

ธรรมาภิบาลในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการ
การเลือกตั้งระดับจังหวัด :
กรณีศึกษา คณะกรรมการการเลือกตั้ง
จังหวัดมหาสารคาม
Good Governance in Election Administration
of the Provincial Election Committee:
the Case Study of Mahasarakham

มนีรัตน์ มิตรปราสาท¹
Maneerat Mitprasart.



Parichart Journal
Thaksin University

¹ อาจารย์ ดร.สาขารัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการทรัพยากรมนุษย์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ธรรมชาติในการจัดการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด: กรณีศึกษาคณะกรรมการ การเลือกตั้งจังหวัดมหาสารคาม เป็นกรณีศึกษาหนึ่งในสิบสองกรณี ที่สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ทำการศึกษา โดยวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งระดับจังหวัด ในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นช่วงปลายเดือน ธันวาคม 2550 ในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับ “ปฏิบัติการ” ซึ่งถูก ประเมินจากหลายฝ่ายว่าเป็นหน่วยที่มีความสำคัญและเอื้อต่อ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในกระบวนการสรรหา เกิดปัญหา การขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา และปัญหาเรื่องความ เป็น กลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด เป็นต้น โดยใช้แนวคิดเรื่องธรรมชาติ และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งที่ อยู่ในรูปของการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้มีส่วนได้เสีย และการสังเกต แบบมีส่วนร่วมในหน่วยการเลือกตั้ง

ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด มหาสารคาม ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2550 ในลักษณะที่สอดคล้องกับหลัก ธรรมชาติบางส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด มหาสารคาม สามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างโปร่งใส และมี ประสิทธิภาพ โดยสามารถจัดการเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความ เรียบร้อย แต่ในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งยังมี ประเด็นที่เป็นปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ในประการแรก การได้ มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด มีความไม่โปร่งใส และให้เจ้าหน้าที่ที่สังกัดในกระทรวงมหาดไทยเข้ามามีบทบาทหลัก ในการจัดการเลือกตั้ง ส่งผลให้ประชาชนไม่ให้การยอมรับและไม่ เชื่อมั่นว่า กกต.จังหวัดจะสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและมีความ เป็นกลางอย่างแท้จริง อันสะท้อนถึงความไม่ชอบธรรมของ กกต.จังหวัด

ประการที่สองคือ เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งแบบยึดกฎหมายเป็นหลัก และจำกัดขอบเขตของกิจกรรมการมีส่วนร่วมเฉพาะการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของ กกต.จังหวัดในลักษณะดังกล่าว จึงไม่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อลดบทบาทของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของหลักกรรมรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตเรื่องความพร้อมรับผิดของ กกต.จังหวัด ซึ่งพบว่า ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งบางประการ ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขและไม่มีการแสดงออกถึงความพร้อมรับผิดใดๆ

คำสำคัญ :

ธรรมาภิบาล การเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง

Abstract

The research project entitled “Good Governance in Election Administration of Provincial Election Committee: the Case Study of Mahasarakam” is 1 of 12 cases that the Social Research Institute, Chulalongkorn University has studied. The research objective was to study the election administration of the Mahasarakam Provincial Election Committee as a principal mechanism in the general election held on December, 2007 with the governance concept. The research gathered qualitative data by interviewing the stakeholders and observation at the polling station, the research finding are followed.

Firstly, the research found that in general election in December 2007, Mahasarakam Provincial Election Committee was compatible with the governance concept in term of transparency and efficiency principally. However, the stakeholders still questioned about the independency and neutrality of Mahasarakam Provincial Election Commission that resulted from the lack of transparency in the recruitment of the provincial election committee and the domination from the officer of the Ministry of Interior in the election process.

Secondly, in term of public participation, the research found that Mahasarakam Provincial Election Committee perceived public participation only in legal term. Such understanding had reduced public participation to the public communication. Then, the concept of public participation in governance which aimed in check and balance the government's role by other sectors in the election process could not occur.

Finally, in term of accountability in election management, it's noticed that the problems in election process had not resolved and there're no willing to responsible from Mahasarakam Provincial Committee.

Keyword:

Governance, Election, Provincial Election Committee

คำนำ

การเลือกตั้ง ถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเฉพาะในระบบที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” และมีความเกี่ยวเนื่องกับหลักการต่าง ๆ ของประชาธิปไตย เช่น “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (participation) “การเป็นตัวแทน” (representation) เป็นต้น (Beetham 2004:6) นอกจากนี้การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม (free and fair election) ยังนับเป็นหนึ่งในสามองค์ประกอบพื้นฐานของประชาธิปไตย นอกเหนือจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรคแข่งขันกัน และการที่พลเมืองมีสิทธิเสรีภาพพื้นฐานในด้านต่างๆ (Giddens 2002) ด้วย

แม้ว่าการจัดการให้มีการเลือกตั้ง จะเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของประชาธิปไตย แต่ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่มีการเลือกตั้งจะเป็นประชาธิปไตยเสมอไป และในหลายแห่งยังประสบปัญหาที่เรียกว่า “democracy paradox” ที่ฝ่ายบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยกลับใช้อำนาจที่ขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย ปัญหาที่ฝ่ายบริหารไม่สนใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติ ปัญหาจากนักการเมือง หรือกระทั่งการใช้อำนาจเพื่อบิดเบือนการเลือกตั้ง (Huntington 1997) เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าว ส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากกระบวนการเลือกตั้ง และในหลายประเทศปัญหาเหล่านี้ยังนำไปสู่ปัญหา “การย้อนกลับของประชาธิปไตย” (reverse of Democracy) ปัญหาประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบ แต่ไม่ใช่เนื้อหา (democracy in form but not in substance) ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “คุณภาพของประชาธิปไตย” (quality of democracy) นั่นเอง (Diamond 2004)

