

ปัญหาการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่น ตามหลักธรรมาภิบาลในการใช้งบประมาณเลือกตั้ง¹

ชนพล นิลภูศรี²

ในช่วงหลังการกลับมาจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา พบปรากฏการณ์ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยลาออกก่อนครบวาระ เพื่อไปสมัครหรือรับตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงกว่า หรือผู้แทนในระดับชาติ ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นใน สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทำให้ตำแหน่งในสภาท้องถิ่นว่างลงและต้องมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมในหลายพื้นที่ แนวโน้มดังกล่าว สะท้อนว่า ตำแหน่งสภาท้องถิ่นถูกมองเป็น “บันไดทางการเมือง”³ มากกว่าการเป็นปลายทางของการทำงาน เพื่อท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนหนึ่งใช้ตำแหน่งเป็นเวทีสร้างชื่อเสียงและฐานเสียงในพื้นที่ ก่อนตัดสินใจลาออกเพื่อขยับสู่ตำแหน่งการเมืองที่มีอำนาจและทรัพยากรสูงกว่าในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ⁴ เหตุผลสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องลาออกก่อนลงสมัครตำแหน่งการเมืองอื่น คือ บทบัญญัติของ กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดลักษณะต้องห้ามและคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้สมัครต้องไม่ดำรงตำแหน่งที่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบในการเลือกตั้ง เช่น การยังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในขณะสมัครหรือในวันเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนจะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ ผู้ที่ต้องการลงสมัครใน ตำแหน่งใหม่ จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมก่อน หลักการนี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ดำรง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่นตามหลักธรรมาภิบาลในการใช้งบประมาณเลือกตั้ง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5(3), 83–106.

⁴ สถาบันพระปกเกล้า. (2565). รายงานวิจัย โครงการศึกษาการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ปี 2563: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 9-12.

ตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่หรือทรัพยากรของรัฐเอื้อประโยชน์ในการหาเสียง⁵ กำหนด การเลือกตั้งซ่อมแต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งในระดับส่วนกลางและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่สภาท้องถิ่นขาดสมาชิกหรือมีการเปลี่ยนตัวบ่อยครั้ง ส่งผลต่อความต่อเนื่องของการพิจารณางบประมาณ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และบทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหาร หากการลาออกเกิดในช่วงพิจารณาประจำปีหรือโครงการสำคัญ ย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง นอกจากนี้การจัดการเลือกตั้งซ่อมถี่ ๆ ยังทำให้ประชาชนบางส่วนเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายทางการเมือง และมีแนวโน้มไม่ออกมาใช้สิทธิ ทำให้อัตราผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งท้องถิ่นต่ำกว่าการเลือกตั้งระดับชาติอย่างชัดเจนในหลายพื้นที่⁶ ในวงวิชาการกฎหมาย มีการตั้งคำถามว่า การลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนครบวาระเพื่อไปสมัครตำแหน่งอื่นทันที โดยเฉพาะในกรณีที่ลาออกแล้วกลับมาสมัครตำแหน่งเดิมหรือใช้การลาออกเป็นเครื่องมือทางการเมือง อาจถือเป็น “การใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต” ซึ่งขัดต่อหลักสาธารณประโยชน์และทำให้รัฐต้องแบกรับต้นทุนการเลือกตั้งซ่อมโดยไม่จำเป็น งานวิจัยบางชิ้นเสนอว่าควรกำหนดมาตรการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ที่ลาออกก่อนครบวาระโดยมีพฤติการณ์ไม่สุจริต เช่น กำหนดให้ เว้นวรรคห้ามสมัครในตำแหน่งเดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือกำหนดให้การลาออกดังกล่าวเป็นเหตุจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองระบบเลือกตั้งและงบประมาณของรัฐ แม้การลาออกเป็นสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีการใช้อย่างไม่สุจริตจนกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายอาจไม่จำเป็นต้องคุ้มครองสิทธินั้นในระดับเดิม⁷

จากการศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับ“ปัญหาการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่นตามหลักธรรมาภิบาลในการใช้งบประมาณเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นผลกระทบทางกฎหมายและการคลัง ที่เกิดจากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่นจึงมีความสำคัญ เป็นกลไกทางกฎหมายมีช่องว่างหรือความบกพร่องที่เปิดโอกาสให้เกิดพฤติกรรมนี้ขึ้นซ้ำ ๆ และที่สำคัญที่สุด คือ จะมีแนวทางในการปฏิรูปกฎหมาย และสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการเงินที่เข้มงวดมากขึ้นได้อย่างไร เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักธรรมาภิบาล และป้องกันมิให้งบประมาณแผ่นดินต้องถูกใช้ไปอย่างไม่สมเหตุสมผลอันเนื่องมาจากการตัดสินใจทางการเมืองส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่ง โดยมีประเด็นปัญหาการวิจัย ดังนี้

⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2564). คู่มือการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. หน้า 15-20.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2565). รายงานสรุปผลการเลือกตั้งท้องถิ่นและการเลือกตั้งซ่อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563–2565. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. หน้า 25-30.

