

HOT ISSUE

ธันวาคม 2560



การเลือกตั้งท้องถิ่น



สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่
<http://www.parliament.go.th/library>

การเลือกตั้งท้องถิ่น

โชคสุข กรกิตติชัย
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การเลือกตั้ง หมายถึง การที่ราษฎรใช้สิทธิของตนเองลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทน เพื่อทำหน้าที่แทนตนในการปกครองแต่ละระดับของประเทศ ซึ่งมีหลายระดับตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ (การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย, 2554) กล่าวคือ

ระดับหมู่บ้าน เช่น การเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน และสมาชิกสภาท้องถิ่น

ระดับตำบล เช่น การเลือกกำนัน ผู้บริหารท้องถิ่น

ระดับอำเภอ เช่น การเลือกสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา

ระดับจังหวัด เช่น การเลือกสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) และการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร (ส.ข.)

ระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

ดังนั้น การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยเสรี และต้องเปิดกว้างโดยให้อิสระในการตัดสินใจทั้งในแง่ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ และยุติธรรม และไม่มีการซื้อหรือบังคับให้เลือก

ในบทความนี้ กล่าวถึงเฉพาะ “การเลือกตั้งท้องถิ่น” (Local Election) ซึ่งหมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะเป็นพลเมืองซึ่งอาศัยอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ในระดับเมืองหรือจังหวัดต่ำลงมา โดยมีชื่อเรียกเขตการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีเขตการปกครอง ตัวอย่างเช่น เคาน์ตี (County) เทศบาล (Municipal) ทาวน์/ทาวน์ชิพ (Town/Township) (เอกพลณัฐ ฌรัฐพัทธนันท์, ม.ป.ป.) ประเทศฝรั่งเศสจะมีการจัดโครงสร้างแบบ 3 ชั้น ประกอบด้วย ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) นอกจากนี้ ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยเขตนครปารีส และเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ ประกอบด้วย เกาะ Cosica จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM) (สุริรัตน์ ประจักษ์ปัจฉิม, ม.ป.ป.) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

ทั่วไป อาจจะมีหลายประเภทก็ได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท (สิวพร สุขเอียด, ม.ป.ป.) ได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) ได้แก่

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

ตาราง จำแนกประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560

| ประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) | จำนวน (แห่ง) | รวม (แห่ง) |
|--|--------------|--------------|
| องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) | 76 | 76 |
| เทศบาล | | 2,441 |
| - เทศบาลนคร | 30 | |
| - เทศบาลเมือง | 178 | |
| - เทศบาลตำบล | 2,233 | |
| องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) | 5,333 | 5,333 |
| องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ | | 2 |
| - กรุงเทพมหานคร (กทม.) | 1 | |
| - เมืองพัทยา | 1 | |
| รวมทั้งหมด | | 7,852 |

ที่มา: กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การเลือกตั้งท้องถิ่น จึงเปรียบเสมือนช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นตามสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของการมีประชากรจำนวนมาก และมีพื้นที่เขตการปกครองที่มีขนาดใหญ่ จึงทำให้การใช้อำนาจของประชาชนด้วยตนเองโดยตรง เพื่อทำการตัดสินใจทางนโยบาย (เอกพลณัฐ ญัฐพัถนันท์, ม.ป.ป.) ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ แต่เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันย่อมเป็นไปได้ที่ประชาชนทุกคน จะทำหน้าที่ปกครองประเทศพร้อม ๆ กัน จึงมีความจำเป็นต้องเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน และประชาชนสามารถเปลี่ยนผู้แทนซึ่งใช้อำนาจแทนตนได้ โดยเลือกผู้แทนเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามแนวทางที่ตนต้องการ โดยพิจารณาจากนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย, 2554)

นอกจากนี้ การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นเรื่องในชีวิตประจำวันโดยทั่วไป ทำให้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นก็ไม่ใช่ทั้งหมดของความเป็นประชาธิปไตยที่มีอยู่ เพราะการปกครองท้องถิ่นตามหลักการสากล จะต้องให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้เป็นประโยชน์ตอกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น โดยตรงจากการร่วมคิดร่วมทำกิจการสาธารณะด้วยตนเองอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่ควรมึบเทาเพียงแค่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องมีบทบาทติดตาม และตรวจสอบการทำงานของตัวแทนและฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือรัฐบาลท้องถิ่นเพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