ปัจจุบันการเมืองในประเทศไทย ก็กำลังเผชิญปัญหาดังกล่าว แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการเมืองไทยยังคงตกอยู่ใน “วงจรอุบาทว์” (vicious cycle) ที่สลับไปมาระหว่างการปฏิบัติโดยทหาร การร่างรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้ง โดยล่าสุดภาพของวงจรอุบาทว์ได้กลับมาเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อเดือนกันยายน 2549 และสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติในครั้งนี้คือการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญว่า กระบวนการเลือกตั้งของไทยในระยะก่อนหน้านั้น ขาดความชอบธรรม

โครงการวิจัยชุดนี้ จึงจัดทำขึ้นเพื่อประเมินคุณภาพของการเลือกตั้ง ซึ่งใช้ในการบ่งชี้ถึงคุณภาพของประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาในระดับ “ปฏิบัติการ” นั่นคือ การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม 2550 ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของการเลือกตั้งหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งทั้งระบบสัดส่วนและระบบเขต โดยจากเดิมการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นการเลือกตั้งโดยใช้ระบบบัญชีรายชื่อพรรคบัญชีเดียวกันทั่วประเทศ (party list) และการเลือกตั้งแบ่งเขตเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (one man one vote) มาสู่การกำหนดให้การเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำแนกเป็นกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่ม และให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ส่วนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มีการขยายเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้นและผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัคร สส.ได้ 2 - 3 คน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (good governance) มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยมีองค์ประกอบที่พัฒนา



มาเป็นกรอบตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของ กกต.จังหวัดที่สำคัญคือ ความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ (accountability) หลักการมีส่วนร่วม (participation) และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน (efficiency and effectiveness)

ระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative) โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้และสนใจเรื่องราวทางการเมือง ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการเลือกตั้งระดับจังหวัด (Key-Informant Interview) ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมหาสารคาม ทั้งในระดับจังหวัด ระดับเขตการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนวยการเลือกตั้ง สื่อมวลชนท้องถิ่น ห้วคณะน ตัวแทนองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง อาจารย์มหาวิทยาลัย และประชาสังคมในจังหวัดมหาสารคาม ควบคู่ไปกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participate observation) โดยจำแนกการเก็บข้อมูลเป็น 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงก่อนการเลือกตั้งวันเลือกตั้ง และกระบวนการดำเนินการหลังการเลือกตั้ง รวมระยะเวลาการศึกษาประมาณ 4 เดือน คือระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2550 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2551

ผลการวิจัย

แม้ว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะสิ้นสุดลงด้วยความเรียบร้อย และเป็นจังหวัดที่มีสถิติบัตรเสียน้อยที่สุด (ร้อยละ 1.12) ในประเทศไทยก็ตาม แต่การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดก็ไม่ได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ มาก ดังจะเห็นได้จากการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด ปรากฏผลดังนี้

1. ความชอบธรรมทางการเมืองของ กกต.จังหวัด

ในที่นี้หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองและอำนาจในการบริหารงานของ กกต.จังหวัดต้องมีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ปรากฏว่า กกต.จังหวัดมหาสารคามไม่มีความชอบธรรมทางการเมืองทั้งในระดับของการได้มาซึ่ง กกต.จังหวัด และการใช้อำนาจดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้

ประการแรก การได้มาซึ่ง กกต.จังหวัดถูกแทรกแซงจากนักการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลใน กกต.กลาง ทำให้ภาคส่วนต่างๆ และประชาชนที่มีความกระตือรือร้นทางการเมืองในจังหวัดมหาสารคามไม่ยอมรับ โดยเห็นว่ากระบวนการสรรหาไม่มีความโปร่งใสและไม่ยุติธรรม² กล่าวคือ ในระดับจังหวัดมีกระบวนการสรรหาอย่างถูกต้องตามระเบียบของ กกต. โดยมีการตั้งคณะกรรมการสรรหาจาก 8 กลุ่มอาชีพ มีการเปิดรับสมัครและทาบทามบุคคลให้มาสมัครคัดเลือกเป็น กกต.จังหวัด มีการสรรหาจนเหลือ 15 คน (หรือ 3 เท่าของจำนวน กกต.จังหวัด) และส่งให้ กกต.กลางในวันที่ 24 ธันวาคม 2548

แต่คำสั่งแต่งตั้ง กกต.จังหวัดมหาสารคาม ของ พล.ต.อ.วาสนา เพิ่มลาภ ประธาน กกต.ในระบอบนั้น ได้แต่งตั้ง กกต.จังหวัดมา 5 คน ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยมีบุคคลที่อยู่ในรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาได้เสนอไปเพียง 2 คนคือ พล.ต.ต.ดำริห์ โชติเศรษฐ์ และ รศ.ดร.สมเจตน์ ภูศรี ซึ่งตามระเบียบของ กกต.ที่ กกต.

