

การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น
และผู้บริหารท้องถิ่น ลาออกก่อนครบวาระ
ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต*

The Suspension of the Election Candidates
Rights : A Case of the Resignation
before Completing the Full Term of Members of
the House of Representatives, Local Council
Members, and Local Administrators by Using
Dishonest Resignation Rights

ชนม์พิชญ์ เทพแก้ว**

Chonpit Tepkeaw

* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
Thesis Master of Laws, Public Law Sukhothai Thammathirat Open University

** หัวหน้างานอำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐม
Chief of Administration Unit Office of The Election Commission of Nakhonpathom Province

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) หาสาเหตุและวิเคราะห์ผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมโดยไม่สุจริต 2) วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากสาเหตุดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเลือกตั้งและงบประมาณของประเทศ 3) เพื่อหาทางป้องกันและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป

การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำรา ตำบัทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการเรียนการสอน การสัมมนา รวมถึงข้อมูลสารสนเทศบนอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำปัญหาที่เกิดจากการลาออกของนักการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้ง มาวิเคราะห์เปรียบเทียบสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า การลาออกก่อนครบวาระสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีเจตนาไม่สุจริต ลาออกเพื่อสมัครในตำแหน่งเดิม หรือลาออกเพื่อหวังผลทางการเมืองแก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือทำให้ผู้อื่นเสียเปรียบในการสมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบ ขัดหลักสุจริต ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และกระทบหลักสาธารณประโยชน์ ถึงแม้การลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของแต่ละบุคคล แต่การลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริตได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้ง สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ ดังนั้น กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหล่านั้น และควรมีวิธีการป้องกันปัญหาเหล่านั้นเพื่อลดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ และป้องกันนักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อความได้เปรียบทางการเมือง

ดังนั้นจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาสุจริต มีเหตุจำเป็นที่จะต้องลาออก และไม่หวังผลทางการเมือง ผู้นั้นสามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออกได้ จะไม่ถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

2. การลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือมีพฤติกรรมแวดล้อมไม่สุจริตและหวังผลทางการเมือง จะต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยงานวิจัยนี้ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ดังนี้ “ผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีพฤติกรรมหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่สุจริตในการลาออก ผู้นั้นจะต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก”

คำสำคัญ : การลาออกก่อนครบวาระ, การลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริต, หลักสาธารณประโยชน์

Abstract

The current study was conducted in order to: 1) find out causes of the resignation before completing the full term of members of the House of Representatives, local council members, and local administrators, who run for election in order to be elected as the same position with dishonest intention; 2) analyze the effects occurred from those causes which affect the election system and the country's budget; and 3) give some solutions to solve the problem.

This research is a qualitative study. The data were collected from doing document research by gathering information from books, textbooks, legislations, theses, teaching supplementary materials, seminar, and information from the internet both in Thai and English versions. Causes and effects caused by the resignation affecting the election system were analyzed and compared.

The results of the study revealed that the resignation before completing the full term of members of the House of Representatives, local council members, and local administrators who have resigned with a dishonest intention to resign, an intention to apply for the same position and to take advantages for themselves or for their companions, or to make other people lose, is considered as a dishonest act. It is not accordance with democratic primary, and it affects public benefits. Although the resignation is everyone's right and freedom, the resignation with dishonestly used rights affect the election system and the waste of the country's budget. Therefore, those people should not be protected by the laws. In addition, there should be methods to prevent those problems in order to decrease the damage to the interests of the state and to prevent those politicians who try to take advantages by using the weaknesses of the laws.

Therefore, the solutions to solve the problems are offered as the following.

1. Candidate who has resigned from the position from the position with an honest intention, proper reasons, and without an intention to take advantages from the politics can apply to be a candidate for that position.

