

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น: ศึกษากรณีผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562¹

สง่าชัย ชั่วรอด²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น: ศึกษากรณีผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น ตลอดจนไปถึงการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ อย่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง³ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้รู้สึว่าตนมีความเกี่ยวข้องพันในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตย⁴ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 จึงถูกตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกลไกในการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างสุจริต เที่ยงธรรม และมีประสิทธิภาพ⁵ ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกตั้งคือการที่ราษฎรใช้สิทธิของตนเองลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทน เพื่อทำหน้าที่แทนตนในการปกครองแต่ละ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น: ศึกษากรณีผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³สุนทร ธนศิลป์พิจิต, “ผู้นำทางการเมืองกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ,” **วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์** 8, 1 (มกราคม-เมษายน 2566): 569.

⁴สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **108 ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น**, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2563.

⁵สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562**, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562.

ระดับของประเทศ ซึ่งมีหลายระดับตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ⁶ ส่วนการเลือกตั้งท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือรัฐบาลท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นพลเมืองซึ่งอาศัยอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ในระดับเมืองหรือจังหวัดต่ำลงมา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนเอง⁷ โดยผ่านการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทด้านการบริหารราชการแผ่นดินในระดับพื้นที่ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปกครอง และสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการใช้อำนาจของรัฐ⁸ สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับนี้ได้วางกรอบเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้สมัคร กระบวนการเลือกตั้ง และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริต เทียบธรรม และสะท้อนเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง⁹ ทั้งนี้ การเลือกตั้งท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงแค่กลไกทางกฎหมาย แต่ยังเป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชนในการร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน¹⁰

ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว จะมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนและมาตรฐานในการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติกลับยังปรากฏปัญหาในหลายมิติ ทั้งในด้านข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ช่องว่างทางกฎหมาย การบังคับใช้ที่ไม่ทั่วถึง รวมถึงพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การลาออกก่อนครบวาระเพื่อหวังผลทางการเมือง หรือการใช้เครือข่ายอิทธิพลแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง การเลือกตั้งล่วงหน้า และคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก แม้ว่าปัจจุบันจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 เพื่อบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความ

⁶ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การเมืองการปกครองไทย**, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

⁷ไททัศน์ มาลา, “120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย,” **วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร** 5. 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 347.

⁸ธเนศวร์ เจริญเมือง, **การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย**, เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547.

⁹ราชกิจจานุเบกษา, **พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562**, เล่ม 136 ตอนที่ 65 ก, 2562.

¹⁰พระสิริรัตนเมธี, พระไกรสร สุขโน และ พระมหาสมศักดิ์ สติสมปณฺ โน, “การเลือกตั้งท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย,” **Journal of Modern Learning Development** 6, 4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2564): 387.

เห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ดังสรุปแต่ละประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการลาออกก่อนครบวาระของผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 11

การลาออกก่อนครบวาระของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, นายกเทศมนตรี, นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยหลักการและขั้นตอนจะแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่น ได้กำหนดกรอบเวลาในการจัดให้มีการเลือกตั้งในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไว้สองกรณีหลัก ได้แก่ กรณีครบวาระ และกรณีที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุลาออก เสียชีวิต หรือถูกถอดถอน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระนั้น¹² บทบัญญัติกำหนดเพียงให้ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนท้องถิ่น และถือว่าพ้นจากตำแหน่งโดยสมัครใจ โดยไม่มีข้อกำหนดที่เข้มงวดในการควบคุมหรือประเมินเหตุผลของการลาออกดังกล่าว ซึ่งการขาดกลไกป้องกันหรือควบคุมกรณีการลาออกก่อนครบวาระโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งกลายเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารบางรายใช้การลาออกเป็นเครื่องมือทางการเมือง เช่น การหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ การรับผิดชอบต่อความผิด หรือการสร้างสถานการณ์เพื่อแสวงหาความได้เปรียบทางการเมือง การใช้วิธีการเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำลายหลักธรรมาภิบาล แต่ยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของการบริหารงานท้องถิ่น และสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วันตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ก็จะพบว่าแม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติโทษสำหรับการลาออกโดยตรง แต่ประเทศเหล่านี้มีกลไกในการควบคุมและลดผลกระทบจากการลาออก เช่น การแต่งตั้งผู้แทนชั่วคราว การเปิดให้ประชาชนใช้สิทธิลงประชามติถอดถอน การกำหนดระยะเวลาห้ามลงสมัครใหม่หลังลาออกโดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือการประเมินผลกระทบโดยหน่วยงานอิสระก่อนรับรองการลาออก มาตรการเหล่านี้สะท้อนถึงความพยายามในการคงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อประชาชน และรักษาเสถียรภาพของการบริหารงานในระดับท้องถิ่น¹³ สำหรับในบริบทของประเทศไทย จึงควรพิจารณาปรับปรุงมาตรา 11 ให้มีความเข้มงวดและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

¹¹ วัชรกร วิทิตานนท์, *ทำไมผู้บริหารท้องถิ่นถึงลาออกก่อนครบวาระ?* [Online], available URL: <https://www.the101.world/local-elections-nuttakorn/>, 2568 (มิถุนายน, 12).