² สื่อมวลชนท้องถิ่น และอดีต กกต.จังหวัดมหาสารคาม สัมภาษณ์ 280 ธันวาคม 2550

กลาง ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น กกต.กลางมีอำนาจที่จะดำเนินการแต่งตั้งบุคคลที่อยู่นอกเหนือรายชื่อที่อนุกรรมการสรรหาเสนอได้ แต่ในการดำเนินการของ กกต.กลางครั้งนี้กลับไม่ได้รับการยอมรับ และมีการวิเคราะห์ว่า กกต.กลางถูกแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาบริบททางการเมืองในระบอบนั้น ปรากฏว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อเพราะระหว่างที่มีกระบวนการสรรหา กกต.จังหวัดนั้น สถานการณ์ทางการเมืองในจังหวัดมหาสารคามมีปรากฏการณ์ของความขัดแย้งระหว่าง กกต.จังหวัด (ชุดที่ 2 มีทพ.สุทธิทธิ วัฒนสุทธางกูร เป็นประธาน) กับ กกต.กลาง ถึงขั้นปลด กกต.จังหวัดออกจากตำแหน่ง โดยนายทองใบ ทองเปาว์ รักษาการ สว. มหาสารคาม ในขณะนั้นเป็นผู้ได้รับการร้องเรียนจาก ทพ.สุทธิทธิ วัฒนสุทธางกูร ประธานกกต.จังหวัด(ในขณะนั้น) ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากถูก กกต. มีคำสั่งด่วนลงวันที่ 29 มิ.ย.2549 ปลดออกจากตำแหน่ง ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ก.ค. 2549 เป็นต้นไป โดยนายทองใบวิเคราะห์ว่าน่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ทพ.สุทธิทธิ วัฒนสุทธางกูร ได้เสนอเรื่องคัดค้านผลการเลือกตั้ง สว. เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2549 เพราะมีการร้องเรียนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและมีมูลความจริง กกต.จังหวัดจึงได้ชี้มูลความผิดส่งไปยัง กกต.กลาง เพื่อให้ใบแดงแก่ผู้สมัครที่กระทำผิด แต่ กกต.กลางกลับประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งที่ กกต.จังหวัดยื่นคัดค้านไว้ และนายทองใบยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่า สว. ที่กกต.ให้การรับรองเป็นภรรยานักการเมืองใหญ่ถึง 2 คน³ โดยหนึ่งในนักการเมืองดังกล่าว เป็นรักษาการ สว.มหาสารคาม ชุดเดียวกับนายทองใบ ทองเปาว์ ด้วย

ปรากฏการณ์ของความขัดแย้งระหว่าง กกต.กลาง และ กกต.จังหวัดในขณะนั้น ส่งผลให้ประชาสังคมในมหาสารคามเชื่อว่า การได้มาซึ่ง กกต.จังหวัด ไม่ชอบธรรม และเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบการสรรหา กกต.จังหวัด เฉพาะส่วนแก้ไขเพิ่มเติมที่ให้อำนาจสมบูรณ์กับ กกต.กลางในการแต่งตั้งบุคคลที่อยู่นอกบัญชีรายชื่อของอนุกรรมการสรรหา ทั้งนี้เพราะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่เคารพกระบวนการสรรหาของจังหวัด

ประการที่สอง การใช้อำนาจดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ กกต.จังหวัดในส่วนที่เป็นการจัดโครงสร้างการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ด้วยการให้บุคคลากรของกระทรวงมหาดไทยเข้ามาเป็นหลักในดำเนินงานทั้งในระดับเขตการเลือกตั้ง และในระดับอำเภอ โดยระบุว่าเพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องบุคลากร สถานที่ในการจัดการเลือกตั้ง และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้กฎหมาย ทำให้การทำงานการเลือกตั้งมีความคล่องตัว ตลอดจนเอื้อต่อการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นบุคคลที่มีเกียรติ มีวินัย เป็นตัวกำกับการทำงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาท่าน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสามารถปรามการกระทำของบุคคลเหล่านี้ได้

การปรับโครงสร้างในลักษณะดังกล่าว สร้างความพอใจให้กับเจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องบางส่วน เพราะทำให้การจัดการเลือกตั้ง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งก็ไม่พอใจและไม่ยอมรับในการทำงาน โดยในระดับของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของ กกต.จังหวัด มีความอึดอัดและขาดความคล่องตัวในการทำงาน เพราะต้องประสานงานกับนายอำเภอ และมีนายอำเภอบางแห่งที่ไม่มีเวลาให้กับงานการเลือกตั้ง บางแห่งยึดแนวทางการทำงานแบบมหาดไทยที่มีขั้นตอนการทำงานมากทำให้การทำงานมีความล่าช้า บางแห่งยึดหลักการบังคับบัญชามาก บางแห่งยึดแนวการทำงานแบบรวมศูนย์ไม่กระจายบทบาทให้ทีมงานจึงขาดความคล่องตัวในการทำงาน บางแห่งมุ่งจับผิดเจ้าหน้าที่เพื่อหาช่องในการเสนอพวกพ้องของตนเข้ามาทำงานการเลือกตั้งแทนบุคคลที่ กกต.จังหวัดได้แต่งตั้งไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเป็นตัวตน (Identities) และ/หรือวิถีปฏิบัติ ของ กกต.เป็นอย่างมาก และเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงานที่ไม่จำเป็นเพราะโดยปกติ กกต.จังหวัด มีกลไกและโครงสร้างการทำงานของตนเองอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องพึ่งพา