2. Candidate who has resigned from the position with a dishonest intention, improper reasons, and an intention to take advantages from the politics must be suspended the right of such person to apply to be a candidate for an election. The study offers as "Candidate, who has resigned before completing the full term if there is an evidence to reasonably believe that such person resigned from that position with a dishonest intention must be suspended the right to apply to be a candidate for that position." By revising the Act about the suspension of the right to apply to be a candidate for an election.

Keywords : The resignation before completing the full term, Dishonest resignation, Public benefits

ความเป็นมาของปัญหา

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กกต. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556, หน้า 32-33) การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงประเภทเดียว จากนั้นให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเลือกกันเองหนึ่งคนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ถือเป็น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางอ้อม ต่อมาได้มีการแก้กฎหมายโดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งและครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน การจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะจัดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกันภายใน 45 วันนับแต่วันครบวาระการดำรงตำแหน่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครั้งเดียว

หลังจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งใกล้ครบวาระตัดสินใจลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก จากนั้นมีการลาออกลักษณะเช่นนี้จำนวนมากขึ้น ทำให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน หลังจากเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไม่นานก็ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น จากเดิมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งในระยะเวลาไม่ห่างกัน

เหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการลาออกก่อนครบวาระของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 การเลือกตั้งระดับชาติถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ เหตุการณ์นี้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 23 ธันวาคม 2550 และเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 ในช่วงนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะครบวาระพร้อมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในวันที่ 19 เมษายน 2551 ได้ลาออกจากตำแหน่ง 26 จังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ก, หน้า 4) และทุกคนที่ลาออกสมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ทั้งหมด ด้วยเหตุผลคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการชิงความได้เปรียบทางการเมือง เมื่อคู่แข่งทางการเมืองเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่น ไม่สามารถสมัครแข่งขันในตำแหน่งนายก อบจ. ได้ จึงไม่มีคู่แข่งที่สำคัญ ทำให้การเลือกตั้งไม่แข่งขันรุนแรง เป็นสาเหตุสำคัญที่นายก อบต. ลาออกแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ช่วงนี้ก็มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ อีกเช่นเดิม เหตุผลในการลาออกที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิเช่น เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองขณะที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. หรือมีปัญหาด้านสุขภาพ แต่ไม่มีใครระบุว่าลาออกเพื่อจะสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม ผู้บริหารท้องถิ่นที่ลาออกสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองนั่นเอง

การลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นประเภทอื่นอาศัยบทบัญญัติกฎหมายสร้างความได้เปรียบทางการเมืองให้แก่ตนเองแล้วลาออกเพื่อสมัครใหม่เพิ่มมากขึ้น บางคนลาออกเพียงเพื่อเลี่ยงข้อห้ามที่ไม่ให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายใน 60 วันก่อนวันครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นได้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงเหลือน้อยกว่า

60 วันครบวาระ เช่น แจกเงิน แจกสิ่งของ จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว ฯลฯ จากนั้นผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ เพื่อไม่ให้บทบาทนิติบัญญัติดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระ กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น ระยะเวลาประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งจะเหลือประมาณ 30 วัน ระยะเวลาไม่น้อยลงทำให้เกิดความได้เปรียบขึ้น

สาเหตุการลาออกก่อนครบวาระของผู้บริหารท้องถิ่นอีกกรณีเพื่อไม่ให้เลือกตั้งพร้อมสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากไม่ยอมรับภาระช่วยเหลือการหาเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่นบางแห่งมีผู้ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งจึงติดต่อขอเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นที่ฐานเสียงดี ผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วหากรับแต่สมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียคะแนนเสียงจากญาติพี่น้องหรือผู้สนับสนุนของผู้ประสงค์สมัครรับเลือกตั้งใหม่ หากรับผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ก็ต้องมาแข่งกับสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิม เกรงว่ากระทบฐานเสียงจากผู้สนับสนุนสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิมเพื่อไม่ให้เสียฐานเสียงจนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงตัดสินใจลาออกก่อนครบวาระเพื่อให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน เลยไม่ต้องรับผิดชอบสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเสร็จสิ้นก็ติดต่อทาบทามหรือเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นสมาชิกกลุ่มของตนเองทั้งหมด เพื่อดูแลและควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ง่าย เป็นพวกพ้องตนเอง ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่พร้อมกันตลอดไป