⁷ ชนม์พิชญ์ เทพแก้ว. (2561). การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 10(1), 177–196. หน้า 178–182.

ประเด็นปัญหาที่ 1 ปัญหาความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยรากฐาน และการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องตั้งอยู่บนหลักคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นหัวใจของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นบางรายลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐ อาจสะท้อนให้เห็นถึงแรงจูงใจทางการเมืองส่วนบุคคลมากกว่าการอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

การลาออกดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลในหลายมิติ โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งพึงมีต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง เนื่องจากการยุติการปฏิบัติหน้าที่กลางคันเป็นการละทิ้งภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน อีกทั้งยังทำให้เกิดช่องว่างทางการบริหาร ส่งผลต่อหลักความต่อเนื่อง (Continuity) และความมีเสถียรภาพในการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การลาออกที่มีมูลเหตุจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองยังขัดต่อหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักคุณธรรม (Integrity) ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องยึดมั่นในจริยธรรมแห่งการบริการสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

การจัดการเลือกตั้งเป็นกระบวนการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งในด้านการจัดการเลือกตั้ง การบริหารบุคลากร รวมถึงการประชาสัมพันธ์และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การใช้งบประมาณในกระบวนการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลทางการคลัง โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณสาธารณะ (Fiscal Accountability) ที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้งบประมาณด้วยความระมัดระวัง โปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน อย่างไรก็ตาม การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความรับผิดชอบต่อสาธารณะทางการคลังของรัฐ เนื่องจากต้องมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมเพื่อเติมเต็มตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณจากเงินภาษีของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ต้นเหตุของการเลือกตั้งซ่อมเกิดจากการตัดสินใจส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่ง มิใช่เหตุจำเป็นทางราชการหรือเหตุสุดวิสัย การที่ผู้ลาออกไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนถึงช่องว่างของกลไกทางกฎหมายในการควบคุมความรับผิดชอบทางการคลังของเจ้าหน้าที่รัฐ และยังอาจขัดต่อหลักความเป็นธรรม (Fairness) และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลโดยตรง ซึ่งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นทรัพยากรทางการคลังที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการจัดสรรและบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การใช้งบประมาดังกล่าวจึงต้องตั้งอยู่บน

หลักธรรมาภิบาลทางการคลัง โดยเฉพาะหลักความคุ้มค่า (Value for Money) และหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งมุ่งหมายให้การใช้จ่ายของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นบ่อยครั้ง อันเป็นเหตุให้ทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นถูกใช้ไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า การจัดการเลือกตั้งซ่อมแต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การจัดเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง การดำเนินการทางเทคนิค และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งงบประมาณส่วนนี้ล้วนมาจากภาษีของประชาชนในพื้นที่ การเลือกตั้งซ่อมที่เกิดจากการลาออกโดยไม่มีเหตุจำเป็นจึงอาจถือเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างไม่คุ้มค่า (Inefficient Use of Public Resources) และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักธรรมาภิบาลด้านการบริหารงบประมาณ

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษทางปกครอง

ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักนิติธรรม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ การมีบทลงโทษหรือมาตรการทางปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสร้างความรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดในการควบคุมหรือกำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่ลาออกโดยไม่มีเหตุอันสมควร การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษทางปกครองในกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างทางนิติศาสตร์ (Legal Gap) ที่เปิดโอกาสให้การลาออกถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยผู้ดำรงตำแหน่งอาจใช้การลาออกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือทางการเมือง โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความต่อเนื่องของการบริหารท้องถิ่น หรือภาระงบประมาณที่เกิดจากการเลือกตั้งซ่อม การขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งพฤติกรรมดังกล่าว จึงทำให้หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) ถูกบั่นทอนลงอย่างมีนัยสำคัญ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหา และเปรียบเทียบกับกรณีการศึกษาของต่างประเทศจึงได้ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยรากฐาน และการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องตั้งอยู่บนหลักคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นหัวใจของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นบางรายลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ

ผู้บริหารระดับสูงของรัฐ อาจสะท้อนให้เห็นถึงแรงจูงใจทางการเมืองส่วนบุคคลมากกว่าการอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

การลาออกดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลในหลายมิติ โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ผู้ดำรงตำแหน่งพึงมีต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง เนื่องจากการยุติการปฏิบัติหน้าที่กลางคันเป็นการละทิ้งภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน อีกทั้งยังทำให้เกิดช่องว่างทางการบริหาร ส่งผลกระทบต่อหลักความต่อเนื่อง (Continuity) และความมีเสถียรภาพในการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การลาออกที่มีมูลเหตุจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองยังขัดต่อหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักคุณธรรม (Integrity) ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องยึดมั่นในจริยธรรมแห่งการบริการสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้น การศึกษาผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลจากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทางโครงสร้างของระบบการเมืองท้องถิ่น ความไม่มั่นคงของกลไกการบริหาร และช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกลไกทางกฎหมายและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระบบการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากยิ่งขึ้น

