหล่งที่เป็นที่รวมของคนในชุมชนต่าง ๆ เช่น ร้านน้ำชาในภาคใต้ ร้านกาแฟโบราณ (สภากาแฟ) แหล่งที่รวมคนเล่นหมากรุก (คนเฒ่าคนแก่) ย่านชุมชน ตลาดนัด งานทำบุญประเพณี ในชุมชนที่จัดขึ้นในโอกาสต่างๆ

การดำเนินการที่มีทั้งลักษณะที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย ก็เพื่อที่จะแสวงหาข้อมูล เบาะแสพฤติกรรมและความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่มีข้อพิรุธอันควรสงสัยเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง เฝ้าสังเกตตามสถานที่ต่างๆ เช่น สาขาพรรค บ้านผู้สมัคร บ้านห้วยคตเนน บ้านผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้สมัคร ตลอดจนสังเกตสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นในหน่วยเลือกตั้ง ในวันเลือกตั้ง โดยเบาะแสที่ได้รับส่วนใหญ่ ได้รับแจ้งทางโทรศัพท์มือถือ และจากการลงพื้นที่ไปพบปะพูดคุยกับชาวบ้าน โดยมีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญ คือ

(1) ตรวจสอบการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัคร พบว่าผู้สมัครยังคงใช้วิธีการแบบเดิมๆ คือ การใช้รถแห่โฆษณาหาเสียง ซึ่งเชื่อว่าเป็นวิธีการที่ได้ผลที่สุดในการจูงใจให้คนสนใจ เพราะสื่อได้ทั้งภาพ เสียง ข้อความ หมายเลขผู้สมัครและพรรคการเมือง โดยให้รถเข้าไปในชุมชนแล้วเปิดสเปดโฆษณาเป็นระยะ แต่ถ้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ผู้สมัครจะนั่งรถไปด้วย วิธีการนี้ผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์สูงจะสามารถจ้างรถแห่โฆษณาได้หลายคน ซึ่งจะได้เปรียบผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์น้อย นอกจากนี้ก็ยังมีแจกแผ่นปลิวแนะนำตัว ติดโปสเตอร์ การทำป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ และการหาเสียงโดยใช้ช่องทางสื่อสังคม

ออนไลน์ (Social Media) ผ่าน facebook และ twitter เป็นเครื่องมือในการสื่อสารกับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้ทุกระดับ และได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ สื่อสังคมออนไลน์มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ได้ระดมเสียงอย่างมากโดยเฉพาะจากคนรุ่นใหม่

ส่วนปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 83 และมาตรา 162 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 อาทิเช่น แผ่นป้ายและประกาศเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครระบุข้อความไม่ครบถ้วน มีการติดตั้งแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณถนนส่วนบุคคล หรือติดตั้งแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ณ ที่ทำการสาขาพรรคการเมืองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังมีผู้ซึ่งมิใช่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองติดแผ่นป้ายโดยใช้ถ้อยคำที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และจงใจให้เข้าใจผิดในผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 73 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ ยังมีการหาเสียงเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 70 และ 71 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 เช่น การจัดทำเอกสารและแผ่นป้ายการโฆษณาที่ยานพาหนะที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งระบุข้อความสำคัญไม่ครบถ้วน ตามข้อ 6 (1) และ (4) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และยังคงพบว่า มีการทำลายป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครซึ่งเป็นคู่แข่ง

(2) ตรวจสอบการแจกจ่ายเงินซื้อเสียง พบว่าการซื้อเสียงนั้นยังคงมีอยู่ ทั้งการให้เงินหวัคเนนเพื่อซื้อน้ำใจตึงมาเป็นพวกเป็นการสร้างเครือข่ายในการช่วยเหลือเจือจาน และการแจกเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านหวัคเนน ดังนั้น บุคคลที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ความสนใจและจับตามองมากที่สุดคือ “หวัคเนน” (Canvassers) เพราะหวัคเนนมีความสำคัญมากในการหาหวัคเนนเสียงและเป็นไปได้ที่ผู้สมัครจะไม่ใช้หวัคเนน หวัคเนนส่วนใหญ่จึงยังคงมาจากผู้นำชุมชนในระดับตำบล หมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่นซึ่งมักให้การสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่งคนใดเสมออันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่เคยทำประโยชน์ส่วนตัวให้ เช่น ฝากบุตรหลานเข้าทำงาน และทำประโยชน์ให้กับชุมชนด้วยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดงานเทศกาลต่างๆ ของชุมชน จนกลายเป็นสิ่งย่ำเตือนถึงบุญคุณที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนในชุมชน อีกทั้งผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้มักมีฐานหวัคเนนเสียงของตนในชุมชนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว นอกจากนี้แล้วยังมีข้าราชการเกษียณอายุ ผู้ที่มีญาติพี่น้องมาก ผู้ที่เป็นที่เคารพยำเกรงและกว้างขวางในท้องถิ่นที่ชาวบ้านเคารพนับถือ และแกนนำกลุ่มมวลชนที่ราชการจัดตั้งขึ้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนมีความสามารถในการสื่อสารกับประชาชน ผู้สมัครจึงพยายามดึงมาเป็นหวัคเนน เพราะหากสามารถหวัคเนนเสียงให้อยู่ในทิศทางที่ต้องการได้ย่อมหมายถึงเป็นการประกันชัยชนะในพื้นที่นั้น

การใช้หวัคเนนเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงไปยังญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงและคนในหมู่บ้าน เพื่อให้ได้รู้จักกับผู้สมัคร ยังคงใช้วิธีการเดินเคาะประตูบ้านหาเสียงปรากฏตัวตามย่านชุมชน ตลาดนัด ปัญหาที่ตรวจพบ

ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดงานเลี้ยงที่ห้วคະແນน จัดขึ้นแล้วเชิญผู้สมัครมาร่วมงานเพื่อขอคะแนน หรือ การให้ผู้สมัครปรากฏตัวร่วมในกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นงานทำบุญขึ้นบ้านใหม่ งานบวช งานแต่งงาน แม้แต่ งานศพ ก็ให้ห้วคະແນนประสานเจ้าภาพขอขึ้นทอดผ้า บังสุกุล และมีประเด็นตามมาก็คือการหาเสียงในลักษณะ ต้องห้ามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และ ข้อ 18 (4) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียง เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ด้วยการ ช่วยเหลือเงินตามประเพณี โดยผ่านห้วคະແນนหรือ ไม่ก็เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการจัดงานนั้น นอกจากนี้ ยังมี การจ่ายเงินค่าพาหนะเพื่อให้ห้วคະແນนจ้างคนไปฟัง การปราศรัย ซึ่งหากไม่เตรียมผู้ฟังมาก่อนก็จะไม่มี คนสนใจมาฟัง