³ ทองใบ ทองเปาว์ เติมนิวส์ 29 มิถุนายน 2549

กลไกของมหาดไทย⁴

ในขณะที่ภาคส่วนต่างๆ มองว่าการจัดโครงสร้างการทำงานดังกล่าวสะท้อนว่า กกต.จังหวัดให้ความสำคัญกับความเป็นระบบราชการ การดำเนินการยึดกฎหมายเป็นตัวตั้ง⁵ และขาดความเป็นอิสระ ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁶ การที่กระทรวงมหาดไทยเข้ามาเป็นกลไกหลักในการจัดการเลือกตั้งครั้งนี้ แม้ว่าจะมีข้อดีคือ สามารถทำงานได้อย่างเข้มแข็ง แต่ในอนาคตหากมีบุคคลที่มีอำนาจสั่งการกระทรวงมหาดไทยได้ ก็จะทำให้การเลือกตั้งมีปัญหา⁷

การไม่ได้รับการยอมรับจากประชาสังคมของ กกต.จังหวัดมหาสารคามทั้ง 2 ระดับ ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นว่า กกต.จังหวัดจะสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ ปรากฏว่า ผู้สมัครที่ได้รับเสียงข้างมากจากทั้ง 2 เขต ได้รับการรับรองจาก กกต. อย่างผิดความคาดหมาย ทำให้ประเด็นปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองของ กกต.จังหวัด ถูกตั้งคำถามมากยิ่งขึ้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า กกต.จังหวัดมหาสารคามเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือ มีการเปิดเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตเลือกตั้ง และให้มีองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีลักษณะเป็นการดำเนินการให้ครบองค์ประกอบของกฎหมาย และมิได้ให้ความสำคัญมากนัก ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการกระบวนการเปิดให้องค์กรเอกชนเข้ามาเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งซึ่งพบว่า ใช้กระบวนการจัดเวทีให้องค์กรเอกชนหารือกันเอง ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร และนำมาซึ่งการเสนอโครงการและการทำสัญญาที่ล่าช้า คือมีการลงนามในสัญญาวันที่ 13 ธันวาคม 2550 อันเป็นช่วงเวลาใกล้วันเลือกตั้งมาก ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังพบว่า กกต.จังหวัดบางส่วนและ ผอ.กกต.จังหวัดมีทัศนคติต่อองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งว่า เป็นกลไกที่ไม่มีประโยชน์ เนื่องจากเห็นการปฏิบัติงานที่ไม่จริงจัง บางหน่วยเลือกตั้งไม่มี อสส.ไปประจำอยู่ ไม่มีการรายงานผลการตรวจสอบการเลือกตั้งให้ กกต.จังหวัดทราบ⁸ และไม่มีกลไกหรือวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งที่ชัดเจน

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ กกต.จังหวัดมองงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเลือกตั้งว่า เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจในเรื่องวิธีการ/ขั้นตอนการใช้สิทธิเลือกตั้ง การจัดเวทีปราศรัยให้นักการเมือง และการรณรงค์ผ่านโรงเรียนและวิทยุ ซึ่งปรากฏว่าสามารถสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะพบว่าประชาชนยังสับสนกับขั้นตอนการลงคะแนน สับสนระหว่างหมายเลขของผู้สมัครแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วน และ

⁴ เจ้าหน้าที่ สนังงาน กกต.จังหวัดมหาสารคาม สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2551

⁵ สื่อท้องถิ่น สัมภาษณ์ 12 มกราคม 2550

⁶ อดีต กกต.จังหวัดมหาสารคาม สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2551

⁷ สื่อท้องถิ่น สัมภาษณ์ วันที่ 17 มกราคม 2551

⁸ ผู้ประสานงานโครงการองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2550 ให้ข้อมูลว่า การรายงานการตรวจสอบการเลือกตั้ง จะรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดที่กรุงเทพฯ และให้หน่วยงานต้นสังกัดส่งให้ กกต.กลาง ไม่รายงานกกต.จังหวัดเพราะจังหวัดอาจมองข้ามในกรณีที่องค์กรเอกชนร้องเรียน

บัตรเลือกตั้งเข้าใจยาก ทำให้คณะกรรมการประจำหน่วยหลายแห่งต้องยื่นอธิบายอยู่นานหลาย และมีคณะกรรมการประจำหน่วยบางแห่งมีการอธิบายเชิงชี้นำ เช่น มีการยกตัวอย่างว่า “...ง่าย ๆ อยากได้ทักษิณกลับมามีบ่อ...” แล้วชี้หมายเลข⁹ เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า กกต.จังหวัดจัดเวทีปราศรัยให้นักการเมือง¹⁰ ในเวทีปราศรัยที่ กกต.จังหวัดจัดให้นักการเมือง มีผู้ไปฟังน้อย¹¹ และ ในเขตเลือกตั้งที่ 2 มีการแก้ปัญหาเรื่องการเมืองมีผู้มาฟังปราศรัยของนักการเมืองน้อยด้วยการจัดเวทีที่โรงเรียน ให้เด็กนักเรียนมาฟังแล้วขยายผลต่อไปยังครอบครัวของตนเอง¹² เป็นต้น

การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของ กกต.จังหวัดในลักษณะดังกล่าว จึงไม่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อลดบทบาทของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของหลักธรรมรัฐ และในทางตรงกันข้าม กกต.จังหวัด ชุดปัจจุบัน ยังให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้ง สส.ครั้งนี้มากขึ้น เช่น การให้บุคลากรของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้ามาเป็น กกต.เขต ประธานและอนุกรรมการระดับอำเภอ และเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างการทำงานการเลือกตั้งในลักษณะที่ลดบทบาทของภาคประชาชนให้น้อยลง

จึงกล่าวได้ว่า กกต.จังหวัดมหาสารคาม ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเลือกตั้งแบบจำกัด และแม้ว่า กกต.จังหวัดจะมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้กับประชาชน แต่งานการมีส่วนร่วมก็ไม่ได้มีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาดำเนินการอย่างจริงจัง

3. ความโปร่งใสในการจัดการเลือกตั้ง

ในการวิเคราะห์เรื่องความโปร่งใสในการจัดการเลือกตั้งและความโปร่งใสในการทำงานหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ ปรากฏว่า

ในการจัดการเลือกตั้ง สส. ทั้งในส่วนที่เป็นการเลือกตั้งล่วงหน้า และการเลือกตั้งปกติ ปรากฏว่า กกต.จว. มีการทำงานอย่างโปร่งใสนับตั้งแต่เปิดหีบเลือกตั้ง จนกระทั่งปิดหีบเลือกตั้ง โดย กกต.จังหวัดได้มีการลงเยี่ยมหน่วยเลือกตั้งต่างๆ และสลับเข้ามาประจำที่สำนักงาน กกต.จังหวัด เพื่อตอบคำถามหรือวินิจฉัยในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน แต่การเลือกตั้ง ก็ดำเนินไปตามปกติอย่างไรก็ดี ในการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ กกต.บางส่วนพบว่า มีประเด็นที่เป็นปัญหาเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้บางส่วน ดังนี้

ประการแรก การนับคะแนนการเลือกตั้งล่วงหน้า ปรากฏว่ามีประชาชนให้ความสนใจไปสังเกตการณ์น้อยมาก-ไม่มีเลย ทำให้กรรมการนับคะแนนไม่ค่อยแสดงบัตรเลือกตั้งให้ผู้สังเกตการณ์อย่างชัดเจน การแจงบัตรคะแนนมีความผิดพลาด และมีปัญหาเรื่องจำนวนบัตรเลือกตั้งนอกเขต โดยในเขตเลือกตั้งที่ 1 ไพรขลา แจ้งว่ามีบัตรเลือกตั้งประมาณ 20,000 ใบ แต่เมื่อเปิดซองกลับพบว่า มีบัตรเลือกตั้งเพียง 18,000 ใบ ส่วนใน

⁹ ผู้ประสานงานโครงการองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2550 เขตเลือกตั้งที่ 2 สัมภาษณ์วันที่ 26 ธันวาคม 2550

¹⁰ ผู้ช่วยผู้สมัครพรรคพลังประชาชน เขตเลือกตั้งที่ 1 สัมภาษณ์ วันที่ 28 ธันวาคม 2550

¹¹ ผู้ประสานงานโครงการองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2550 เขตเลือกตั้งที่ 1 สัมภาษณ์วันที่ 2 มกราคม 2551

¹² ประธาน กกต. เขตเลือกตั้งที่ 2 สัมภาษณ์วันที่ 10 มกราคม 2551

เขตเลือกตั้งที่ 2 ไปรษณีย์แจ้งว่ามีบัตรเลือกตั้ง 13,000 ใบ แต่เมื่อเปิดซองกลับมีบัตรเลือกตั้งถึง 23,000 ใบ¹³ และในจำนวนบัตรเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ 2 ดังกล่าวพบว่า มีซองบัตรเลือกตั้งที่มีบัตรเลือกตั้งหายไป 5 ใบ¹⁴ ซึ่งความคลาดเคลื่อนของจำนวนบัตรเลือกตั้งดังกล่าว เป็นประเด็นที่ กกต.ยังไม่สามารถตรวจสอบหาข้อเท็จจริงได้ และไม่มีการชี้แจงต่อประชาชน

ประการที่สอง การรวมคะแนนเลือกตั้งบางแห่งมีการจัดการในสถานที่ที่ไม่โปร่งใส กล่าวคือการรวมคะแนนเลือกตั้งของอำเภอเมือง นายอำเภอในฐานะประธานอนุกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ ย้ายสถานที่รวมคะแนนจากหอประชุมซึ่งเป็นที่ทำการของศูนย์ ไปไว้บนที่ว่าการอำเภอ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ปิด¹⁵ แต่ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์มีความไม่ชำนาญในการทำงาน ทำให้ กกต.เขตและ กกต.จังหวัดต้องไปช่วยแก้ปัญหา ประเด็นที่คาดว่าจะปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับการรวมคะแนนในที่ปิดลับจึงไม่เกิดขึ้น

ประการที่สาม การตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนบัตรเลือกตั้ง จำนวนผู้มาใช้สิทธิ และผลคะแนนการเลือกตั้ง มีความคลาดเคลื่อนซึ่งต้องแก้ไขตัวเลขให้มีความสอดคล้อง/ตรงกัน ส่งผลให้การส่งคะแนนของเขตเลือกตั้งที่ 2 มีความล่าช้า เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สะท้อนถึงความไม่โปร่งใสในการจัดการเลือกตั้ง โดยสาเหตุของปัญหาเกิดจากการรับบัตรของคณะกรรมการประจำหน่วยที่มารับบัตรเลือกตั้งล่วงหน้า แต่ไม่มีการตรวจนับให้เรียบร้อย¹⁶