วิเคราะห์แล้วพบว่า การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนครบวาระเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นก่อให้เกิดคำถามสำคัญในทางกฎหมายว่าพฤติการณ์ดังกล่าว สอดคล้องหรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะในเรื่อง ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อทรัพยากรสาธารณะ ที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งเป็นงบประมาณที่มาจากภาษีประชาชน

(1) หลักธรรมาภิบาลในทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย “หลักธรรมาภิบาล” ปรากฏเป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคหนึ่งที่กำหนดให้รัฐต้องบริหารราชการให้เกิด ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ หลักการนี้ถูกย้าใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง 1. ความคุ้มค่าใน 2. การใช้ทรัพยากรความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน และ 3. การป้องกันการใช้ทรัพยากรของรัฐโดยไม่เกิดประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนครบวาระนำไปสู่การต้องจัดเลือกตั้งซ่อมตามกฎหมาย ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม ทั้งที่ยังไม่ครบวาระที่ประชาชนได้มอบหมายไว้ จึงเกิดคำถามว่าการกระทำดังกล่าว สอดคล้องกับ “หลักการใช้งบประมาณของรัฐโดยคุ้มค่าและจำเป็น” หรือไม่

(2) การใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อจัดการเลือกตั้งซ่อมกับหลักความคุ้มค่า การลาออกก่อนครบวาระ กำหนดให้ต้องจัดเลือกตั้งซ่อมภายใต้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งวางหลักว่าหากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการ

เลือกตั้งใหม่ภายในกรอบเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งซ่อมแต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น

- ก) ค่าใช้จ่ายจัดหน่วยเลือกตั้ง
 - ข) ค่าจ้างบุคลากรประจำหน่วย
 - ค) ค่าอุปกรณ์เลือกตั้ง
 - ง) ค่าเงินตอบแทนเจ้าหน้าที่
- ทั้งหมดเป็นงบประมาณที่ใช้จากเงินแผ่นดิน

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งเป็น “การตัดสินใจของบุคคล” แต่รัฐกลับต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเลือกตั้งซ่อม เป็นการให้ทรัพยากรสาธารณะที่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่าตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6(1) หรือไม่ เพราะการเลือกตั้งซ่อมไม่ได้เกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่เกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่ง

(3) หลักความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจสาธารณะ

หลักธรรมาภิบาลกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ก) มีความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ
- ข) ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนหรือภาระแก่รัฐโดยไม่มีเหตุอันสมควร

แต่เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นถูกใช้เป็นเพียง “บันไดทางการเมือง” ส่งผลให้เกิดการลาออกอย่างต่อเนื่อง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับงบประมาณการเลือกตั้ง ทำให้เกิดคำถามว่าผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ได้ปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบต่อทรัพยากรสาธารณะตามกฎหมายหรือไม่ หลักความรับผิดชอบนี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้การจัดการเลือกตั้งต้องมีความสุจริต โปร่งใส และคุ้มค่าแต่บุคคลที่ลาออกซึ่งทำให้เกิดภาระการจัดเลือกตั้งซ่อมมิได้ถูกกำหนดให้รับผิดชอบหรือมีข้อจำกัดใด ๆ ในปัจจุบัน

(4) ความโปร่งใสและการป้องกันการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตน

หลักธรรมาภิบาลยังกำหนดว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตน แต่การลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นมักเกิดขึ้นเนื่องจาก

- ก) ผู้ดำรงตำแหน่งต้องการสร้างเส้นทางทางการเมือง
- ข) ต้องการใช้อำนาจและเนิ่นเสียงท้องถิ่นเพื่อขยายไปสู่ตำแหน่งการเมืองระดับสูง
- ค) หรือเพื่อหลีกเลี่ยงลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้ง

พฤติการณ์ดังกล่าวอาจถูกมองว่าเป็น การใช้อำนาจของผู้แทนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตและความคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

(5) ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่าง “สิทธิลาออก” กับ “หน้าที่ต่อรัฐและประชาชน”

แม้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมี “สิทธิลาออก” ตามกฎหมาย แต่ในทางหลักการปกครองและหลักธรรมาภิบาล เจ้าหน้าที่สาธารณะมีหน้าที่

- ก) ต้องปฏิบัติงานจนครบวาระ
- ข) ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อองค์กรและประชาชน
- ค) ต้องไม่สร้างภาระงบประมาณโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น การใช้สิทธิลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งอื่น โดยทำให้รัฐต้องใช้ทรัพยากรจัดเลือกตั้งซ่อมนั้น จึงกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลโดยตรง เพราะสิทธิดังกล่าวมิได้ใช้โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตน

2. ปัญหาการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

การจัดการเลือกตั้งเป็นกระบวนการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งในด้านการจัดการเลือกตั้ง การบริหารบุคลากร รวมถึงการประชาสัมพันธ์และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การใช้งบประมาณในกระบวนการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลทางการคลัง โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณสาธารณะ (Fiscal Accountability) ที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้งบประมาณด้วยความระมัดระวัง โปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน อย่างไรก็ตาม การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความรับผิดชอบทางการคลังของรัฐ เนื่องจากต้องมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมเพื่อเติมเต็มตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณจากเงินภาษีของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ต้นเหตุของการเลือกตั้งซ่อมเกิดจากการตัดสินใจส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่ง มิใช่เหตุจำเป็นทางราชการหรือเหตุสุดวิสัย การที่ผู้ลาออกไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนถึงช่องว่างของกลไกทางกฎหมายในการควบคุมความรับผิดชอบทางการคลังของเจ้าหน้าที่รัฐ และยังอาจขัดต่อหลักความเป็นธรรม (Fairness) และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลโดยตรง ซึ่งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นทรัพยากรทางการคลังที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการจัดสรรและบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การใช้งบประมาณดังกล่าวจึงต้องตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลทางการคลัง โดยเฉพาะหลักความคุ้มค่า (Value for Money) และหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งมุ่งหมายให้การใช้จ่ายของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งซ่อมขึ้นบ่อยครั้ง อันเป็นเหตุให้ทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นถูกใช้ไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่คุ้มค่า

การจัดการเลือกตั้งซ่อมแต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การจัดเจ้าหน้าที่เลือกตั้ง การดำเนินการทางเทคนิค และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งงบประมาณส่วนนี้ล้วนมาจากภาษีของประชาชนในพื้นที่ การเลือกตั้งซ่อมที่เกิดจากการลาออกโดยไม่มีเหตุจำเป็นจึงอาจถือเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างไม่คุ้มค่า (Inefficient Use of Public Resources) และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักธรรมาภิบาลด้านการบริหารงบประมาณ อีกทั้งยังส่งผลให้โครงการพัฒนาในระดับพื้นที่ต้องล่าช้า หรือถูกตัดลดงบประมาณลง เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเลือกตั้งซ่อมที่ถี่เกินไป ยังสะท้อนถึงปัญหาการขาดกลไกควบคุมเชิงนโยบาย และกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการลาออกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งส่งผลให้กระบวนการบริหารงบประมาณในระดับท้องถิ่นขาดเสถียรภาพ และไม่สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดผลตอบแทนทางสังคมสูงสุดได้ การละเมิดหลักความคุ้มค่าและประสิทธิภาพเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาในระยะยาวของท้องถิ่น และเป็นสัญญาณเตือนถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การใช้งบประมาณท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างแท้จริง ดังนั้น การศึกษาผลกระทบต่อความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของงบประมาณท้องถิ่นจากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่น จึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายและการเสนอแนวทางปรับปรุงกลไกทางการคลัง เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกับการบริหารงบประมาณที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ การใช้งบประมาณเพื่อการเลือกตั้งซ่อมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจากการลาออกโดยมีแรงจูงใจทางการเมือง ยังอาจทำให้ทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นถูกเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์สำคัญอื่น เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค การศึกษา หรือสาธารณสุขในพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารงบประมาณขาดความคุ้มค่าและไม่สอดคล้องกับเป้าหมายแห่งการใช้จ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริง ปัญหาดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาในเชิงนโยบายและกฎหมาย เพื่อวางกลไกในการสร้างความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นสาเหตุให้เกิดการใช้จ่ายแก่รัฐและประชาชน โดยไม่เป็นธรรม

วิเคราะห์แล้วพบว่า ปัญหาการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมที่เกิดจากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อไปรับตำแหน่งทางการเมืองอื่น เป็นประเด็นที่สะท้อน “ความไม่สอดคล้องกัน” ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในทางกฎหมายอย่างชัดเจน กล่าวคือ การจัดการเลือกตั้งซ่อมเป็นผลโดยตรงจากการที่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลงก่อนครบวาระ ซึ่งโดยสภาพมิได้เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือความจำเป็นทางราชการ หากแต่เกิดจากการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายบุคคลที่ประสงค์จะไปดำรงตำแหน่งใหม่ในระบบการเมืองระดับอื่น แต่ภาระต้นทุนกลับถูกผลักให้เป็นหน้าที่ของรัฐและสังคมส่วนรวมผ่านงบประมาณเลือกตั้งที่มาจากภาษีของประชาชน ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 กำหนดให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับหรือกลไกเฉพาะในการกลั่นกรองว่าการว่างลงของตำแหน่งดังกล่าวมี “ความจำเป็น” หรือมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิลาออกโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเพียงใด ทำให้การจัดการเลือกตั้งซ่อมกลายเป็นขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องกระทำโดยอัตโนมัติทุกครั้งที่มีตำแหน่งว่าง ส่งผลให้การระงับประมาณในการเลือกตั้งซ่อมจำนวนมากเป็นสิ่งที่กฎหมาย “รับรองผล” ของการกระทำส่วนบุคคลโดยที่ระบบกฎหมายไม่ได้ตั้งคำถามหรือวางเงื่อนไขด้านความรับผิดชอบต่อรัฐและประชาชนควบคู่กันไปด้วย

ในทางหลักกฎหมายมหาชนและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้งบประมาณของรัฐต้องตั้งอยู่บนฐานของหลัก “ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ความจำเป็น และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” ตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 และหลักเกณฑ์ใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหลีกเลี่ยงการสร้างภาระงบประมาณโดยไม่จำเป็น แต่การที่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อจัดการเลือกตั้งซ่อมแล้วซ้ำเล่าในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ จากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีแรงจูงใจเชิงการเมืองส่วนบุคคล ทำให้เกิดคำถามว่าการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะนี้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเพียงใด ในเมื่อค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมแต่ละครั้งมีจำนวนเล็กน้อย และมีโอกาสที่งบประมาณดังกล่าวจะกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เช่น งบประมาณโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งบประมาณการศึกษา หรือสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมยังเชื่อมโยงกับหลัก “ความรับผิดชอบต่อผู้ใช้อำนาจสาธารณะ” เนื่องจากการตัดสินใจลาออกก่อนครบวาระของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลโดยตรงต่อการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ แต่ระบบกฎหมายกลับไม่ได้กำหนดให้ผู้ลาออกต้องร่วมรับผิดชอบต่อภาระงบประมาณดังกล่าว ไม่ว่าจะในรูปแบบการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในอนาคต การกำหนดมาตรการทางการเมือง (political sanction) หรือมาตรการทางกฎหมายอื่นที่สะท้อนว่าผู้ใช้อำนาจสาธารณะต้องตระหนักถึงผลกระทบเชิงงบประมาณที่ตนก่อให้เกิดขึ้น ประเด็นนี้จึงสะท้อน “ช่องว่างของกฎหมาย” ที่ให้การคุ้มครองสิทธิลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเต็มที่ แต่ไม่ได้วางกลไกถ่วงดุลด้านความรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรสาธารณะควบคู่กัน ซึ่งอาจถูกมองได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม แนวคิดกฎหมายมหาชนร่วมสมัย

นอกจากนี้ ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมยังมีมิติของ “ความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการคลัง” (fiscal equity) แฝงอยู่ เนื่องจากการจัดการเลือกตั้งซ่อมบางครั้งเกิดขึ้นในพื้นที่เดิมซ้ำ ๆ

จากการลาออกของผู้แทนที่มาจากกลุ่มการเมืองเดิม ทำให้ประชาชนทั้งประเทศต้องร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อรองรับการหมุนเวียนตำแหน่งทางการเมืองในพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่มีหลักประกันว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแต่ละครั้งจะทำให้คุณภาพการเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่นั้นดีขึ้นจริง เมื่อมองในมิติของหลักนิติธรรมและหลักความเป็นธรรมทางงบประมาณ จึงอาจตั้งคำถามได้ว่าการที่ระบบกฎหมายเปิดช่องให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณซ้ำซ้อนในลักษณะดังกล่าว โดยไม่มีมาตรการควบคุมหรือกลไกลดทอนผลกระทบต่อรัฐและประชาชน เป็นการออกแบบกฎหมายที่ตอบสนองต่อหลักธรรมาภิบาลและหลักการคลังสาธารณะสมัยใหม่หรือไม่

อีกทั้งปัญหาการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมจากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงมิใช่เพียงปัญหาด้านเทคนิคของการจัดการเลือกตั้ง หากแต่เป็นปัญหาที่สะท้อน “ความไม่สมดุล” ระหว่างสิทธิทางการเมืองของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ กับหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อสาธารณะ การวิพากษ์ปัญหานี้ในเชิงวิชาการจึงเป็นฐานสำคัญของการเสนอให้มีการทบทวนหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ตลอดจนการวางมาตรการทางกฎหมายหรือทางนโยบายที่เชื่อมโยงสิทธิลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสอดคล้องกับความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมไม่เป็นภาระที่ไร้กลไกตรวจสอบในเชิงหลักการ และกลับมาสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองและการคลังสาธารณะอย่างแท้จริงในระยะยาว

ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการต้องบริหารกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าโดยต้องคำนึงถึงการประหยัดและผลสัมฤทธิ์ของงาน การจัดการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในภารกิจที่เข้าข่ายชัดเจนของหลักนี้ เนื่องจากเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งในส่วนของกกต. หน่วยเลือกตั้ง บุคลากร และอุปกรณ์เลือกตั้ง มาตรา 9 ระบุว่า ส่วนราชการต้องดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดแก่ประชาชน หมายความว่า การใช้งบประมาณเพื่อจัดการเลือกตั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ คือ การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความชอบธรรมตามกระบวนการประชาธิปไตย การจัดการเลือกตั้งซ้ำบ่อยครั้งจากการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อตำแหน่งอื่น อาจทำให้ประชาชนต้องเสียเวลา ค่าใช้จ่าย และความเชื่อมั่นในระบบการเลือกตั้ง ทั้งยังเพิ่มภาระของรัฐอย่างไม่จำเป็น ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา 9 ที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดต่อสาธารณชน