ขณะเดียวกัน ห้วคະແນนบางคนก็ทำหน้าที่เป็น ห้วคະແນนให้ผู้สมัครหลายคนในคราวเดียวกัน โดยมี บัญชีรายชื่อบุคคลที่ตนสามารถควบคุมคะแนนเสียงได้ เพื่อแสดงให้เห็นให้ผู้สมัครดูว่ามีจำนวนเท่าใด และเข้าช้อน ห้วคະແນนรายอื่นหรือไม่ ดังนั้น การซื้อเสียงเพื่อหวังผล จึงมิใช่การแจกแบบหว่านแห เพราะไม่สามารถทำคะแนน ได้ตามที่หวัง แต่จะต้องคุมคะแนนให้ได้อย่างมีเป้าหมาย ห้วคະແນนจึงยังคงให้ความสำคัญกับ “คินหมาฮอน” ซึ่ง หมายถึง คินสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้งที่มีความสำคัญในแง่ ที่ว่ามีการทุจริตซื้อเสียงการเลือกตั้งสูงมาก โดยเฉพาะ อย่างยิ่งห้วคະແນนจะตระเวนตามบ้าน เพื่อจ่ายเงิน ซื้อเสียงรอบสุดท้ายซึ่งหวังผลได้มาก เพราะหากประเมิน แล้วคะแนนยังไม่ถึงเป้าที่วางไว้ ก็จะได้รับซื้อให้ได้ตามเป้า หรือที่จ่ายเงินซื้อไปแล้วก่อนหน้านี้ อาจถูกผู้สมัคร รายอื่นจ่ายเงินซื้อเสียงด้วยจำนวนที่มากกว่า ก็จะจ่าย เงินซื้อเสียงเพิ่ม เพื่อเป็นโอกาสในการพลิกสถานการณ์ ครั้งสุดท้าย การจ่ายเงินซื้อเสียงนี้นิยมจ่ายในวันที่ใกล้กับ

วันเลือกตั้งมากที่สุด เพราะง่ายต่อการจดจำ อีกทั้ง เป็นการกระทำในยามค่ำคืน ในลักษณะที่ตรวจสอบหรือ พบเห็นได้ยาก แต่หากที่เฝ้าอยู่ตามบ้านจะเห็นและ เฝ้าหอน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, น. 69)

(3) ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่วางตนไม่เป็นกลาง พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้ง ใหม่หรือเพิ่งลงสมัครครั้งแรกยังขาดประสบการณ์ ในการลงหาเสียงในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้กระแส ความนิยมของพรรคหรือหัวหน้าพรรคในการหาเสียง แต่ในขณะที่บางพรรคก็ไม่ได้มุ่งหวังชนะการเลือกตั้ง ไม่ได้มีการรณรงค์หาเสียงอย่างจริงจัง ซึ่งตรงกันข้ามกับ ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีประสบการณ์ผ่าน การเลือกตั้งมาหลายครั้ง ย่อมรู้ถึงกลวิธีในการหาเสียง ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพรรคการเมือง ที่มีอิทธิพลสูงที่ยังคงใช้วิธีการผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการวางตนไม่เป็นกลางใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มีการเรียกประชุมผู้นำระดับ ตำบล หมู่บ้าน ระดับท้องถิ่นแจกจ่ายเงินเพื่อซื้อน้ำใจ และสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้ง อีกทั้งยังคงมี การจูงใจให้ชาวบ้านลงคะแนนให้ผู้สมัครด้วยวิธีการ บังคับ ชูเชื้อ ใช้อิทธิพลคุกคาม และการใช้กลุ่มมวลชน ที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นเป็นเครื่องมือ โดยผ่านการประชุม อบรมแล้วเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว เข้ามาทำการหาเสียง แล้วมอบภารกิจให้ออกไปเคาะ ประตูบ้านรณรงค์ให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจส่งผลทำให้การเลือกตั้งมิได้ เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(4) ตรวจสอบการกระทำอื่นๆ ที่เป็นการผิดตาม กฎหมายเลือกตั้ง พบว่า มีการจัดมหรสพรื่นเริงในวัน ก่อนวันเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง และมีการจำหน่าย สุราในงานอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 147 แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ในช่วงระหว่างเวลา 18.00 น.ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวัน (23 มีนาคม 2562) จนถึงเวลา 18.00 น.ของวันเลือกตั้ง (24 มีนาคม 2562) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าทำการจับกุมได้พร้อมของกลาง แล้วทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเบื้องต้นหลังการจัดให้มีพรตพรินเริงว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรายใดหรือไม่

กล่าวได้ว่า การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครได้เพียงคะแนนเดียว จึงเป็นคะแนนที่มีความหมายอย่างมากทั้งต่อตัวผู้สมัครและต่อพรรคการเมืองเพราะคะแนนทุกคะแนนจะมีผลต่อการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการใช้เงินทุจริตการเลือกตั้ง แม้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะพยายามใช้มาตรการกดดันเพื่อสกัดกั้นยับยั้งไม่ให้เกิด แต่การทุจริตการเลือกตั้งก็ยังคงมีอยู่และไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดได้ ขาดพยานหลักฐานผู้แจ้งก็ปฏิเสธที่จะเปิดเผยชื่อและเป็นพยาน เพราะทั้งหัวหน้าและสมาชิกก็เคยมีบุญคุณ เคยทำประโยชน์ให้กับคนในชุมชน เบาะแสที่ได้รับทราบจากแหล่งข่าวมักล่าช้า มีการจ่ายเงินซื้อเสียงกันไปเรียบร้อยแล้วชาวบ้านเองก็ไม่ได้รับเงินจากหัวหน้าของสมาชิกเพียงรายเดียว ใครให้ไว้ก็รับหมด แม้จะเป็นเงินเพียงเล็กน้อย อันเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ประชาชนเลือกที่จะรับ แม้จะยอมแจ้งเบาะแสให้ทราบ แต่ก็ไม่ยอมเป็นพยาน ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกมองว่าไม่มีผลงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง การรายงานการแจ้งเบาะแสก็มีรายละเอียดข้อมูลที่ไม่ชัดเจน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็เพราะเป็นคนต่างพื้นที่ ไม่รู้จักคนในพื้นที่ ไม่มีความชำนาญในพื้นที่ แม้จะมีความเป็นกลาง แต่ก็ไม่สามารถทำงานให้บรรลุ

ผลได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะไม่มีสำนวนที่มาจากผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลย (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

ถอดบทเรียนการทำงานของ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด

จากการศึกษาการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงแนวทางการตรวจสอบการเลือกตั้ง และสามารถถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ใน 2 ประเด็น คือ

1. ประเด็นที่ถือว่าเป็นจุดแข็งในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

1.1 ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความคล่องตัวเป็นอิสระอย่างมากในการทำงาน เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยตนเอง ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าหรือเป็นประธานที่มีอำนาจสั่งการเหมือนอย่างรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อีกทั้งการรายงานผลการตรวจสอบการเลือกตั้งก็รายงานตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ต้องนำเข้าที่ประชุมเพื่อขอความเห็นชอบหรือลงมติก่อน การประชุมผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละครั้ง เป็นเพียงการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลกันเท่านั้น

