

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น¹

วิชิตชัย ปาไทย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากระบวนการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความหมาย ประวัติ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น 2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น 3) เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และ 4) เพื่อศึกษาแนวทางเสนอแนะแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ขอบเขตของการศึกษา คือ มีขอบเขตด้านเนื้อหาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คือ มาตรา 249-254 ที่เป็นเรื่อง “การบริหารท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ โครงสร้างที่มาของท้องถิ่น” พระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2562 ศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง วิธิดำเนินการศึกษา คือ เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาโดยการค้นคว้า และการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร รายงาน รวมทั้งข้อมูลเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศไทยที่ได้จากห้องสมุด หรือทางระบบสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงองค์กรต่าง ๆ (Internet) เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิรับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พบว่า การกำหนดคุณสมบัติเรื่องวุฒิการศึกษา สำหรับสมัครผู้บริหารท้องถิ่นมีความแตกต่างกันซึ่งมีปัญหาคือ ผู้สมัครรับ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์จุฑพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษابริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยาต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภาซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1.1 วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

1.2 วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดคุณสมบัติวุฒิการศึกษา พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบมีการกำหนดคุณสมบัติวุฒิการศึกษาแตกต่างกันไม่เป็นการยกระดับวุฒิการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรีมีการกำหนดคุณสมบัติวุฒิการศึกษาเหมือนกัน แต่การกำหนดคุณสมบัติวุฒินายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกัน ถือว่าไม่มีการยกระดับคุณสมบัติวุฒิการศึกษาทั้ง 5 รูปแบบ

2. ปัญหาในการกำหนดเขตการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พบว่า

2.1 การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยาใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง

2.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้กำหนดเขตเลือกตั้งไว้ ดังนี้

2.2.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.) ให้เขตเป็นเขตเลือกตั้งถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้แบ่ง เขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะพึงมี

2.2.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งในกรณีที่มีอำเภอใดมีสมาชิกเกินกว่าหนึ่งคนให้แบ่งอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง เท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีของอำเภอนั้น

2.2.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (ทต.) ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น สองเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลเมือง (ทม.) ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นสามเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้ง

สมาชิกสภาเทศบาลนคร (ทน.) หรือการเลือกตั้งสมาชิก สภาเมืองพัทยา ให้แบ่งเขตเทศบาลหรือเขตเมืองพัทยออกเป็นเขตเลือกตั้ง และจะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

2.2.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งจะเว้นแต่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดได้เป็นอย่างดี

2.2.5 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ถือเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเป็นเขตเลือกตั้ง เว้น แต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นนั้น จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นทั้งนี้ ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้จัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุดและพื้นที่ต้องติดต่อกัน เว้นแต่ตามสภาพพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่อาจแบ่ง เขตเลือกตั้ง ให้ติดต่อกันได้จึงกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่ไม่ติดต่อกันเท่าที่จำเป็นก็ได้

การกำหนดเขตการเลือกตั้งสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง การกำหนดเขตการเลือกตั้ง พบว่า ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่ในการแบ่งเขต เกิดปัญหาการดูแลช่วยเหลือประชาชนในเขตพื้นที่ไม่ทั่วถึงและไม่เกิดความบริสุทธิ์ ยุติธรรมสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารระดับท้องถิ่น

3. ปัญหาด้านการกำหนดค่าใช้จ่ายผู้มีสิทธิรับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พบว่า

3.1 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง เป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง ได้ใช้จ่ายไปสำหรับการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานจึงต้องมีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวที่มีทั้งค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ เป็นงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

3.2 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ เงินของผู้สมัครที่ได้ใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้ง เช่น ค่าสมัคร ค่าจัดทำป้ายโฆษณาหาเสียง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น เงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนี้ให้รวมถึงบรรดาเงินที่บุคคลอื่น ได้จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทนและทรัพย์สินที่บุคคลอื่นได้นำมาให้ใช้หรือยกให้โดยไม่คิดค่าตอบแทน

การกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้บริหารระดับท้องถิ่น พบว่า การจำกัดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ถือเป็นปัญหาในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่ระบุจำนวนเงินที่ชัดเจน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นควรกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าทุกรูปแบบ

2. การกำหนดเขตเลือกตั้งระดับท้องถิ่นควรกำหนดเขตเลือกตั้งให้เหมาะสมโดยการกำหนดด้วยจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์สำหรับการเลือกตั้งระดับรูปแบบการปกครองแบบทั่วไป

3. การกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นควรกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งระบุจำนวนเงินที่ชัดเจนตายตัวจากคณะกรรมการเลือกตั้ง

เอกสารอ้างอิง

ภิรมย์พร ไชยยนต์. “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สารบัญญัเกี่ยวกับเลือกตั้งท้องถิ่นชุดที่ 2 และ 3. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2562.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. การเลือกตั้ง: ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย . กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.