อีกทั้งในมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นความลับเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการเลือกตั้งเกี่ยวข้องกับหลักการนี้ เพราะงบประมาณและขั้นตอนการดำเนินการเลือกตั้งเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้ การ

เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลของการลาออก งบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งซ้ำ และกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่ กกต. จึงเป็นส่วนหนึ่งของความโปร่งใสตามกฎหมาย หากหน่วยงานรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ก็อาจเข้าข่ายขัดกับมาตรา 11

กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการตีความและประยุกต์ใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณจัดการเลือกตั้ง ซึ่งให้เห็นว่าการบริหารงานของรัฐต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคุ้มค่า โปร่งใส และตรวจสอบได้ การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนครบวาระซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งซ้ำจึงเป็นประเด็นที่กระทบต่อหลักธรรมาภิบาลโดยตรง สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนา กฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการเลือกตั้งและการใช้อำนาจของรัฐ

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษทางปกครอง

ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักนิติธรรม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ การมีบทลงโทษหรือมาตรการทางปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสร้างความรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดในการควบคุมหรือกำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่ลาออกโดยไม่มีเหตุอันสมควร

การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษทางปกครองในกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างทางนิติศาสตร์ (Legal Gap) ที่เปิดโอกาสให้การลาออกถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยผู้ดำรงตำแหน่งอาจใช้การลาออกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือทางการเมือง โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความต่อเนื่องของการบริหารท้องถิ่น หรือการงบประมาณที่เกิดจากการเลือกตั้งซ่อม การขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งพฤติกรรมดังกล่าว จึงทำให้หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) ถูกบั่นทอนลงอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ การไม่กำหนดบทลงโทษทางปกครองต่อผู้ที่ลาออกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ของระบบกลไกการตรวจสอบทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งต่างจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นในเชิงนโยบายหรือเชิงงบประมาณ การขาดการกำหนดความรับผิดชอบเช่นนี้ อาจนำไปสู่การใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นเพียง “บันไดทางอำนาจ” โดยไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์การรับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การศึกษาผลกระทบในประเด็นนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทย เพื่อให้เกิดการกำหนดกลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และสร้างมาตรฐานแห่งความรับผิดชอบต่อสาธารณะให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในทางปฏิบัติ

วิเคราะห์แล้วพบว่า ปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งเชื่อมโยงกับกรณีการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนครบวาระเพื่อรับตำแหน่งทางการเมืองอื่น คือปัญหาเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบทลงโทษทางปกครอง ในการควบคุมหรือยับยั้งพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการะงับประมาณของรัฐและก่อให้เกิดความไม่เสถียรต่อระบบการเมืองท้องถิ่นและการบริหารงานภาครัฐโดยรวม แม้การลาออกเป็น “สิทธิทางการเมือง” ของผู้ดำรงตำแหน่งตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและไม่ถูกห้ามโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ในทางหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การใช้สิทธิดังกล่าวไม่ควรนำไปสู่การระต่อรัฐและสังคมอย่างไม่จำเป็น เช่น ภาระงบประมาณจำนวนมหาศาลที่ต้องใช้ในการจัดเลือกตั้งซ่อมซ้ำ ๆ ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลาออกก่อนครบวาระของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด “บทลงโทษทางปกครอง” เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในมาตรา 6 ที่กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และต้องมีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรของรัฐ แต่ข้อเท็จจริงคือ การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีได้เกิดจากเหตุจำเป็นหรือเหตุสุดวิสัย กลับนำไปสู่การใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐเพื่อจัดการเลือกตั้งซ่อมโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งที่เกิดจากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐรายบุคคล มิใช่จากความจำเป็นเชิงโครงสร้างของราชการ ทำให้เกิดช่องว่างสำคัญในระบบบทลงโทษทางปกครอง กล่าวคือ กฎหมายไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้ลาออกต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบทางงบประมาณหรือความเสียหายเชิงระบบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตนเอง

นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดเลือกตั้งทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง แต่กลับมิได้กำหนดมาตรการทางปกครองใด ๆ เพื่อควบคุมหรือจำกัดการลาออกอย่างไม่สมเหตุผลของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นต้นตอของภาระงบประมาณเหล่านี้ กฎหมายทั้งสองฉบับให้ความสำคัญกับ “กระบวนการเลือกตั้ง” มากกว่าการควบคุม “ต้นเหตุของการจัดการเลือกตั้งซ่อม” ผลที่ตามมาคือเกิดการเลือกตั้งซ่อมซ้ำซ้อนโดยไม่มีมาตรการป้องกันหรือบทลงโทษต่อผู้ที่ก่อให้เกิดการะดังกล่าว จึงทำให้ระบบกฎหมายมีลักษณะ “ลงโทษองค์กรรัฐแต่ไม่ลงโทษผู้ก่อเหตุ” กล่าวคือ รัฐต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรด้านบุคลากรในการจัดการเลือกตั้งซ่อมซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่ผู้ลาออกไม่ต้องรับผิดชอบหรือต้องเผชิญมาตรการทางปกครองใด ๆ การขาดบทลงโทษทางปกครองในกรณีนี้ยังเชื่อมโยงกับปัญหาการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลในระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพราะแม้กฎหมายจะวางหลักว่าเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส

และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมตามหลักที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 แต่ในทางปฏิบัติ การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมากเป็นผลจากแรงจูงใจเชิง การเมืองส่วนบุคคล เช่น เพื่อเข้าสู่เวทีการเมืองระดับชาติหรือเพื่อได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ทำให้เกิดคำถามว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียง “การใช้ ตำแหน่งท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว” ซึ่งควรได้รับการตรวจสอบหรือถูกกำกับด้วยมาตรการทางปกครอง บางรูปแบบ เช่น การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในอนาคต หรือการกำหนดเงื่อนไขการลาออกในช่วงเวลา หนึ่งเพื่อป้องกันภาระงบประมาณที่ไม่จำเป็น

ดังนั้นเมื่อผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาแล้วจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

ประการแรก ข้อเสนอแนะต่อปัญหาความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

จากปัญหาเรื่องการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนครบวาระเพื่อลงสมัครหรือรับตำแหน่งทาง การเมืองอื่น ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณจัดการเลือกตั้งซ่อมซ้ำ ๆ ทั้งที่เป็นผลจากการตัดสินใจของบุคคล มากกว่าความจำเป็นของรัฐ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ สิทธิลาออก และ หลักธรรมาภิบาล ในการใช้งบประมาณ เดินควบคู่กันอย่างสมดุล โดยผู้ศึกษาเสนอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมหรือปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

(ก) เสนอให้เพิ่มเติมหลักธรรมาภิบาลด้านงบประมาณไว้ในกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง

ปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาลด้านประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความรับผิดชอบในการใช้งบประมาณ ถูกบัญญัติในระดับหลักการกว้าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 และมาตรา 78 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แต่ไม่ได้ เชื่อมโยงโดยตรงกับ “กรณีการเลือกตั้งซ่อมจากการลาออกก่อนครบวาระ” จึงเสนอให้ แก้ไข/เพิ่มเติมมาตรา ใหม่ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 เช่น เพิ่ม มาตรา 7/1 ดังนี้

“มาตรา 7/1 ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแทนตำแหน่งที่ว่าง ลง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณของรัฐ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อประชาชน

ในกรณีที่การว่างลงของตำแหน่งเกิดจากการลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมิได้มีเหตุสุดวิสัย ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านงบประมาณและรายงานต่อสาธารณะ โดย วิธีการและเงื่อนไขให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

ข้อเสนอเช่นนี้ทำให้การจัดการเลือกตั้งซ่อมไม่ใช่แค่กระบวนการทางเทคนิค แต่ถูกผูกเข้ากับหลัก ธรรมาภิบาลโดยตรง และเปิดช่องให้มีการออกระเบียบ/แนวปฏิบัติที่คำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้ งบประมาณอย่างแท้จริง

(ข) เสนอให้เชื่อมโยงหลักธรรมาภิบาลของฝ่ายบริหารกับการตัดสินใจลาออกเพื่อให้เห็นความรับผิดชอบชัดเจนเสนอให้เพิ่มเติมมาตราในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่น เพิ่ม มาตรา 6/1 ดังนี้

“มาตรา 6/1 การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีผลให้เกิดภาระงบประมาณแก่รัฐ ต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ในกรณีที่การตัดสินใจดังกล่าวก่อให้เกิดภาระงบประมาณโดยไม่จำเป็น และมีได้คำนึงถึงความคุ้มค่า อาจนำมาพิจารณาเป็นเหตุในการใช้มาตรการทางปกครองหรือมาตรการทางวินัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้”

ประการที่สอง ข้อเสนอแนะต่อปัญหาการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

จากปัญหาเรื่องการต้องจัดเลือกตั้งซ่อมทุกครั้งเมื่อมีตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลงไม่ว่าจะเหลือวาระเพียงเล็กน้อยเพียงใด ทำให้เกิดภาระงบประมาณสูงและผิดหลักความคุ้มค่า จึงควรมีข้อเสนอเชิงโครงสร้างและเชิงกลไกดังนี้

(ก) เสนอระบบ “ไม่ต้องจัดเลือกตั้งซ่อมเมื่อใกล้ครบวาระ” เพื่อประหยัดงบประมาณและรักษาความคุ้มค่า เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 โดยกำหนดว่า หากตำแหน่งว่างลงเมื่อใกล้ครบวาระ เช่น เหลือวาระไม่เกิน 12 เดือน ไม่จำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งซ่อม ให้ตำแหน่งนั้นว่างลงจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป เช่น เพิ่ม มาตรา 42/1 ดังนี้