1.2 กลไกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกออกแบบมาเพื่อให้มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวนจังหวัดละ 5-8 คน โดยแต่งตั้งจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัด 2 คน ส่วนที่เหลือจะมาจากจังหวัดอื่นที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน และไม่เป็นข้าราชการหรือดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน

ภาครัฐ ตัดขาดออกจากงานประจำ เลิกการสวมหมวกสองใบ ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่มีญาติพี่น้องลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ได้อยู่ประจำจังหวัด และอาจถูกจับสลากให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดอื่นที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน

1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เตรียมความพร้อมให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดพร้อมเข้าสู่การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการสัมมนาเตรียมความพร้อมในวันที่ 14-16 พฤศจิกายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ โดมอนด์ บอลรูม อาคารอิมแพคฟอรัม เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้จัดให้มีการประชุมผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อนการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อชี้แจงข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับจังหวัด การปกครองท้องถิ่น จำนวนประชากรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

1.4 ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถตัดสินใจปฏิบัติงาน โดยใช้ความคิดริเริ่มและศักยภาพของตนเองที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เนื่องจากลักษณะงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และข้อ 31 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ระบุแต่เพียงการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับความหมายวิธีการและขอบเขตของการตรวจสอบการเลือกตั้งไว้ ลักษณะงานจึงเป็นเพียงแนวทางข้อปฏิบัติกว้างๆ

เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจที่จะทำงานตามความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ของตน

1.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ซึ่งเป็นอำนาจการสืบสวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง มีบทบาททั้งด้านการป้องกันและปราบปราม จึงทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งสามารถแสดงศักยภาพตามความถนัด โดยผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความถนัดทางด้านป้องกัน จะเน้นให้ประชาชนรู้เท่าทันในการซื้อเสียงของผู้สมัคร และใช้มาตรการกดดันเพื่อไม่ให้เกิดการซื้อเสียงกระทำได้อย่างง่าย ขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความถนัดทางด้านปราบปราม จะเน้นภารกิจในการแสวงหาข้อมูล เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง อันเป็นการทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถใช้ศักยภาพแสดงความเชี่ยวชาญได้อย่างเต็มที่

1.6 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นไปในลักษณะสร้างดุลยภาพของการบริหารที่มุ่งเน้นใช้จุดเด่นของแต่ละฝ่ายให้เกิดประโยชน์ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติการหลักรับมือขัดขวางการบริหารจัดการเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะผลงานส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด แม้ไม่ได้มีส่วนในการบริหารจัดการเลือกตั้ง แต่ก็มีส่วนสำคัญในการสร้างให้เกิดผลลัพธ์ที่สังคมคาดหวัง คือ การเลือกตั้งที่สุจริตเที่ยงธรรม และถือเป็นจุดแข็งในการรองรับการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้ง หากการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และรับฟังรายงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว เชื่อได้ว่าผลการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ก็สามารถพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งได้ ตาม มาตรา 127 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และข้อ 202 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

2. ประเด็นที่ถือว่าเป็นจุดอ่อนในการตรวจสอบ การเลือกตั้ง

2.1 การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความ คล่องตัวเป็นอิสระอย่างมากในการทำงาน ทำให้พบ จุดอ่อนที่สำคัญคือ การขาดการประสานการทำงาน ร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นสุด การปฏิบัติหน้าที่ หากเห็นว่าผู้ใดไม่ผ่านเกณฑ์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน จะคัดชื่อผู้นั้นออกจาก บัญชีรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้ง ตามข้อ 48 ของระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จึงทำให้ผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนมุ่งหวังทำผลงานของตน การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะต่างคน ต่างทำ เกิดการ ทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ต้อง เสียเวลาทำงาน วุ่นวายในการตอบข้อซักถามจาก ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผลัดเปลี่ยนเวียนกัน เข้ามา อีกทั้งยังทำให้ถูกมองว่ามีจำนวนผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดมากเกินไป (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

แต่ถ้านำมิติด้านพื้นที่ (Area) และประชากร (Population) มาประกอบการพิจารณาจะพบว่า บางจังหวัดมีพื้นที่กว้างขวาง เช่น นครราชสีมา มีพื้นที่ 20,494 ตารางกิโลเมตร มีอำเภอและตำบลมากที่สุด ถึง 32 อำเภอ 287 ตำบล ขณะที่บางจังหวัดมีพื้นที่

น้อยมาก เช่น ภูเก็ต มีเพียง 3 อำเภอ แต่ความหนาแน่น ของประชากรสูงถึง 740 คนต่อตารางกิโลเมตร (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2562, น. 1) องค์ประกอบ เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดต้องลงพื้นที่ให้ครอบคลุมเพื่อแสวงหา ข้อมูลเบาะแสแข่งกับเวลาที่มีไม่มาก ช่วงระหว่างเวลา ที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง 45-60 วัน โดยประมาณ การมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน 5-8 คน (ขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่) จึงไม่ได้มีจำนวนมากเกิน ความจำเป็น

2.2 การออกแบบกลไกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดเพื่อมุ่งหวังให้มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มี ภูมิลำเนาในจังหวัด 2 คน ส่วนที่เหลืออีก 3-6 คน เป็น ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดอื่น ได้กลาย เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ที่มีได้มีภูมิลำเนาในจังหวัดที่แต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่รวม อยู่ด้วย ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนใหญ่ กลายเป็นคนแปลกหน้า ไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ ขาดความชำนาญในพื้นที่ จนทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ ตรวจสอบการเลือกตั้งได้ (สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2561, น. 1)

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (Job Specification) ของผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ถูกกำหนดไว้ใน ข้อ 10-12 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561 และรายชื่อ ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ผ่านกระบวนการสรรหาและ คัดเลือก (Recruitment & Selection) และได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3: แสดงข้อมูลของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้ง ส.ส. 2562

กลุ่มที่	ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด (คน)	เพศ		ประสบการณ์การรับราชการ	
		ชาย	หญิง	เคย	ไม่เคย
1	51	48	3	41	10
2	45	42	3	40	5
3	41	40	1	27	14
4	36	33	3	29	7
5	42	40	2	32	10
6	44	43	1	40	4
7	36	36	-	33	3
8	34	34	-	28	6
9	43	40	3	37	6
10	41	40	1	35	6
	413	396	17	342	71

ที่มา: ข้อมูลจากคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 1/2562 ลงวันที่ 2 มกราคม 2562 และสืบค้นเพิ่มเติมจากอินเทอร์เน็ต