ในช่วงหลังการเลือกตั้ง กกต.จังหวัดได้แสดงผลผลการเลือกตั้งผ่านระบบ Internet ของสำนักงาน ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบข้อมูลได้ แต่เป็นที่น่าสนใจว่า ข้อมูลเรื่องการแจ้งเหตุทุจริตการเลือกตั้ง หรือ จำนวนคดีที่มีมูลทั้งในส่วนที่เป็นการร้องเรียนต่อ กกต.จังหวัด และกกต.กลาง ซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นนั้น ไม่มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชน นอกจากนี้ กกต.จังหวัด ยังไม่มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าร่วมสังเกตการประชุมของ กกต.จังหวัดได้ ทำให้การรับรู้ข้อมูล หรือการดำเนินการของ กกต. ของประชาชน เป็นไปอย่างจำกัดด้วย

4. ความรับผิดชอบต่อประชาชนในการจัดการเลือกตั้ง

ในการประเมินความรับผิดชอบต่อการจัดการเลือกตั้งให้เรียบร้อยและมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมของ กกต. จังหวัดมหาสารคาม ปรากฏว่า มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งในจังหวัดมหาสารคามรวม 11 เรื่อง แต่ด้วยเหตุที่อำนาจในการวินิจฉัย/สั่งการในการเลือกตั้งครั้งนี้อยู่ที่ กกต.กลาง ทำให้ กกต.จังหวัดทำงานสลายขึ้นและไม่ต้องรับผิดชอบต่อการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยตรง การดำเนินงานของ กกต.จังหวัดในช่วงหลังการเลือกตั้งจึงมีเพียงการรวบรวมข้อมูล พยานหลักฐาน หรือการสอบสวนในกรณีที่มีการร้องคัดค้านเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจัดการเลือกตั้งให้มีความเรียบร้อยนั้น ปรากฏว่า มีประเด็นปัญหาที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งหลายประการ แต่ กกต.จังหวัดก็มิได้มีมาตรการในการแก้ไขที่ชัดเจน เช่น กรณีบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าสูญหาย หรือมีบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าจากเขตอื่นหลงมาที่จังหวัดมหาสารคาม และไม่สามารถดำเนินการส่งกลับไปพื้นที่ได้ทันเวลา ทำให้กลายเป็นบัตรเสีย ซึ่ง กกต.จังหวัด ดำเนินการแก้ไขได้เพียงแจ้งให้ กกต.กลาง รับทราบเท่านั้นเป็นต้น หรือกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของประธานอนุกรรมการระดับอำเภอ ทั้งในด้านการบริหารงาน และการรายงานผลคะแนนที่ล่าช้า ซึ่ง กกต.จังหวัดท่านหนึ่งเคยให้สัมภาษณ์ว่า หากมีปัญหา

¹³ ประธาน กกต.เขตเลือกตั้งที่ 1 สัมภาษณ์ 15 มกราคม 2551

¹⁴ ผอ.กกต.เขตเลือกตั้งที่ 2 สัมภาษณ์ 23 ธันวาคม 2550

¹⁵ ประธาน กกต.เขตเลือกตั้งที่ 1 สัมภาษณ์ 15 มกราคม 2551

¹⁶ ประธาน กกต.เขตเลือกตั้งที่ 2 สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2551

จากการจัดโครงสร้างการดำเนินงานที่ให้นายอำเภอมาเป็นประธานอนุกรรมการฯ กกต.จังหวัดจะมีการประเมินและจะรับผิดชอบโดยการไม่แต่งตั้งนายอำเภอนั้นๆ มาเป็นประธานอนุกรรมการฯ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป กลับปรากฏว่ามีการตั้งนายอำเภอดังกล่าวในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 2 มีนาคม 2551¹⁷

5. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการเลือกตั้ง

ในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการเลือกตั้งของ กกต.จังหวัดนั้น สามารถกล่าวได้ว่า มีการดำเนินการด้วยความเรียบร้อย โดยมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 680,568 คน (ร้อยละ 71.46) มีบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่เป็นบัตรเสียจำนวน 5,458 ใบ (ร้อยละ 1.12) และมีบัตรเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่เป็นบัตรเสียจำนวน 20,490 ใบ (ร้อยละ) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวสร้างความพอใจในการจัดการเลือกตั้งให้กับ กกต.จังหวัด ผู้อำนวยการ กกต.จังหวัด และประธาน กกต.เขตเลือกตั้งที่ 2 นอกจากนี้ประเด็นปัญหาเรื่องการร้องเรียนทุจริตการเลือกตั้งก็มีเพียง 11 กรณีและไม่ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวรู้สึกกดดันแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดการเลือกตั้งจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ก็มิได้หมายความว่า กกต.จังหวัดจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวนบัตรเสีย และจำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนดังกล่าว มิได้สะท้อนว่าการจัดการเลือกตั้งของ กกต.เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ในทางตรงกันข้ามความสำเร็จดังกล่าวกลับเกิดท่ามกลางกระแสข่าวการแพร่สะพัดของการซื้อเสียงที่เกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัด

ความสามารถของ กกต.จังหวัดในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ที่สำคัญประการแรกคือ การออกกฎหมายที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนกล้ามาแจ้งเหตุ โดยระบุให้ต้องเปิดพยาน ทำให้หาคนร้องลำบาก¹⁸ แม้ว่า กกต.จังหวัดจะเสนอให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองพยานบุคคล แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับ¹⁹ ทำให้ กกต.จังหวัดไม่สามารถยับยั้งประเด็นการซื้อเสียงหรือการทุจริตการเลือกตั้งมาดำเนินการได้เพราะชาวบ้านไม่กล้ามาเป็นพยาน ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมาก็ กกต.กลางยึดหลัก “มาตรฐานอันควรเชื่อ” เพื่อไม่ต้องเปิดพยานในชั้นศาล²⁰ และมีมาตรการในการปกปิดพยาน²¹ ทำให้ประชาชนกล้าและมีส่วนร่วมในการแจ้งเหตุมาก

ประการที่สอง การทำงานของ กกต.จังหวัด และเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ มีลักษณะเป็นการทำงานตามหน้าที่เพื่อจัดการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จ ทำให้การสอดส่องหรือการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้การเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมไม่ได้รับความสนใจ เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการเลือกตั้ง เน้นการทำงานผ่านสื่อวิทยุ ในขณะที่ในอดีตจะมีการส่งเจ้าหน้าที่จากศูนย์อำนวยการเลือกตั้งออกพื้นที่ประชาสัมพันธ์กับชาวบ้านอย่างทั่วถึง ศูนย์อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอบางแห่งอบรมคณะกรรมการเลือกตั้งประจำหน่วยพร้อมกันครั้งเดียว 209 หน่วย ซึ่งผิดระเบียบ กกต.ที่กำหนดให้มีการอบรมไม่เกิน

¹⁷ ผอ.กกต.จังหวัด ให้สัมภาษณ์ว่า การจัดโครงสร้างการดำเนินงานในการเลือกตั้ง สว. ยังคงให้นายอำเภอเข้ามาเป็นประธานอนุกรรมการฯ ทุกอำเภอเช่นเคย สัมภาษณ์วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551

¹⁸ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเลือกตั้งจังหวัดมหาสารคาม สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2551

¹⁹ กกต.จังหวัดมหาสารคาม สัมภาษณ์ 22 มกราคม 2551

²⁰ อ้างแล้ว

²¹ อดีตประธาน กกต.จังหวัด อ้างแล้ว

10 หน่วยต่อครั้ง ทำให้มีความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการประจำหน่วยมีน้อย²² ประชาชนในหมู่บ้านต่างๆ ไม่รู้จัก กกต.จังหวัดชุดปัจจุบัน²³

ประการที่สาม การดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วม ไม่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ กกต.จังหวัด ยังไม่มีมาตรการป้องปรามการซื้อสิทธิขายเสียงที่ชัดเจน ทำให้มีการซื้อเสียงอย่างเปิดเผยและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การจัดการเลือกตั้งของ กกต.จังหวัดมหาสารคาม มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เฉพาะในส่วนที่เป็นความโปร่งใส และยึดกฎหมายเป็นหลัก (rule of law) ในขณะที่บริบททางสังคมการเมืองในจังหวัดมหาสารคาม ไม่ยอมรับและเห็นว่า กกต.จังหวัดชุดปัจจุบัน มีที่มาจากนักการเมือง จึงไม่เชื่อมั่นในความเป็นกลางและความมีอิสระในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพบว่า กกต.จังหวัด จัดโครงสร้างและกลไกการทำงานที่ให้องค์กรของรัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆ ขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ กกต. และไม่ปรากฏว่ามีการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในการจัดการเลือกตั้งที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้บรรลุเป้าหมายของ กกต.แต่อย่างใด

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป การจัดการเลือกตั้งของ กกต.จังหวัดมหาสารคาม ให้ความสำคัญกับการยึดกฎหมายเป็นหลัก และความโปร่งใสในการทำงานเป็นไปตามขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและเอื้อต่อความสามารถในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ กกต.จังหวัด ได้ในระดับหนึ่ง ท่ามกลางสถานการณ์ของการได้มาซึ่ง กกต.จังหวัดอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ กกต.จังหวัดขาดความชอบธรรมในการดำเนินการ ประกอบกับ กกต.จังหวัดได้ปรับโครงสร้างและกลไกการทำงานของ กกต.จังหวัด โดยใช้บุคลากรจากกระทรวงมหาดไทย เข้ามาดำเนินการมากขึ้น งานการมีส่วนร่วมถูกทำให้เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ขาดมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whistleblower protection) และกิจกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรเอกชนถูกจัดขึ้นเพียงเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้การจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดไม่สามารถนำมาซึ่งการเลือกตั้งที่มีคุณภาพและเอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้มีประโยชน์ต่อการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ กกต.จังหวัด ให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ในโอกาสต่อไป ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่เกิดจากการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ผลการศึกษาดังนี้

1. เรื่องกระบวนการสรรหา กกต.จังหวัด ควรมีการแก้ไขระเบียบดังนี้

1.1. กระบวนการสรรหาควรให้ความสำคัญกับคณะอนุกรรมการสรรหาในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งหาก กกต.กลาง มีบุคคลที่มีความสามารถและไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่คณะอนุกรรมการสรรหาเสนอ กกต.กลางควรเสนอ รายชื่อนั้นให้คณะอนุกรรมการสรรหาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาด้วย