“มาตรา 42/1 ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่างลงและเหลือวาระในการดำรงตำแหน่งไม่เกินสิบสองเดือน ให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง และให้ถือว่าตำแหน่งนั้นอยู่ในลักษณะว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งถัดไป เว้นแต่กรณีที่การว่างลงนั้นกระทบต่อองค์ประกอบขั้นต่ำของสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศเหตุแห่งการงดจัดการเลือกตั้งและระบุเหตุผลด้านความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณต่อสาธารณะ”

(ข) เสนอระบบ “ตัวสำรอง” (reserve candidates) ลดความจำเป็นในการเลือกตั้งซ่อมเพื่อลดความจำเป็นต้องจัดเลือกตั้งซ่อมในทุกกรณี สามารถเสนอให้ใช้ระบบ “ผู้สมัครสำรอง” ไว้ล่วงหน้า เช่น

เพิ่มเติมมาตราในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ให้กำหนดกลไกว่าหากตำแหน่งว่าง ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนถัดลงมาสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งแทนโดยไม่ต้องจัดเลือกตั้งซ่อม เช่น เพิ่ม มาตรา 43/1 ดังนี้

“มาตรา 43/1 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับเลือกตั้งตามลำดับคะแนนเสียง

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลง ให้บุคคลซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีดังกล่าวและมีคะแนนเสียงถ่วงลงมาตามลำดับขึ้นดำรงตำแหน่งแทน โดยไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่จะไม่มีบุคคลตามบัญชีดังกล่าวเหลืออยู่ ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง”

กลไกนี้ช่วยลดจำนวนครั้งของการเลือกตั้งซ่อมอย่างชัดเจน และทำให้การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(ค) เสนอให้เพิ่ม “บทหน้าที่ด้านความคุ้มค่างบประมาณ” ไว้ในกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ให้เพิ่มหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวิเคราะห์การงบประมาณและเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายจากการจัดการเลือกตั้งซ่อม เช่น เพิ่ม มาตรา 28/1 ดังนี้

“มาตรา 28/1 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่วิเคราะห์และประเมินการงบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งทุกประเภท รวมทั้งการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง และต้องจัดทำรายงานแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่าย ผลสัมฤทธิ์ และข้อเสนอเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ เสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างน้อยปีละครั้ง”

ข้อเสนอเช่นนี้จะสร้าง “กลไกความโปร่งใส” และเป็นฐานข้อมูลเพื่อปฏิรูปกฎหมายในอนาคต

ประการที่สาม ข้อเสนอแนะต่อปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบัน ไม่มีบทลงโทษทางปกครองหรือกลไกความรับผิดชอบ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งที่ลาออกก่อนครบวาระจนนำไปสู่การงบประมาณของรัฐในการจัดเลือกตั้งซ่อม จึงควรเสนอกลไกด้าน “บทลงโทษทางปกครอง” และ “มาตรการถ่วงดุลสิทธิลาออก” ดังนี้

(ก) เสนอให้กำหนด “เว้นวรรคการสมัครรับเลือกตั้ง” เป็นบทลงโทษทางปกครองเบื้องต้นแก้ไข/เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ให้มีบทบัญญัติกำหนดว่า ผู้ซึ่งลาออกก่อนครบวาระ โดยไม่มีเหตุสุดวิสัย จะถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในวาระถัดไป เช่น เพิ่ม มาตรา 50/1 ว่า ดังนี้

“มาตรา 50/1 ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง โดยไม่มีเหตุสุดวิสัยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และการลาออกดังกล่าวมีผลให้ต้องมีการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ให้ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใด เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งวาระการเลือกตั้งถัดไป นับแต่วันลาออก เว้นแต่ปรากฏเหตุผลอันสมควรและไม่มีผลกระทบต่อการงบประมาณของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรานี้ไม่ถึงขั้นเรียกค่าเสียหายคืนหากแต่เป็นมาตรการปกครองเชิงป้องกัน (preventive sanction) ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องคิดให้รอบคอบก่อนลาออกกลางวาระ

(จ) เสนอให้เชื่อมกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้จะเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนและต้องพิจารณารอบคอบ แต่เชิงหลักการสามารถเสนอให้ศึกษาแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมหลักการว่า ในกรณีที่การตัดสินใจลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่รัฐโดยไม่จำเป็น และมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตหรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาล อาจเปิดช่องให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกค่าเสียหายคืนบางส่วนในฐานะ “ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ตามหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด (เช่น เฉพาะกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามีเจตนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตนชัดเจน ไม่ใช่ทุกกรณีที่ลาออก)

“มาตรา ... การใช้อำนาจหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีผลให้เกิดภาระงบประมาณแก่รัฐโดยไม่จำเป็น และปรากฏว่ามีลักษณะเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริต หรือขัดต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5(3), 83–106.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2565). รายงานวิจัยโครงการศึกษาการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ปี 2563: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2564). คู่มือการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2565). รายงานสรุปผลการเลือกตั้งท้องถิ่นและการเลือกตั้งซ่อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563–2565. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ชนม์พิชญ์ เทพแก้ว. (2561). การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 10(1), 177–196. หน้า 178–182.