จากตารางที่ 3 พบว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แยกตามกลุ่มจังหวัดต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีจำนวน 396 คน คิดเป็นร้อยละ 95.88 ที่เหลือเป็นเพศหญิงจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 4.12 และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เคยรับราชการมาก่อนจำนวน 342 คน คิดเป็นร้อยละ 82.81 ส่วนที่ไม่มีประสบการณ์รับราชการมาก่อนมีจำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 17.19 จากข้อมูลดังกล่าว จึงอาจจำแนกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่มีประสบการณ์เคยรับราชการมาก่อน ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 82.81 ส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการมหาดไทย ทหาร ตำรวจ ครู หรือหน่วยงานอื่นๆ แม้กระทั่งผู้บริหารระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ซึ่งตลอดชีวิตการรับราชการของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ ล้วนมีประสบการณ์เคยผ่านการโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดต่างๆ จึงมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ ในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ดังนั้น ปัญหาการไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ จึงไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในกลุ่มนี้

อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มที่ไม่เคยมีประสบการณ์รับราชการ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มภาคเอกชน ทนายความ และอดีตพนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 17.19 ซึ่งอาจมีปัญหาในเรื่องไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดแนวทางแก้ไข ปัญหาไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่จะต้องเข้าไป มีบทบาทในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยสรรหาและแต่งตั้งผู้ช่วยปฏิบัติงานที่มีภูมิลำเนา ในจังหวัด มีความพร้อมปฏิบัติงานในพื้นที่ ใช้ภาษา ท้องถิ่นได้ ขับรถยนต์ได้ มีความรู้ด้านคอมพิวเตอร์และ อุปกรณ์การสื่อสาร รู้จักสภาพพื้นที่และเส้นทางคมนาคมเป็นอย่างดี ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน แก่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกคน แต่ก็อาจ ถูกครอบงำจากผู้ช่วยปฏิบัติงานซึ่งเป็นคนในพื้นที่ ไม่นำพาไปในพื้นที่ที่เป็นปัญหา (สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2561, น. 1)

2.3 ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้ง เพราะความแม่นยำจะทำให้สามารถบ่งชี้ ถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายได้ แต่ภายหลังจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้ มีการสัมมนาเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 พบว่าเป็นการสัมมนาที่จัดขึ้น เพียงครั้งเดียวนับแต่ที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งขณะนั้น ระเบียบ กฎหมายเลือกตั้งหลายฉบับยังไม่ได้ประกาศใช้ แม้ต่อมาจะมีการประกาศบังคับใช้แล้ว ก็เป็นเพียงแจก เอกสาร คู่มือ ระเบียบ กฎหมาย ให้ไปศึกษาทำความเข้าใจเอง ไม่มีการอบรมให้ความรู้ เพื่อให้เข้าใจ ไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดแต่ละคน ทำงานตามศักยภาพของตน ตามความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญและประสบการณ์ ที่มีอยู่ ติความการรับรู้กันเอง จึงกลายเป็นจุดอ่อน ที่ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ใช้ดุลยพินิจในการทำงาน โดยขาดความรู้ ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2.4 เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัด พบว่า ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน

เกี่ยวกับคำว่า “ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ดำเนินการเลือกตั้ง” ว่ามีความหมาย วิธีการ หรือ ขอบเขตมากน้อยเพียงใด แม้จะเป็นผลดีที่เปิดโอกาสให้ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้คิดและทำโดยใช้ ศักยภาพของตนที่มีอยู่อย่างเต็มที่ แต่ก็มีจุดอ่อนที่ทำให้ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า คอยแต่จ้องจับผิด อีกทั้งยังมิ การเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการ เลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดในการ “ตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมาย เลือกตั้ง” ก็ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมาย วิธีการหรือขอบเขตเช่นเดียวกัน จึงต้องเทียบเคียงจาก อำนาจการสืบสวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีบทบาททั้งด้าน การป้องกันและปราบปราม ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดเลือกทำงานตามความถนัด แต่ก็เป็ นผลงานที่ไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน กลายเป็น จุดอ่อนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่สามารถตรวจสอบ การกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งได้ แม้จะมี รายงานว่ามีการกระทำความผิดตามแบบ ผดล.จว. 2/1 ก็ถูกตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ได้พบว่ามีการกระทำความ ผิด มีข้อมูลไม่ชัดเจน เป็นเพียงข้อสงสัยว่าอาจมีการกระทำ นั้นเกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 6) อีกทั้งไม่มีสำนวนที่มาจากผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2.6 การที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดมีหน้าที่และมุมมองในเป้าหมายที่แตกต่าง กัน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดมุ่งหวังให้การเลือกตั้งสำเร็จลงด้วยดี ในขณะที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมุ่งเป้าหมายให้ การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริต เที่ยงธรรม เมื่อผู้ตรวจการ

เลือกตั้งประจำจังหวัดไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งเกิดความไม่พอใจ เพราะเหมือนคอยถูกจ้องจับผิด ประกอบกับผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นนวัตกรรมการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใหม่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่เห็นด้วยมาตลอด จึงเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นตัวการสร้างปัญหาให้กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 20)

อภิปรายผล

จากการถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้ทราบถึงประเด็นที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนในการตรวจสอบการเลือกตั้งซึ่งสามารถอภิปรายผลการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ 6 ประเด็น ดังนี้

1. ความคล่องตัวเป็นอิสระ (Independence) ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความคล่องตัวเป็นอิสระ คือ โครงสร้างที่ถูกออกแบบมาให้เป็นโครงสร้างอย่างง่าย (Simple Structure) มีลักษณะเฉพาะ มีอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ตนเอง (Mintzberg, 1980, pp. 322-341) เป็นทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ลักษณะการทำงานไม่มีความสลับซับซ้อน (Complexity) สภาพแวดล้อมเรียบง่าย ไม่มีการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) มีความคล่องตัวในกระบวนการทำงาน (Process) ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความเชี่ยวชาญ (Expertise) สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ (Dessler, 1986, pp. 215-231) อีกทั้งโครงสร้างไม่ได้ถูกออกแบบให้ทำงานในรูปคณะกรรมการ (Commissioner or Committee) จึงไม่มีสายการบังคับบัญชา (Scalar

Chain) ทำให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) (Fayol, 1949, p. 24) แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ขาดการประสานงาน (Cooperation) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกัน (Contributing Team Member) (Collins, 2001, p. 21) โดยทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีใครเป็นผู้ควบคุมกลุ่ม แต่ใช้การประสานงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน (Rabinowitz & Renault, 2013, p. 9) มองภารกิจในภาพรวม ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม (Yukl, 2012, pp. 245-270) ภาพรวมยิ่งชัดเจน ศักยภาพการทำงานร่วมกันก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น (Maxwell, 2004, pp. 24-26)

2. ความมีสมรรถนะ (Competency) ในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่