¹² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562, มาตรา 11.

¹³ พระนักรบ เชื้อวงศ์ และคณะ, “การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และมาเลเซีย,” วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน 1, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2566): 223-226.

ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยื่นลาออกให้ชัดเจน การตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อพิจารณาเหตุผลและผลกระทบจากการลาออก หรือการกำหนดข้อจำกัดในการลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในระยะเวลาหนึ่งสำหรับผู้ที่ยื่นลาออกโดยไม่มีเหตุผลสมควร เพื่อไม่ให้เกิดการลาออกกลายเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ มาตรา 11 ควรได้รับการทบทวนและปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและบริบทสังคมการเมืองร่วมสมัย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการเลือกตั้งที่ช่วยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างสะดวกและทั่วถึง โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งทั่วไปได้ ด้วยเหตุจำเป็น เช่น การเดินทาง การเจ็บป่วย หรือภารกิจอื่น ๆ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น¹⁴ การจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเป็นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียม¹⁵ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการเลือกตั้งล่วงหน้าไว้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในมาตรา 38 ถึงมาตรา 40 ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งปกติ สามารถแจ้งขอใช้สิทธิล่วงหน้าได้ ทั้งในเขตและนอกเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ต้องดำเนินการตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนด¹⁶ แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 กลับพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า ทั้งๆ ที่การเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างสะดวกและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งจริงได้ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลทางสุขภาพ ภารกิจส่วนตัว หรือข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเป็นการขยายโอกาสและสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานทางการเมือง อีกทั้งยังช่วยลดความแออัดและความวุ่นวายในวันเลือกตั้งจริงได้ แต่เนื่องด้วยกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้สิทธิในส่วนนี้ไว้แก่ประชาชน ซึ่งการที่กฎหมายไม่กำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าอาจทำให้บางกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกตัดสิทธิ์จากกระบวนการเลือกตั้ง หรือไม่สามารถเข้าร่วมใน

¹⁴ปรีมี หล้าล้ำ, “ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

¹⁵สมชาย กิตติศักดิ์, “การเลือกตั้งล่วงหน้า: การขยายสิทธิและบทบาทของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่น,” วารสารรัฐศาสตร์และการปกครอง 15, 2 (2563): 45-67.

¹⁶ประทักษ์ แซ่ฮึ้ง, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง : ศึกษากรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น,” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2567.

การตัดสินใจเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่นได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศอย่างญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ต่างก็มีการดำเนินการให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ ดังนั้น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 จะสามารถช่วยให้ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยมีความยุติธรรมและครอบคลุมมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถรองรับความหลากหลายทางสถานะของประชาชนที่มีภารกิจแตกต่างกันได้มากขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 49

การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกระบวนการสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่ได้รับเลือกมีความเหมาะสมและสามารถทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง¹⁷ สำหรับปัญหาว่าด้วยวุฒิการศึกษาของผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าเป็นประเด็นหนึ่งที่เป็นข้อถกเถียงในทางกฎหมายและการบริหารท้องถิ่นคือเรื่องของคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 49¹⁸ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีได้กำหนด “วุฒิการศึกษา” ไว้เป็นหนึ่งในคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัคร ทั้งที่วุฒิการศึกษาเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สามารถชี้วัดศักยภาพของบุคคลในการบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีข้อเรียกร้องให้เพิ่มวุฒิการศึกษาเข้าไปเป็นเกณฑ์หนึ่งในการกลั่นกรองผู้สมัคร แต่เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา จะพบว่าต่างก็ไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษาไว้เป็นเงื่อนไขบังคับในการสมัครเช่นกัน โดยให้ความสำคัญกับคุณสมบัติอื่น เช่น อายุ สัญชาติ และความสามารถทางกฎหมายมากกว่า เพราะการเป็นตัวแทนทางการเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงมีโดยไม่จำกัดระดับการศึกษา ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนหลักความเสมอภาคทางการเมืองและการไม่เลือกปฏิบัติ ช่วยเปิดโอกาสให้บุคคลจากทุกระดับทางสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทในระบบการบริหารบ้านเมืองได้ อย่างไรก็ตาม การไม่มีเกณฑ์วุฒิการศึกษาอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรณีที่ต้อง

¹⁷ ธีรภัฏ อวาทะกุลพานิชย์, “ความเป็นโมฆะของการเลือกตั้ง : ศึกษาความบกพร่องขององค์กรผู้จัดการเลือกตั้ง,” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561, หน้า 21. อ้างถึงใน หุศุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

¹⁸ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562, มาตรา 49.