เมื่อพิจารณาประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น จากแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก ในปี 2475 เป็นต้นมา จะพบว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่เริ่มมีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีสาระระบุให้ การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 216) แต่การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งทางตรงเท่านั้น เพราะอาจจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกที่มีอยู่ในสภาก็ได้ (มาตรา 217)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แม้ว่าจะมีการกำหนดเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเอาไว้ในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ยังมีการเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยกรณีการแต่งตั้งสภาท้องถิ่น จะต้องมียานวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 182 และมาตรา 183)

และนับตั้งแต่นั้นมาก็จะปรากฏข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (มาตรา 198 และมาตรา 199) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 (มาตรา 198 และมาตรา 199)

ต่อมาการเลือกตั้งท้องถิ่นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้ง มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าว เอาไว้คราวละ 4 ปี และยังกำหนดให้คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารจะเป็นข้าราชการประจำ หรือมีตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ได้แก่ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปพร้อมกันไม่ได้อีกต่อไป (มาตรา 285) ซึ่งในเวลาต่อมาหลักการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงดังกล่าว ก็ได้กลายเป็นต้นแบบที่ถูกนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยเช่นกัน (มาตรา 284)

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักเกณฑ์การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยวิธีการเลือกตั้งโดยตรง ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นครั้งแรก พระราชบัญญัตินี้จึงนำมาสู่การยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเดิม ได้แก่ กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในเวลาต่อมาได้มีการตราแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งในปี 2546 จึงนำมาสู่การออกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และในช่วงเดือนธันวาคม 2546 ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งท้องถิ่นไทย เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำคัญจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้เกิดการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ในรูปแบบของการเลือกตั้งโดยตรงทั้งประเทศเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่มีการทดลองใช้การเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรงครั้งแรก ในปี 2518 เฉพาะกับกรณีกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ในเวลาต่อมาก็ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก จนกระทั่งถึงปี 2528 จึงได้นำการเลือกตั้งโดยตรงกลับมาใช้อีกครั้ง (เอกพลณัฐ ญัฐพัชร์นันท์, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรัฐประหารและนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 ให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ รวมทั้งงดการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) เป็นการชั่วคราว แต่ให้ใช้การสรรหาแทน ส่วนการให้แต่งตั้งเลือกตั้ง ส.ก. และ ส.ข. ของกรุงเทพมหานครนั้น ให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลจำนวน 30 คน

ทำหน้าที่ ส.ก. โดยอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวน ส.ก. ต้องเคยเป็นข้าราชการ หรือข้าราชการตั้งแต่ระดับ นักบริหารระดับสูง หรือระดับ 10 หรือเทียบเท่า ส่วน อบต. ให้มีสมาชิก 10 คน เทศบาลทุกประเภท ให้มีสมาชิก 12 คน และ อบจ. ให้มีสมาชิกกึ่งหนึ่งของจำนวนปัจจุบัน

ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการดำรง ตำแหน่งของนักการเมืองท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากในระหว่างวันที่ 28 พฤษภาคม-31 ธันวาคม 2557 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ครบวาระทั้งหมด 255 แห่ง โดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 8 แห่ง เทศบาล ตำบล 157 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 86 แห่ง รวมทั้งกรุงเทพมหานครอีก 1 แห่ง (ยุติธรรม ปีพฤษภาคม, 2558, น. 18)

แม้ความชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับชาติจะมีไม่มาก แต่เริ่มเห็นแล้วว่า คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) เตรียมเปิดทางให้มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในไม่ช้า โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กำลังพิจารณาถึงการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยมีทั้งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) ได้หารือกับกระทรวงมหาดไทย (มท.) ว่า อาจจะต้องมีการปลดล็อกให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่เป็นเพียงบางระดับ ไม่ใช่ทั้งหมด ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งท้องถิ่นเหล่านี้ ซึ่งจะมีคุณสมบัติไม่เหมือนที่ผ่านมา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 กำหนดไว้ว่า

“สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจาก ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญด้วย”

ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในไม่ช้านี้กลับมีประเด็นปัญหาหลากหลาย ดังนี้

1. ใครมีอำนาจจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นระหว่าง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)” กับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 กำหนดไว้ว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) จัดหรือดำเนินการ ให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (1) ให้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม...”