การที่กลไกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกออกแบบมาเพื่อให้มีความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มาจากจังหวัดอื่นหรือต้องไม่เป็นข้าราชการ ตัดขาดออกจากงานประจำ เพื่อให้วางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้ง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง สามารถปฏิบัติตนได้อย่างไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทำให้ไม่เกิดภาวะระแวงสงสัยของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Overeem, 2005, pp. 311-329) การทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งก็จะได้รับการยอมรับ แต่ขณะเดียวกันก็อาจทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดประสบปัญหาในเรื่องการเป็นคนแปลกหน้า ไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องมีสมรรถนะ (Competency) ความสามารถในการหน้าที่ที่ต้องใช้ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) บทบาททางสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ (Self-image) ทิศนคติ (Attitude) (McClelland, 1971, pp. 1-14) ในการปรับตัวเข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ เพื่อแสวงหาข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง

3. ความรู้ ความเชี่ยวชาญ (Knowledge & Expertise) แม่นยำในระเบียบ กฎหมาย

การมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและแม่นยำในระเบียบ กฎหมายเลือกตั้ง จะทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดสามารถบ่งชี้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายได้ แต่การที่จะมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและ แม่นยำได้นั้น จะต้องผ่านการทบทวนทรัพยากรของ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อลงทุนให้ผู้ตรวจการ เลือกตั้งได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ (Yukl, 2012, pp. 367-388) ผ่านการฝึกอบรม (Training) ให้เกิดความชำนาญ (Daft, 2010, p. 15) หรือการถ่ายโอนความรู้ทั้งแบบที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้เกิดการแบ่งปัน ความรู้ที่มีอยู่ (Sharing tacit knowledge) (Nonaka & Takeuchi, 1995, p. 62) เชื่อมโยงความรู้จนเกิด ความเชี่ยวชาญในการคิดวิเคราะห์ (Marquardt, 2011, p. 62) เป็นการเตรียมคนให้พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้วจะสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ ทันที (Nadler, 1984, pp. 50-51) ซึ่งจะส่งผลต่อ ความสำเร็จ ความมีประสิทธิภาพขององค์กร (Werner & DeSimone, 2011, p. 277) และผลงานที่ได้จะเป็น ที่ยอมรับมากขึ้น (Acceptable Performance) (Beach, 1980, p. 169)

4. ความมีสาระสำคัญ (Materiality) ในการตรวจสอบ การเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งจะต้องคำนึงถึงความมี สาระสำคัญและมีประเด็นที่ชัดเจน มีนัยสำคัญที่ส่งผล ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือ ไม่สุจริต เทียงธรรม

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด พบว่า ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับ คำว่า “ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนิน การเลือกตั้ง” (Monitoring Officers) มีความหมาย

(Definition) อย่างไร วิธีการตรวจสอบ (Means) มีวิธีการใด ขอบเขตการตรวจสอบ (Job Scope) มีขอบเขตที่แคบ (Narrow Scope) หรือขอบเขตที่กว้าง (Wide Scope) มากน้อยเพียงใด การที่คำบรรยาย ลักษณะงาน (Job Description) ไม่ได้ให้รายละเอียดไว้ จึงทำให้เป็นเพียงแนวทาง (Guideline) กว้างๆ ที่เปิด โอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ (Gareth, 2001, p. 174) คิดและกระทำในทางริเริ่มสร้างสรรค์โดยใช้ ศักยภาพของคนที่มีย่อยอย่างเต็มที่ (Katz & Kahn, 1966, pp. 225-228)

แต่ขณะเดียวกัน การขาดความชัดเจนในความหมาย ทำให้เกิดความคลุมเครือในบทบาท (Role Ambiguity) (Szilagyi & Wallace, 1990, p. 280) เกิดการ “รับรู้” (Perception) ที่แตกต่างกัน (Robbins, 1989, p. 83) ขึ้นอยู่กับการเรียนรู้ ประสบการณ์ ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมและการกล่อมเกลாதาสังคม นำไปสู่การตีความ (Interpretation) ตามความเข้าใจของตนเอง และ ส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรม (Behavior Reaction Response) (Luthans, 1992, p. 57) กลายเป็น การจ้องจับผิดในเรื่องหยาบหยาบ และเข้าแทรกแซง การทำงานของเจ้าหน้าที่

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้ให้ความหมายคำว่า “ตรวจสอบ” ไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ให้ความหมายของคำว่า “ตรวจ” หมายถึง พิจารณาตรวจสอบความเรียบร้อย เช่น ตรวจราชการ พิจารณา ดูว่าถูกหรือผิด ตรวจการ ตรวจดูการงานให้ดำเนินไป โดยเรียบร้อย (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, น. 426) ส่วนคำว่า “สอบ” หมายถึง ตรวจ เพื่อหาข้อเท็จจริง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, น. 1148) จึงพอสรุปได้ว่า “ตรวจสอบ” น่าจะหมายถึง การตรวจดูว่าถูกหรือ ผิด โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ดังนั้น การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) น่าจะเป็นการตรวจดูการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่ากระทำถูกหรือผิดระเบียบกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ถ้าพบว่ากระทำไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้องให้รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบ โดยไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซง (Interference) หรือดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น เพราะอาจเป็นการขัดขวางมิให้การนั้นเป็นไปตามกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง อาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางปกครอง ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และถ้าเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบทางอาญานอกจากนี้ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดอยู่ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 อาจต้องรับผิดชอบทางกฎหมายอาญาอีกทางหนึ่งด้วย

5. ความเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) เพื่อแสวงหาข้อมูล

การเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย นับเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถใช้ในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและพรรคการเมือง

ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ใน “การตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง” ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลือกทำงานตามความถนัด ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในด้านการป้องกัน หรือบทบาทในการปราบปราม แต่ก็ก็เป็นผลงานที่ไม่สามารถเห็น

เป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานหรือประจักษ์พยานยืนยัน แหล่งข่าวที่แจ้งเบาะแสก็ไม่พร้อมที่จะเป็นพยาน แม้จะพบว่ามีกรกระทำที่อาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม ก็ถูกตั้งข้อสงสัยเกินว่ามีข้อมูลไม่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ตรวจการประจำจังหวัดหลายคนเลือกที่จะไม่รายงาน แต่ถ้ารายงานก็เลือกที่จะระมัดระวังในการบรรยายละเอียด เพราะขาดพยานยืนยัน

การแสวงหาข้อมูลเบาะแส จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพบว่า วิธีการที่ดีที่สุดคือการเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) สังเกตทุกสิ่งที่มีมองเห็นอย่างเอาใจใส่ ตั้งข้อสงสัยเมื่อมีเหตุสะงุดใจในความไม่แนชัดในข้อเท็จจริง เช่น ไปงานศพในหมู่บ้าน พบว่าผู้สมัครเข้ามาร่วมงานด้วย เป็นการเริ่มต้นสังเกตด้วยสิ่งสะงุดตาสะงุดใจ แล้วตั้งข้อสงสัยว่ามีการจ่ายเงินช่วยเหลือตามประเพณีหรือไม่ เป็นต้น

การเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การไม่เปิดเผยว่าเป็นใคร (Covert Role) แอบแฝงไปอยู่ในพื้นที่อย่างผสมกลมกลืน คนในชุมชนไม่รู้ตัวว่าถูกสังเกต สร้างความสัมพันธ์ที่ดี ใช้ชีวิตเหมือนกับคนในชุมชน แสดงบทบาทเป็นคนพวกเดียวกัน ไม่เปิดเผยตัว ไม่ทำตัวเด่นจนผิดสังเกต (Passive Participant) ทำตนเป็นเสมือนสมาชิกในสังคม เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนอย่างสงบ อาจต้องยอมเสียเวลาโดยไม่ได้ข้อมูลใดๆ ในช่วงแรก แต่เป็นการปูทางสร้างความสัมพันธ์ไว้มาก่อน เพราะการสร้างความสัมพันธ์อาจต้องใช้เวลาเพื่อให้ได้รับการยอมรับ (Denzin, 1978, pp. 30-58) สร้างความคุ้นเคยให้คนในชุมชนเกิดความไว้วางใจ ยอมรับเป็นสมาชิกในชุมชนโดยสนิทใจ สร้างความสนิทสนมกับคนในชุมชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ และให้คนนั้นเชื่อมโยงแนะนำไปยังคนอื่น

ต่อไป เรียกว่า “Snowball Technique” ซึ่งหมายถึง กลุ่มคนจะค่อย ๆ พอกพูนเหมือนก้อนหิมะที่กลิ้งไปแล้ว มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งนับเป็นเทคนิคที่ใช้ได้ดี (Goodman, 1961, pp. 148-170)

เมื่อสร้างความคุ้นเคยได้แล้ว วิธีที่ดีที่สุด คือ การแวะไปเยี่ยมเยียนนั่งคุยในลักษณะกันเอง คุยไปเรื่อย ๆ พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ปรับตัวให้เข้ากับคนในชุมชน (Malinowski, 2014, 19-24) จนทำให้ได้รู้ว่าใครในชุมชนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัคร ใครเป็นหัวหน้า ใครเป็นผู้มีอิทธิพลในชุมชน เพื่อจะได้สังเกตการกระทำ (Acts) แบบแผน (Activities) ความสัมพันธ์ (Relationship) ที่สามารถนำมาเชื่อมโยงให้เข้าใจเรื่องราวต่างๆ (Lofland, 2006, p. 222)

(2) การเปิดเผยว่าเป็นใคร (Overt Role) บอกอย่างตรงไปตรงมา ฝ่าสังเกตุอยู่วงนอก ทำตนเป็นบุคคลภายนอก ไม่เข้าร่วมในกิจกรรมชุมชน ไม่เข้าไปอยู่ในชุมชน เข้าไปในพื้นที่อย่างคนแปลกหน้า ในระยะเวลานั้นๆ ผิดเฟิน เข้าไปสอบถาม โดยไม่มีความสัมพันธ์แล้วก็ออกไป วิธีนี้มักเสี่ยงต่อการถูกสงสัยจากทุกฝ่าย ชาวบ้านจะระมัดระวังในการให้ข้อมูล มักใช้ในชุมชนเมืองที่มีคนอยู่หนาแน่น ไม่จำเป็นต้องรู้จักกันซึ่งแตกต่างจากสังคมชนบท บางครั้งอาจเป็นการสังเกตโดยผ่านกระจกรถยนต์ (One Way Mirror) (Herman & Reynolds, 1995, p. 106) โดยจอตรงกล้องเดียวกับบ้านผู้สมัครหรือหัวหน้าของสมัครเพื่อฝ่าสังเกตุพฤติกรรมที่ผิดปกติ

การเลือกใช้บทบาทใดนั้นขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ว่าบทบาทใดจะทำให้ได้ข้อมูลเบาะแส และมีสถานภาพที่เหมาะสม สามารถใช้อ้างเหตุผลในการเข้าไปแสวงหาข้อมูลในชุมชน (Spindler, 1974, pp. 449-462) อีกทั้งการเป็นคนช่างสังเกตหรือสงสัยนี้เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้กันเองจากการฝึกฝน ประสบการณ์ ไม่ใช่สิ่งที่จะสอนหรือถ่ายทอดกันได้ (Wolcott, 2009, pp. 149-152)

6. การมีทักษะในการสื่อสาร (Communication) เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในลักษณะการแบ่งโครงสร้างเป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน (Line and Staff Functions) (Mooney & Reiley, 1931, pp. 38-39) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในสายงานหลัก (Line) ปฏิบัติภารกิจหลัก (Main Functions) ในกระบวนการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นผลผลิตหลัก (Output) ขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในสายงานสนับสนุน (Staff) ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ออกมาเป็นไปอย่างสุจริตเที่ยงธรรม

ความขัดแย้งระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสายงานหลักกับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสายงานสนับสนุนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ (Line & Staff Conflict) และถือเป็นเรื่องปกติ เพราะหน้าที่และมุมมองในเป้าหมาย (Purpose) แตกต่างกัน (Gordon, 1999, p. 362) และบางครั้งก็ส่งผลต่อการดำเนินงานถ้าอยู่ในระดับที่เหมาะสม เพราะทำให้เกิดความตื่นตัว ไม่หยุดนิ่ง (Robbins, 1994, pp. 169-170) ประกอบกับผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นนวัตกรรมการเลือกตั้ง (Election Innovation) ที่เกิดขึ้นใหม่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่เห็นด้วยมาตลอด จึงทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change) เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพหลัก (Beatty & Gordon, 1988, pp. 25-33)

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงต้องใช้วิธีการที่เหมาะสม

เพราะมีฉะนั้นความขัดแย้งอาจพัฒนาตัวเองขยายวงกว้างออกไป หรืออาจกลายเป็นความขัดแย้งที่แผ่กระจาย ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องมีทักษะในการสื่อสาร (Communication Skill) เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ถูกตรวจสอบ เพราะความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมาจากความล้มเหลวในการขาดการสื่อสารระหว่างคนในองค์กร (Kotter, 2012, pp. 87-102) จึงต้องชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายขององค์การร่วมกัน (Superordinate Goals) เพื่อให้ทุกคนยึดเป้าหมายนี้เป็นหลักในการทำงาน และละทิ้งความขัดแย้งที่เกิดขึ้น (Robbins, 1990, pp. 346-347) ซึ่งอาจทำได้ทั้งช่องทางที่เป็นทางการ (Formal Communication Channels) ผ่านสายการบังคับบัญชา หรือแสดงความคิดเห็นในการประชุมร่วมกัน และการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication Channels) ที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างคนเป็นตัวอย่างทอด (Gordon, 1999, pp. 533-535)

บทสรุป

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง เป็นนวัตกรรมใหม่ของการเลือกตั้งที่เปลี่ยนบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิมจากการทำงาน “เชิงรับ” ให้เป็นการทำงาน “เชิงรุก” ซึ่งผลการศึกษาการถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้เห็นความสำคัญของการมีผู้ตรวจการเลือกตั้งและยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะยกเลิก ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การรับฟังรายงานของผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector's Report) ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ช่วยทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง (Announcement of Election Results)

2. การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) เป็นการตรวจว่ามีการปฏิบัติ

ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย (Legal Compliance) หรือไม่ ซึ่งเป็นการลดความเสี่ยง (Risk Reduction) ที่อาจเกิดจากความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มโอกาสของความสำเร็จในการจัดการเลือกตั้ง ส่งเสริมให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และเป็นหลักประกันถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน (Transparency) ที่สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน เป็นไปตามครรลองของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

3. รายงานการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Fraud) เป็นการส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้า (Warning Signals) ว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งพบว่า มีข้อมูลเบาะแสหรือความผิดปกติที่อาจเป็นการกระทำที่เป็นการทุจริตการเลือกตั้ง (Red Flags) ของผู้สมัครและพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทราบถึงข้อบกพร่องล่วงหน้าจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และสามารถดำเนินการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการเห็นการเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริต เทียบธรรม

4. การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งถูกตัดขาดจากงานประจำ ไม่เป็นข้าราชการ เลิกสวมหมวกสองใบ และอาจถูกจับสลากให้ไปตรวจสอบการเลือกตั้งในจังหวัดอื่น อีกทั้งทำงานเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น โอกาสที่จะตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในพื้นที่จึงเป็นไปได้ยาก ทำให้มีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) มากกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม เพราะสามารถทำงานได้อย่างไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทำให้รายงานการตรวจสอบมีความน่าเชื่อถือ (Trustworthy)

5. งานของผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นงานที่สร้างความเชื่อมั่น (Assurance Service) ในกระบวนการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งจึงมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องทำงานในรูปคณะกรรมการ และไม่มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง

คนหนึ่งคนใดเป็นหัวหน้า การรายงานผลการตรวจสอบ การเลือกตั้งเป็นการรายงานตรงต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (Direct Interaction with the Board) โดยไม่ต้องนำเข้าไปประชุมเพื่อขอความเห็นชอบหรือ ขออนุมัติก่อน จึงช่วยสร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่น ได้ว่าการรายงานสามารถทำได้อย่างเที่ยงตรง ตรงไป ตรงมา และเป็นความลับ (Confidentiality)

6. การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งไม่มีความสัมพันธ์ กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในรูปแบบงานประจำเหมือนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความ เป็นอิสระต่อกัน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องวุ่นวายอยู่กับการกิจที่ต้องบริหารจัดการเลือกตั้ง แม้จะมีพนักงานที่รับผิดชอบด้านการสืบสวนการทุจริต การเลือกตั้งโดยเฉพาะ แต่ก็มีจำนวนน้อย อีกทั้งต้อง วุ่นวายอยู่กับการทำเอกสารและคอยรับเรื่องราวเรียน ทางโทรศัพท์ ไม่สามารถทำงานเชิงรุกในพื้นที่ได้ ในขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งมีความพร้อมในการทำงาน เชิงรุกในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสการทุจริตการเลือกตั้ง ในพื้นที่ นับเป็นผลดีในด้านการสร้างดุลยภาพ ในการบริหาร สามารถใช้จุดเด่นของแต่ละฝ่ายให้เกิด ประโยชน์ แต่ละฝ่ายสามารถทุ่มเทการทำงานในหน้าที่ ของตนได้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า การทำงานของ ผู้ตรวจการเลือกตั้งยังคงมีจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การทำงานบังเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางรูปธรรม อันเป็นผลดีต่อการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็น ต่างๆ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระ (Independence) ที่ทำให้ การทำงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความ ข้ำซ้อนกันในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ทำให้ต้องวุ่นวายต่อการตอบข้อซักถามของผู้ตรวจการ เลือกตั้งที่ผลัดเปลี่ยนเวียนกันเข้ามาไม่พร้อมกัน ดังนั้น ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกัน (Contributing Team Member) โดยทุกคนมี ความเท่าเทียมกัน ไม่มีใครเป็นผู้ควบคุมกลุ่ม มองการกิจ ในภาพรวม ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม โดยใช้ หลักประสานในการทำงานร่วมกัน

2. ความมีสมรรถนะ (Competency) ที่ต้อง ตระหนักว่าภารกิจของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นภารกิจ “เชิงรุก” ไม่ใช่ภารกิจ “เชิงรับ” ดังนั้น จึงต้องใช้ความสามารถในหน้าที่ที่ต้องใช้ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) บทบาททางสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ (Self-Image) ทศนคติ (Attitude) ในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีเวลาทำงานไม่มาก ต้องรู้จักเชื่อมสัมพันธ์กับ คนในชุมชน (Connection to Community) จนสามารถหาข่าวเชิงลึกได้ อีกทั้งยังต้องมีทักษะในการ ใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ในการติดตาม ความเคลื่อนไหวของผู้สมัครและพรรคการเมือง

3. ความรู้และความเชี่ยวชาญ (Knowledge & Expertise) ที่ต้องการความแม่นยำในระดับ กฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ ความสำคัญในการพัฒนาผู้ตรวจการเลือกตั้งให้มีโอกาส ได้เรียนรู้ระเบียบ กฎหมายใหม่ๆ ผ่านการอบรม ประชุม สัมมนา จนเกิดความเชี่ยวชาญในการคิดวิเคราะห์และ สามารถบ่งชี้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายได้อย่างแม่นยำ โดยเฉพาะก่อนที่จะไปปฏิบัติ หน้าที่ ไม่ใช่ให้ไปอ่านและทำความเข้าใจกันเอง และ ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นภายหลังเสร็จสิ้น หน้าที่

4. ความมีสาระสำคัญ (Materiality) ที่ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นที่มีนัยสำคัญที่ส่งผลเสียหายต่อการเลือกตั้ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ความชัดเจนในเรื่อง “ตรวจสอบ” ว่ามีความหมายอย่างไร วิธีการตรวจสอบเป็นเช่นใด ขอบเขตมากนักน้อยเพียงใด เพราะการขาดความชัดเจนทำให้เกิดความคลุมเครือในบทบาทและเกิดการรับรู้ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้กลายเป็นการคอยจับผิดในเรื่องหยาบหยาบในประเด็นที่ไม่ใช่สาระสำคัญ อีกทั้งการตรวจสอบต้องไม่เป็นการสร้างความกดดัน ตึงเครียดหรือความคับข้องใจให้เจ้าหน้าที่ ต้องมีความสามารถในการสื่อสารในทางสร้างสรรค์ สร้างความรู้สึกเป็นมิตรและบรรยากาศที่ดีในการทำงานร่วมกัน และไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่

5. ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) มีสายตาที่เฉียบคม ฉับไว (Eagle-Eyed) สามารถสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นและรับรู้ได้อย่างรวดเร็ว รู้จักปรับตัวให้เข้ากับชุมชน และใช้บทบาทที่เหมาะสมในการเฝ้าสังเกต จับตาดู พฤติกรรมของผู้สมัครและหัวหน้าคะแนน ตลอดจนมีเทคนิคในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสได้อย่างชาญฉลาด

6. ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ (Creative Conflict Management) โดยยึดเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องการให้การเลือกตั้งสำเร็จลงได้ด้วยดี และมีความสุจริต เทียงธรรม

7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance

Appraisal) ต้องเป็นธรรม การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกมาอย่างดี ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงย่อมอาจมีได้ทั้งผู้ที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับทุกองค์การ กลไกการประเมินผลการปฏิบัติงาน จะเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงาน จึงควรเป็นการประเมินแบบรายบุคคล (Individual) ไม่ใช่มองภาพแบบเหมารวม ผู้ตรวจการเลือกตั้งแต่ละคนย่อมต้องการทราบผลการประเมินของตนเองว่าเป็นอย่างไร มีคุณค่าหรือไม่ ในสายตาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อะไรคือข้อบกพร่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะได้ว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งมีคุณค่าต่องานมากน้อยเท่าใด การประเมินผลจึงควรต้องมีตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน (Key Performance Indicators) เปิดโอกาสให้ได้รับรู้ถึงหลักเกณฑ์การประเมิน

การคัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จะต้องอยู่บนฐานของเหตุผลที่สมควรว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พยายามอย่างเต็มที่ในการส่งเสริม พัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งแล้วหรือยัง และควรจะต้องเป็นทางเลือกสุดท้ายจริงๆ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าผู้ที่ถูกคัดชื่อออก ตกเป็นเหยื่อของการคัดออกอย่างไม่เป็นธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแสดงให้เห็นชัดเจนว่า กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการคัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ มีความเป็นธรรม ถูกต้องและเป็นประเด็นเรื่องงานโดยตรง.

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2562, กันยายน 28). *เปิดผลวิจัยเลือกตั้ง 24 มี.ค.ชี้ชัดระบบจัดสรรปันส่วนสร้างปัญหาสารพัด*. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/news/601868>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546) *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- วัชรภรณ์ จัยลำเพ็ญ. (2560, พฤษภาคม 30). *การให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด*. สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/Ebook/content-issue/2560/hi2560-029.pdf>.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2562, กันยายน 17). *จังหวัดของประเทศไทยเรียงตามพื้นที่*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/รายชื่อจังหวัดของประเทศไทยตามพื้นที่>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *คืบหน้ามหาน. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ, สารานุกรมการเมืองไทย (หน้า 69)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. (2561, พฤศจิกายน 20). *ประสิทธิผลแห่งกลไกผู้ตรวจการเลือกตั้ง. มติชนสุดสัปดาห์*. สืบค้นจาก http://www.matichon.weekly.com/column/article_126152
- _____. (2562). *กกต. ม.44: เชิงอรรถการเมืองไทย พ.ศ. 2556-2561*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). *เอกสารสรุปประเด็นการประชุมถอดบทเรียนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป 24 มีนาคม 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (2562). *สรุปมติ กกต. กรณีมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสืบสวนหรือไต่สวนตาม ระเบียบ กกต. ว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

ภาษาอังกฤษ

- Beach, Dale S. (1980). *Personnel: The Management of People at Work*. 4th ed. New York: Macmillan Press.
- Beatty, C. A., & Gordon, J. R. M. (1988). Barriers to the Implementation of CAD/CAM Systems. *Sloan Management Review*, 29(4), 25-33.
- Collins, Jim. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't*. London: Harper Collins.
- Daft, Richard L. (2010). *Understanding the Theory and Design of Organizations*. 10th ed. Illustrated. Boston: South-Western Cengage Learning.
- Denzin, Norman Kent. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. 2nd ed. New York: McGraw-Hill.
- Dessler, Gary. (1986). *Organization Theory: Integrating Structure and Behavior*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. Inc.

- Election Recruitment Division. (2018). *Election Inspector's Manual*. Michigan: Ann Arbor city clerk's office.
- Fayol, Henri. (1949). *General and Industrial Management*. London: Sir Isaac Pitman & Sons.
- Gareth, Jones R. (2001). *Organizational Theory*. 3rd ed. A Simon & Schuster Company Upper Saddle River. New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- Goodman, Leo A. (1961). Snowball Sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148-170.
- Gordon, Judith R. (1999). *Management and Organizational Behavior*. Massachusetts: Allyn & Bacon.
- Herman, Nancy J. & Reynolds, Larry T. (1995). *Symbolic Interaction: An Introduction to Social Psychology*. 2nd ed. New York: General Hall, Inc.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert Louis. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.
- Kotter, John P. (2012). *Leading Change*. Massachusetts: Harvard Business Review Press.
- Lofland, John. (2006). *Analyzing Social Settings*. 4th ed. Belmont, California: Wadsworth.
- Luthans, Fred. (1992). *Organizational Behavior*. 6th ed. Singapore: McGraw-Hill International.
- Malinowski, Bronislaw. (2014). *Argonauts of the Western Pacific*. London UK.: Routledge.
- Marquardt, Mitchael J. (2011). *Building the Learning Organization*. 3rd ed. Boston: Nicholas Brealey International.
- Maxwell, John C. (2004). *Winning with People*. Edinburgh: Nelson Books.
- McClelland, David C. (1971). *Testing for Competence Rather Than for Intelligence*. New Jersey: Princeton.
- Mintzberg, Henry. (1980, Mar). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Monroe County Board of Elections. (2019). *Training Manual for Poll Workers 2019*. New York: Poll Worker Training Team.
- Mooney, James D. & Reiley, Alan C. (1931). *Onward Industry*. New York: Harper and Row.
- Nadler, Leonard. (1984). *Handbook of Human Resource Development*. 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka. (1995). *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press.

- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Rabinowitz, P. & Renault, V. (2013). *Collaborative leadership: The Community Tool Box*. Retrieved from http://ctb.ku.edu/en/tablecontent/subSection_main_1874.aspx
- Robbins, Stephen P. (1989). *Organizational Behavior: concepts, controversies and applications*. 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- _____. (1990). *Organization Theory Structure Design and Applications*. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- _____. (1994). *Essentials of Organizational Behavior*. 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Spindler, George. (1974). *Education and Cultural Process : Toward an Anthropology of Education*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Szilagyi, Andrew D. Jr., & Wallace Marc J. Jr. (1990). *Organizational Behavior and Performance*. Glenview Illinois: Scott Foresman and company.
- Werner, Jon M. & DeSimone, Randy L. (2011). *Human Resource Development*. 6th ed. Cincinnati: Cengage Learning.
- Wisconsin Elections Commission. (2019). *Election Inspectors*. Retrieved from <https://www.governmentjobs.com/jobs/2113210-0/seasonal-election-inspector/apply>.
- Wolcott, Harry F. (2009). *Confessions of a Trained Observer*. In *Transforming Qualitative Data*. 3rd ed. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Yukl, Gary A. (2012). *Leadership in Organizations*. 8th ed. New York: Pearson.