ตัดสินใจในประเด็นที่ซับซ้อนด้านกฎหมาย งบประมาณ และการบริหารสาธารณะ แม้ว่าวุฒิการศึกษาอาจไม่ใช่เครื่องชี้วัดความสามารถที่ดีที่สุด แต่การศึกษาก็ยังเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สามารถเสริมสร้างศักยภาพของผู้สมัคร และช่วยลดความเสี่ยงในการบริหารที่ผิดพลาด โดยเฉพาะในยุคที่การบริหารท้องถิ่นต้องเผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อนและต้องอาศัยการบริหารที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการกำหนดวุฒิการศึกษาไว้ในระดับหนึ่งอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยคัดกรองผู้ที่จะเป็นผู้นำของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น: ศึกษากรณีผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้ง 3 ประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการลาออกก่อนครบวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

เดิม มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้จัดการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ เว้นแต่ในกรณีของสมาชิกสภาท้องถิ่นถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่จัดการเลือกตั้งก็ได้”

ในกรณีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมาชิกภาพของผู้ได้รับเลือกตั้งเริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง และให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลืออยู่

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาให้มีการจัดการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งได้ตามความจำเป็นเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ โดยต้องระบุเหตุผลการมีคำสั่งดังกล่าวด้วย”

เพิ่มเติม วรรคสี่ เป็น “ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นยื่นหนังสือลาออกก่อนครบวาระ ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดแจ้งพร้อมแนบหลักฐานประกอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางพิจารณาและวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง หากเห็นว่าเหตุแห่งการลาออกไม่สมควร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางเพิกถอนสิทธิการสมัครเลือกตั้งในรอบการเลือกตั้งถัดไป”

เพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

หมวด 5 การสมัครรับเลือกตั้งและตัวแทนผู้สมัคร ส่วนที่ 3 การตรวจสอบสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ข้อ 97/1 เป็น “ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นยื่นลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยว่าเหตุสมควรแห่งการลาออกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเหตุแห่งการลาออกไม่สมควร ให้ประกาศรายชื่อผู้ลาออกไว้ใน

บัญชีผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และไม่กินสี่ปี”

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เดิม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 40/1

มาตรา 40/1 “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามที่กำหนดได้เนื่องจากมีเหตุจำเป็นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด เช่น ต้องเดินทางไกล อยู่ต่างพื้นที่เจ็บป่วย หรือมีเหตุผลสำคัญอื่นใด สามารถยื่นคำขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้

การยื่นคำขอให้กระทำได้ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และให้ใช้วิธีการยื่นคำขอเป็นหนังสือหรือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”

เพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวด 1 บททั่วไป ส่วนที่ 1 การประกาศให้มีการเลือกตั้ง

ข้อ 6/1 เป็น “ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าต้องยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมแสดงหลักฐานแสดงเหตุจำเป็น และบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานแสดงตนอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

ข้อ 6/2 เป็น “การเลือกตั้งล่วงหน้าต้องดำเนินการก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน และไม่เกิน 15 วัน เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยมีเหตุจำเป็นพิเศษ

ให้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งตามที่กำหนดได้ โดยสามารถยื่นคำขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือสำนักงานเขตท้องถิ่นในพื้นที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ให้ผู้อำนวยความสะดวกการจัดให้มีสถานที่ลงคะแนนล่วงหน้าแยกจากสถานที่เลือกตั้งทั่วไป และให้มีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการประจำหน่วยเลือกตั้งล่วงหน้าตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้งจริง”

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 49 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

เดิม มาตรา 49 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นให้มีอายุตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งในวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(4) คุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด”

เพิ่มเติม (5) เป็น

“ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า”

เอกสารอ้างอิง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ณัฐ อวระกุลพาณิชย์, “ความเป็นโมฆะของการเลือกตั้ง : ศึกษาความบกพร่องขององค์กรผู้จัดการเลือกตั้ง,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561. หน้า 21. อ้างถึงใน หยุต แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขป รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

ณัฐกร วิทิตานนท์, ทำไมผู้บริหารท้องถิ่นถึงลาออกก่อนครบวาระ? [Online], available URL: <https://www.the101.world/local-elections-nuttakorn/>, 2568 (มิถุนายน, 12).

ไททัศน์ มาลา. “120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย.” วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร 5. 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 347.

ธนสวรรค์ เจริญเมือง, การปกครองท้องถิ่นไทย, เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547.

ปรมิ หล้าล้ำ, “ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

ประทักษ์ แซ่ฮึง, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง : ศึกษากรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น,” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2567.

พระนักรบ เชื้อวงศ์ และคณะ, “การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และมาเลเซีย,” วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน 1, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2566): 223-226.

พระสิริรัตนเมธี, พระไกรสร สุขโน และ พระมหาสมศักดิ์ สติสมฺปนฺโน, “การเลือกตั้งท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย,” *Journal of Modern Learning Development* 6, 4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2564): 387.

ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562. เล่ม 136 ตอนที่ 65 ก, 2562.

สมชาย กิตติศักดิ์, “การเลือกตั้งล่วงหน้า: การขยายสิทธิและบทบาทของประชาชนในระบบประชาธิปไตยท้องถิ่น,” วารสารรัฐศาสตร์และการปกครอง 15, 2 (2563): 45-67.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 108 ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2563.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562.

สุนทร ธนศิลป์พิชิต, “ผู้นำทางการเมืองกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ,” วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์ 8, 1 (มกราคม-เมษายน 2566): 569.