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 27 วรรคสอง กำหนดว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งภายใต้

การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ...” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดความเห็นที่แตกต่างกันว่าใครจะเป็นผู้จัดการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งอาจจะต้องมีการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

2. การที่รัฐบาลจะให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้มีการสำรวจพบว่า ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นจะต้องเลือกตั้งทุกประเภท รวม 8,410 อัตรา (คอลัมน์ กรองสถานการณ์: เลือกตั้งท้องถิ่น 8,410 อัตราศึกใหญ่ ชิง ‘ผู้ว่าฯ กทม.’, 2560) สิ่งที่เป็นห่วงไม่ใช่เรื่องการจัดการ เพราะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย (มท.) ช่วยจัดการเลือกตั้ง แต่น่าจะเป็นเรื่องของการทุจริตการเลือกตั้ง เพราะหากเลือกตั้งพร้อมกันทั้ง 8,410 อัตรา และมีคดีร้องเรียนเพียงอัตราละ 1 เรื่อง ก็จะเป็นภาระแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นอย่างมาก เพราะต้องดำเนินการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม หากมีปัญหาจะสามารถประกาศผลได้หรือไม่ จึงต้องเตรียมการรองรับไว้

3. ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นลำดับแรก จะต้องมีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสียก่อน และจะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย 6 ฉบับที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 249-254 ที่เป็นเรื่อง “การบริหารท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ โครงสร้างที่มาของท้องถิ่น” เป็นต้น สำหรับกฎหมาย 6 ฉบับดังกล่าว ที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะมีการเลือกตั้งท้องถิ่นในเบื้องต้น อาทิ กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งท้องถิ่นที่ต้องแก้ไข เพราะกำหนดเรื่องคุณสมบัติของนักการเมืองท้องถิ่นไว้ ก่อนให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นในบางพื้นที่หรือทั่วประเทศ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งส่วนท้องถิ่นที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นต้น รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าว ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 เพื่อรองรับการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยพิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก่อน

นอกจากนี้ ยังต้องนำข้อเสนอที่ได้รับมาจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) คือ การแก้ไขกฎหมายท้องถิ่น โดยเสนอให้รวมเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่น ที่จะรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เข้ามาอยู่ในประมวลกฎหมายฉบับนี้ ก่อนหน้านี้ มีการเสนอแนวคิดปรับ ควบรวม ยุบ องค์การต่าง ๆ ทั้งหมดให้อยู่ในประมวลกฎหมายท้องถิ่นฉบับนี้อีกด้วย (สภาขับเคลื่อนฯ เห็นชอบแผนปรับโครงสร้างท้องถิ่น ยุบรวม อบต. เป็นเทศบาลตำบล, 2559)

4. ในประเด็นกิจกรรมทางการเมือง อาทิ การปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจว่า 1) นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะสนับสนุนคนของตนเองในการเลือกตั้งท้องถิ่นได้หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ห้าม แต่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ว่า จะปลดล็อกให้หรือไม่ 2) จะต้องมีการควบคุมเกี่ยวกับเนื้อหาของปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นหรือไม่ เพราะอาจมีการปราศรัยหาเสียง

โดยสร้างความขัดแย้งขึ้นมา หรืออาจมีการพาดพิงคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (เลือกตั้งท้องถิ่น เช็กพลังพรรคการเมือง, 2560)

บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา

หากรัฐบาล และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศ ที่ว่างถึง 8,410 อัตรา โดยจัดให้มีการเลือกตั้งในเวลาใกล้เคียงกัน หรือทยอยจัดไปโดยทิ้งช่วงไม่ห่างกันมาก นับว่าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งใหญ่ที่มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา อย่างไรก็ตามในพื้นที่ใดที่มีการแข่งขันกันสูง ในขณะที่ยังไม่สามารถป้องกันปัญหาเดิม ๆ ได้ เช่น ปัญหาการซื้อเสียง ปัญหาการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศมีความเข้มข้นตามมาอย่างแน่นอน และที่สำคัญสนามเลือกตั้งท้องถิ่นที่หลายคนจับตามอง ก็คงไม่พ้นการลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ยังคงเป็นการแข่งขันของพรรคการเมืองใหญ่ รวมถึงพื้นที่อีกหลายพื้นที่เป็นที่ต้องจับตามอง เช่น การเลือกนายกเมืองพัทยา ส่วนจะให้มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแบบใดก่อนหรือหลังขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

ในความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น น่าจะมีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งก่อน เพราะผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น อาจส่งผลต่อการเลือกตั้งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (กทม.) ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นเรื่องคะแนนนิยมส่วนตัวของคนกรุงเทพมหานคร แต่ยังมีส่วนพัวพันในเรื่องของพรรคการเมืองบ้าง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีส่วนในการสร้างคะแนนนิยมให้กับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในพื้นที่ด้วย ปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากวิธีการสรรหาและแต่งตั้งตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว

หากมีการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร (กทม.) จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าใครจะได้รับการเลือกตั้ง เพราะมีผลเชื่อมโยงไปยังการเลือกตั้งระดับชาติอีกด้วย ดังนั้น การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่ผ่านมา นั้น จะมีผลออกมาหลายลักษณะขึ้นอยู่กับว่า จะเป็นการเลือกตั้งระดับใด บางพื้นที่ก็จะเป็นเรื่องความนิยมในตัวบุคคล แต่บางพื้นที่ก็ต้องอิงการเมืองระดับชาติ เพราะไม่ว่าจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่แยกไม่ออกระหว่างท้องถิ่นกับระดับชาติ ยิ่งการเมืองท้องถิ่นระยะหลังจะเห็นได้ว่า อิงกับการเมืองระดับชาติมาก ทั้งในด้านการสนับสนุนการใช้อิทธิพลหรือญาติ พรรคพวก ก่อนหน้านี้ นักการเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นบันไดก้าวไปสู่นักการเมืองระดับชาติ แม้ว่าเริ่มต้นจะไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่เมื่อลงเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเดินเข้าสู่พรรคการเมือง จะเป็นพรรคใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องตัดสินใจเอง แต่เงื่อนไขหนึ่ง ก็คือ คาดหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งอีก ทั้งจะได้รับการสนับสนุนมากน้อยเพียงใด และในระยะหลังมานี้ จะพบว่า ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะอิทธิพลการเมืองระดับชาติเข้ามาควบคุมกลไกทั้งหมด โดยมีผู้สนับสนุนจากพรรคการเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้

การเมืองท้องถิ่นกับระดับชาติกลายเป็นเนื้อเดียวกัน ดังนั้น การเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศที่จะเกิดขึ้นก่อน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นับว่าเป็นสนามการเมืองที่น่าจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในการประเมินสถานการณ์การเมืองบางอย่างได้เป็นอย่างดี ก่อนที่การเลือกตั้งใหญ่จะมาถึง

การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำเป็นต้องเปิดทางให้มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นการผ่อนคลายกระแสการเรียกร้องให้มีการปลดล็อกทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การปลดล็อกให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่ดีเพียงอย่างเดียว แต่เหนือสิ่งอื่นใด เป็นการหยั่งกระแสของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองในระดับหนึ่งด้วย และได้เห็นความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านประชาธิปไตย ส่งเสริมการเลือกตั้งกับประชาชน เพราะการจะเรียนรู้ก็ต้องเริ่มจากระดับล่างเสียก่อน ถือเป็นเรื่องดีเพราะประเทศไทยว่างเว้น การเลือกตั้งมา 3 ปีแล้ว และจะเป็นการตรวจความเรียบร้อย หรือสำรวจข้อบกพร่อง เพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งระดับชาติได้อย่างเรียบร้อย จึงถือเป็นการวัดกระแสความสนใจในการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน อีกด้วย

บรรณานุกรม

- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (1 ธันวาคม 2560). **ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย**. (26 สิงหาคม 2554). สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/posci54/2011/08/26/entry-1>
- คอลัมน์ กรองสถานการณ์: เลือกตั้งท้องถิ่น 8,410 อัตราศึกใหญ่ ชิง ‘ผู้ว่าฯ กทม.’. (14 พฤศจิกายน 2560). **ไทยโพสต์**. น. 1(ล่าง), 3. สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- “ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว” (21 กรกฎาคม 2557). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 134 ง, น. 1-4.
- “ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว” (21 กรกฎาคม 2557). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 134 ง, น. 1-3.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560” (13 กันยายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก, น. 14.
- ยุติธรรม ปัทมะ. (2558). การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น (The Local Administrative Reform). **บทความวิชาการ**, 5(8), 18-19.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 68.
- เลือกตั้งท้องถิ่น เช็กพลังพรรคการเมือง. (14 พฤศจิกายน 2560). **โพสต์ทูเดย์**. น. V4(กลาง). สืบค้นจากฐานข้อมูล iQNewsClip
- สภาขับเคลื่อนฯ เห็นชอบแผนปรับโครงสร้างท้องถิ่น ยุบรวม อบต. เป็นเทศบาลตำบล**. (23 สิงหาคม 2559). สืบค้น 7 ธันวาคม 2560 จาก <https://prachatai.com/journal/2016/08/67585>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). **ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- สิวาพร สุขเอียด. (ม.ป.ป.). **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- สุรรัตน์ ประจันปัจฉานิก. (ม.ป.ป.). **หน่วยที่ 5 การปกครองท้องถิ่น**. สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-5.pdf>
- เอกพลณัฐ ญัฐพัถนันท์. (ม.ป.ป.). **การเลือกตั้งท้องถิ่น**. สืบค้น 22 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>