1.2. ควรเพิ่มข้อกำหนดให้ กกต.จังหวัด เป็นบุคคลที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นและมีความหลากหลายทั้งด้าน เพศ อายุ และสาขาอาชีพ ทั้งนี้เพราะปัจจุบัน กกต.จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยข้าราชการเกษียณ 2

²² ผู้ช่วยอนุกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ แห่งหนึ่ง สัมภาษณ์ 4 มกราคม 2551

²³ ชาวบ้านบ้านหนองเขื่อนช้าง อ.เมือง จ.มหาสารคาม สุ่มสัมภาษณ์ระหว่างวันที่ 16 - 23 ธันวาคม 2550

ท่าน และข้าราชการ 3 ท่าน ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับภาคราชการ มากกว่าภาคประชาชน

1.3. ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลกระบวนการสรรหา กต.จังหวัด ทั้งในส่วนที่เป็นระเบียบข้อบังคับ รายชื่อคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการในแต่ละชุด บัญชีรายชื่อที่มีการสมัคร/ ทาบทาม บัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอต่อ กต.กลาง และคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ กต.กลางคัดเลือก พร้อมเหตุผลประกอบ เป็นต้น โดยมีการแสดงข้อมูลเหล่านี้ในเว็บไซต์ของ กต.จังหวัด และประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะ

2. การตรวจสอบการเลือกตั้ง ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งจากส่วนต่างๆ อย่างหลาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของ กต.กลาง

2.1. ควรให้อำนาจกับ กต.จังหวัด และกต.เขต ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยสามารถเสนอความคิดเห็นและ/หรือข้อมูลความผิดเสนอต่อ กต.กลาง ควบคู่ไปกับการจัดให้มีหน่วยสืบสวนสอบสวนของส่วนกลาง ที่ทำงานเฉพาะกิจ โดยความคิดเห็นและ/หรือการข้อมูลความผิดดังกล่าว รวมทั้งผลการวินิจฉัยของ กต.กลาง ต้องมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2.2. ควรเพิ่มบทบาทการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรเอกชนให้ครอบคลุมถึงการสังเกตการทุจริตในการเลือกตั้งอย่างรอบด้าน

2.3. ควรมีมาตรการในการคุ้มครองพยานในกรณีที่มีการร้องเรียน หรือมีภูมิคุ้มกันให้ผู้ร้องเรียน เพื่อให้เกิดความมั่นใจ หรือรู้สึกมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1. กต.ต้องทบทวนความหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้ กต. คิดค้นรูปแบบและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางมากขึ้น

3.2. กต.ต้องจัดโครงสร้างและกลไกการทำงาน โดยเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานอย่างจริงจัง ตลอดจนสร้างจิตสำนึกทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนที่เข้ามาส่วนร่วมเป็นเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานในช่วงที่มีการจัดการเลือกตั้งได้อย่างเป็นจริง

3.3. กต.จังหวัด ควรให้ความสำคัญกับงานการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์หลักของการทำงานเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับการจัดการเลือกตั้ง และงานสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งในระยะยาว

4. การจัดทำระบบข้อมูลที่ชัดเจนและมีการพัฒนาให้เป็นปัจจุบัน(update)อยู่เสมอ ตลอดจนมีการเปิดเผยข้อมูลฝ่ายสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่องและหลากหลาย เช่น การมีข้อมูลในเว็บไซต์ของ กต.จังหวัดที่หลากหลาย ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลทางการเมืองในท้องถิ่น ระเบียบ/ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงานระดับจังหวัด ทำเนียบ กต.จังหวัดทุกสมัย พร้อมรูปประกอบ ข้อมูลผลการเลือกตั้ง สรุปข้อมูลการร้องเรียนเรื่องทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น มีการประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุอย่างต่อเนื่อง มีงานรณรงค์ให้ประชาชนรู้จัก กต.จังหวัดอยู่เสมอ ซึ่งนอกจากจะทำให้การทำงานของ กต.จังหวัดมีความโปร่งใสมากขึ้นแล้ว ยังเอื้อต่อการสร้างความรู้จัก สร้างความคุ้นเคยระหว่าง กต.จังหวัดและประชาชน อันจะส่งผลต่อการเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

5. ด้านการจัดองค์กรของ กต.จังหวัด

5.1. ด้านบุคลากร กต.จังหวัด ควรมีการจัดอบรมบุคลากร เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตย และการทำงานแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนมีมาตรการในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2. ต้องเพิ่มมาตรการในการติดตามประเมินผลการทำงานของ กต.จังหวัด และสำนักงาน กต.จังหวัด ทุกปี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรในระยะยาว



เอกสารอ้างอิง

- Beetham, David. (2004). "Towards a Universal Framework for Democracy Assessment", **Democratization**. Vol.11. No.2 April 2004.
- Diamond, Larry and Morlino, Leonardo.2004. " The Quality of Democracy: An Overview". **Journal of Democracy**. Vol.15.No.4.October 2004.
- Giddens, Anthony (2002). **Future of Democracy**. LSE Director's Lecture. January 30,2002.
- Huntington, Samuel. (1997). "Democracy for the long haul", in Larry Diamond. Et.al.(ed).**Consolidating the Third Wave Democracy**. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.