ในปี พ.ศ. 2552 มีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น จากเดิมกำหนดให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ กฎหมายแก้ไขใหม่ไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง หากมีเหตุต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยกรณีใดและได้รับการเลือกตั้งสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอด ไม่มีการจำกัดวาระและระยะเวลา จึงเป็นเหตุจูงใจอีกประการที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการให้ตนเองเกิดความได้เปรียบทางการเมืองแล้วลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่

การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกรณีส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากมีผู้ที่ต้องการเป็นนายก อบต. แต่คุณสมบัติไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลผู้มีสิทธิสมัครเป็นนายก อบต. ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ต้องการจะใช้คุณสมบัติเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงให้สมาชิก อบต. ลาออก แล้วตนเองสมัครเป็นสมาชิก อบต. เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก อบต. ได้ระยะหนึ่งจึงลาออกไปสมัครผู้บริหารท้องถิ่น ในช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือหากเป็นพวกพ้องกันก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออก เพื่อให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งว่าง เปิดทางให้ผู้ที่ต้องการเป็นนายก อบต. สมัครและได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกผู้ใหญ่บ้านส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านคราวละ 5 ปี ต่อมากฎหมายแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปี และเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนมากขึ้นด้วย หากเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนการเป็นสมาชิก อบต. กับค่าตอบแทนและความมั่นคงในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดีกว่าสมาชิก อบต. ที่มีวาระคราวละ 4 ปี และค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมาก อบต. มีรายได้น้อย เป็นเหตุให้สมาชิก อบต. ลาออกไปสมัครผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก การเลือกตั้งสมาชิก อบต. จะใช้งบประมาณจำนวนน้อยแต่เมื่อลาออกหลายเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่อ งบประมาณของประเทศเช่นกัน

ปัญหาการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันส่งผลให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง 2 ครั้ง ตัวอย่าง อบจ. นครราชสีมา ใช้งบประมาณเลือกตั้งนายก อบต. ประมาณ 40 ล้านบาท ไม่นานก็ใช้ งบประมาณเกือบเท่ากันในการเลือกตั้งสมาชิก อบจ. รวมแล้วใช้งบประมาณไปเกือบ 100 ล้านบาท ในปีนั้นแทบจะไม่มีเงินงบประมาณเหลือจัดโครงการใด ๆ ตัวอย่างจังหวัดขนาดกลาง จังหวัดนครปฐมใช้งบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งนายก อบต. ประมาณ 25 ล้านบาท และไม่นานเลือกตั้งสมาชิก อบจ. ใช้งบประมาณเท่าเดิม หากเลือกตั้งพร้อมกันจะใช้งบประมาณ

แค่ครั้งเดียว การเลือกตั้งไม่พร้อมกันทำให้เสียงบประมาณถึง 2 ครั้งโดยไม่จำเป็น ในปี พ.ศ. 2550 มีผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะนายก อบต. ลาออกมากกว่า 20 จังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ก, หน้า 6-25) รวมงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งมีจำนวนมหาศาล แทนที่จะเป็นงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน ถือว่ากระทบต่องบประมาณของรัฐเป็นอย่างมาก

การเลือกตั้งบ่อยทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง ในจากการเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 23 ธันวาคม 2550 ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 74.49 อีกอาทิตย์ต่อมาเลือกตั้งนายก อบจ. ในจังหวัดที่ลาออกก่อนครบวาระอื่น จากนั้นประมาณ 2 เดือน ได้มีการเลือกตั้ง ส.ว. ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ร้อยละ 55.62 และอีกหนึ่งเดือนมีการเลือกตั้งสมาชิก อบจ. ที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในวันที่ 19 เมษายน 2551 เห็นว่าการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งบ่อยๆ จะเกิดความเบื่อหน่ายการเมืองและการเลือกตั้ง ทำให้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ข, ออนไลน์)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง ผลกระทบจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี คือ หากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นว่างลง จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง เสียงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่เกิดความเสียหายใดๆ เนื่องจากหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลงก็ให้เลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง

กรณีปัญหาที่นำเสนอในความเป็นมาของปัญหาเพื่อนำไปสู่การวิจัย เป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยในขณะดำรงตำแหน่งพนักงานการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้พบปัญหาเหล่านั้นด้วย

ตนเองและไม่ว่าจะผ่านมานาน ปัญหาเหล่านั้นยังคงเกิดขึ้นอยู่ ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งและงบประมาณแผ่นดินเช่นนั้นเดิม

การรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นการชั่วคราว คสช. ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ซึ่งให้วงเงินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในด้านต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นไปพลางก่อนส่วนตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว คสช. เห็นว่าปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการแก้ไขปัญหาของประเทศสถานการณ์จึงได้คลี่คลาย เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิรูป การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติให้มากยิ่งขึ้น จึงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแต่เดิมมีส่วนรับผิดชอบในฐานะตัวแทนของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอันจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในสถานการณ์ที่ยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ ซึ่งให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อต้นวันการจัดให้มีการเลือกตั้ง ปัญหาเหล่านี้ถูกชะลอ เนื่องจากไม่มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง ไม่กระทบต่องบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่เมื่อจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีนักการเมือง 2 ประเภทเช่นเดิม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หากนักการเมืองยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประเทศชาติ ยังมีเจตนาไม่สุจริตในการเลือกตั้ง อาศัยความได้เปรียบทางการเมือง อาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย ลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครในตำแหน่งที่ลาออก ปัญหาเหล่านี้ก็จะ

วนเวียนมาเกิดขึ้นอีก ส่งผลกระทบในทางเสียหายต่อระบบการเลือกตั้งและงบประมาณของประเทศในการจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดิม

วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสนอแก้กฎหมายหรือออกประกาศหรือระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาการลาออกโดยไม่สุจริต

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ใช้การวิจัยแบบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) จากการค้นคว้าและรวบรวมจากหนังสือ ตำรา เอกสาร บทความทางวิชาการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง นำมาเป็นข้อมูลสนับสนุนในการศึกษางานวิจัย และผ่านการวิเคราะห์ของผู้ทำวิจัยเรียงเรียงจัดทำเป็นผลงานการวิจัยเพื่อนำเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2557 และการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย เป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งการเข้าไปทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2539, หน้า 12) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหากลั่นกรองตัวผู้ปกครองที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมิอาจขาดเสียได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจอธิปไตยมีความชอบธรรม (กระมล ทองธรรมชาติ, 2531, หน้า 4) การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (จรูญ สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2527, หน้า 11)

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง หลักประชาธิปไตยจะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน นักการเมืองต้องเข้าใจบทบาทและขอบเขตของตนเอง เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน เคารพกฎหมาย ระเบียบและกติกาของบ้านเมือง ไม่ใช้สิทธิเกินขอบเขตจนไปขัดขวางบทบาทสิทธิของบุคคลอื่นในการจะเข้ามาแข่งขันทางการเมืองตามวาระปกติ

หลักสุจริตเป็นหลักการของความประพฤติของมนุษย์ให้มีความซื่อสัตย์ต่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ในสังคม เพื่อลดการเอาเปรียบของคนในสังคม นักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่และต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง เป็นแบบอย่างในความมีคุณธรรม ไม่เอาเปรียบผู้อื่นโดยเฉพาะในขณะดำรงตำแหน่ง ใช้สิทธิในการพ้นจากตำแหน่งและกลับเข้าสู่ตำแหน่งโดยหลักสุจริต

หลักประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์อันเป็นส่วนร่วมเกิดแก่คนหมู่มากทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543, หน้า 95-96) ผู้แทนของประชาชนต้องเห็นแก่ประโยชน์ของสังคม ไม่กระทำใดๆ ที่ทำให้ประเทศชาติเสียหายโดยเฉพาะในทางไม่สุจริตถึงแม้จะเป็นเรื่องที่มีสิทธิและเสรีภาพก็ตาม

แนวคิดทฤษฎีเรื่องสิทธิและเสรีภาพ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เสรีภาพ คือความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนจะถูกจำกัดก็โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะ เพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (สุริยา ปานแป้น, 2554, หน้า 22-23)

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลที่กฎหมายรับรองให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน ส่วนเสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น และภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ (สุริยา ปานแป้น, 2543, หน้า 23)

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎร ป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่นๆ หรือประโยชน์สาธารณะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543, หน้า 141)

การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้ แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญจะจำกัดสิทธิไม่ได้ ยกเว้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องยึดถือหลักที่เคร่งครัด (สุริยา ปานแป้น, 2554, หน้า 36-49)

สรุปและอภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่า การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกประเภท ส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งและงบประมาณทั้งสิ้น จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ลาออก และขนาดองค์กรปกครองท้องถิ่น การลาออกก่อนครบวาระ แต่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งใน ตำแหน่งเดิมเป็นสิทธิสามารถกระทำได้ ผลกระทบเฉพาะค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งแทน ตำแหน่งที่ว่าง

การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระที่มีเจตนาสมัครใหม่ การอาศัยช่องโหว่ ของกฎหมายเพื่อประโยชน์ตนเอง การลาออกเลี้ยงข้อห้าม การเลี่ยงภาระการช่วยเหลือเสียงของ สมาชิกของผู้บริหารท้องถิ่น การลาออกเพื่อให้ผู้อื่นสมัครเป็นสมาชิก เพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วน ในการสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่ามีเจตนาไม่สุจริตอย่างยิ่ง ขัดหลักสุจริตที่เป็นหลักกำกับ ความประพฤติของมนุษย์ให้มีความซื่อสัตย์ต่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ เป็นการแสวงหาผล ประโยชน์โดยไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

การยุบสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรี เหล่านี้เป็นเหตุโดยอ้อม ถึงจะไม่มีเจตนาที่ไม่สุจริตต่อการสมัครรับเลือกตั้ง แต่จะต้อง สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง เกิดความเสียหายต่อรัฐ กระทบงบประมาณของประเทศ

จากการค้นคว้าศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่กระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของผู้อื่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองไว้โดยหลักไม่สามารถกระทำ ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพ กระทำเท่าที่จำเป็นและใช้บังคับเป็นการทั่วไป พอสมควรแก่เหตุ ไม่เป็น ปฏิบัติกษต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย

เมื่อพิจารณาผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระ เพื่อสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง เกิดผลเสียหายต่อ ผลประโยชน์โดยรวมของรัฐในเรื่องงบประมาณจัดการเลือกตั้ง เห็นว่าผลจากการบัญญัติ กฎหมายต้องเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาชนมากกว่าความเสียหายเกิดแก่ประชาชนหรือสังคม จากการศึกษผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ ตำแหน่งที่ลาออกเห็นว่า

เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณประโยชน์โดยสิ้นเชิง

จากปัญหาการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในการเลือกตั้งทุกประเภทส่งผลกระทบต่ออย่างหนักและเป็นวงกว้างต่อประเทศ การเลือกตั้งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องนำประเด็นปัญหาแต่ละกรณีที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกตั้งมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การเสนอแก้ไขปัญหาคือไป ซึ่งประเด็นปัญหาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การแก้ไขกฎหมายไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อใกล้หมดวาระผู้บริหารท้องถิ่นลาออกแล้วสมัครใหม่ เนื่องจากสามารถดำรงตำแหน่งหลายสมัยติดต่อกัน จึงคิดหาทางที่จะให้ตนเองกลับเข้าสู่ตำแหน่ง โดยอาศัยช่วงจังหวะตัวเองได้เปรียบชิงลาออกก่อนครบวาระแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ทันที มีเจตนาไม่สุจริต หากอยู่ในช่วงดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การบริหารกระทำไม่ได้เท่าที่จำกัด อาจเกิดการชะงักของโครงการ ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น

2. การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งสำคัญทางการเมือง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ขณะนั้นเมื่อคู่แข่งติดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นชิงลาออกและสมัครในตำแหน่งที่ลาออกทันที เพื่อให้ตนเองเข้าสู่ตำแหน่งได้อย่างง่ายดาย ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง

3. การเล็งข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น กฎหมายห้ามไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายใน 60 วันก่อนวันครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นได้แจกสิ่งของแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ แจกเงินแจกของ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว เมื่อได้เปรียบคู่แข่งจึงลาออกเพื่อไม่ให้พบปัญหาติดขัดกล่าวใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระ กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง ส่งผลกระทบต่อผู้ประสงค์จะสมัครที่เตรียมตัวจะสมัครตามวาระ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งลาออกก่อนครบวาระ ทำให้คนที่สมัครตามวาระเตรียมตัวไม่ทัน ขัดหลักสุจริตอย่างยิ่ง ไม่เป็นตามหลักประชาธิปไตย

4. ผู้บริหารท้องถิ่นเลี้ยงไม่รับภาระการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีนี้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีคู่แข่งและฐานเสียงดี ทำให้มีผู้ต้องการเป็นสมาชิกในทีมจำนวนมาก เพื่อที่จะให้ได้รับเลือกตั้งจึงขอเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วหากรับแต่สมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียฐานเสียงจากผู้จะสมัครใหม่ หากรับผู้สมัครใหม่เข้ากลุ่มก็จะกระทบฐานเสียงเดิม เพื่อไม่ให้เสียฐานจนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้ง จึงลาออกทำให้การเลือกตั้งไม่พร้อม สมาชิกเลี้ยงไม่ต้องช่วยสมาชิกหาเสียง เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกเสร็จสิ้นผู้บริหารติดต่อเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกให้เป็นกลุ่มตนเองทั้งหมด เมื่อเป็นทีมเดียวกันดูแลและควบคุมสมาชิกได้ง่าย ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต แสดงความเห็นแก่ตัวมากกว่าการเดินตามระบอบประชาธิปไตยและขัดหลักสุจริต

5. การลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่คุณสมบัติไม่ครบถ้วนได้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีคุณสมบัติในการสมัครผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจบมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา แต่ผู้ที่ต้องการสมัครผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จ การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าและไม่เคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา จึงให้สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งอยู่ลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้ตนเองสมัครเป็นสมาชิก เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วอยู่ในตำแหน่งไม่นานก็ลาออกเพื่อสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต และเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ

6. การแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน จากเดิมมีวาระเพียงคราวละ 5 ปี ให้ดำรงตำแหน่งได้จนอายุ 60 ปี และเพิ่มสวัสดิการอัตราเงินค่าตอบแทน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าค่าตอบแทนและความมั่นคงน้อยกว่าการเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระคราวละ 4 ปี ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งส่วนมากรายได้น้อย การแก้ไขวาระเป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกเพื่อไปสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละเขตเลือกตั้งใช้งบประมาณจำนวนน้อยแต่เมื่อลาออก

หลายเขตเลือกตั้งในทั่วประเทศก็ส่งผลกระทบต่อประมาณของประเทศเช่นกันส่งผลให้กระทบหลักสาธารณสุขประโยชน์

7. การยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อการรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้น การเลือกตั้งยังไม่เสร็จสิ้น ได้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ด้วยเหตุผลที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิ เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว หรือไปต่างประเทศ หรือมีปัญหาสุขภาพ หรือเพื่อความเป็นกลางทางการเมือง โดยต้องการให้เห็นว่าไม่มีตำแหน่งทางการเมืองมาช่วยพวกพ้องในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อมีการรับสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ที่ลาออกทั้งหมดกลับมาสมัครและได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทุกคนเพราะคู่แข่งที่สำคัญยังเป็นผู้สมัคร ส.ส. ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง

8. การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง กระทบงบประมาณของประเทศที่จะต้องนำมาใช้จัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง กระทบต่อประมาณเป็นอย่างมาก อีกทั้งการเลือกตั้งบ่อยทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายไม่ออกมาใช้สิทธิ ส่งผลกระทบในทางลบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

การลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระมีเจตนาสมัครใหม่จะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม ถือว่ามีเจตนาทุจริตอย่างยิ่ง เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย การยุบสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นเหตุโดยอ้อม ไม่มีเจตนาทุจริตเพื่อการสมัครรับเลือกตั้ง แต่ประเทศจะต้องเสียงบประมาณจำนวนมหาศาลในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างเกิดความเสียหายต่อรัฐ สิ้นเปลืองงบประมาณ กระทบสาธารณสุขประโยชน์ของประเทศ

ถึงแม้ว่าการลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล แต่เจตนาลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต เห็นว่าการใช้สิทธิไม่สุจริต รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคุ้มครองผลการกระทำเหล่านั้น ควรมีกฎหมายเพื่อป้องกันเหตุที่มีการเลือกตั้งบ่อย

เพื่อลดผลกระทบความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณการจัดการเลือกตั้ง และป้องกันปัญหานักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อต้องการความได้เปรียบทางการเมืองผลกระทบความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณการจัดการเลือกตั้ง

การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมเกิดผลกระทบโดยรวมต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยมีเจตนาไม่สุจริตก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เกิดผลเสียหายต่องบประมาณโดยตรง เห็นว่าควรเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งในบางกรณีที่มีเจตนาใช้สิทธิไม่สุจริตให้มีความเหมาะสมรัดกุม เพื่อจำกัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งโดยเจตนาไม่สุจริต ไม่ให้กลับมาสมัครรับเลือกตั้งได้อีก จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาแยกพิจารณาเป็น 2 แนวทาง เพื่อเสนอผลการวิจัยต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ดังนี้

1. การที่บุคคลใดลาออกจากตำแหน่งถือเป็นการใช้สิทธิของตนเองโดยสุจริต กฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ การลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยมีเจตนาสุจริตที่จะพ้นจากตำแหน่งจริง พิจารณาจากเหตุผลหรือพฤติการณ์ที่ลาออก หากไม่มีเจตนาที่จะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ต่อมาเหตุปัจจัยที่ลาออกของบุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดลง ถ้าบุคคลนั้นประสงค์จะสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ได้ลาออกไปแล้ว สามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ กรณีไม่มีเจตนาใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ไม่เสนอจำกัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง อาทิเช่น กรณีดังต่อไปนี้

การลาออกจากตำแหน่งของนักการเมืองเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อาจเพื่อความนิยมชมชอบตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตัว หรือเพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน กรณีนี้ถือว่าใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตตามหลักประชาธิปไตย เป็นใช้การสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายคุ้มครอง จึงไม่จำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ กรณีหากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก

สภาท้องถิ่นลาออกไปแล้วไม่ได้มาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการยุบรวม ยกฐานะ หรือแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ หากผู้ที่ลาออกไปแล้วจะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการยุบรวม ยกฐานะ หรือแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ สามารถกระทำได้ ไม่จำกัดสิทธิในการสมัคร ไม่ใช้การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแต่อย่างใด

การลาออกโดยเหตุปัจจัยอื่นๆ เช่น ลาออกเพื่อรักษาสุขภาพ หรือเพื่อไปศึกษาต่อ หรือไปประกอบธุรกิจในต่างประเทศ เพื่อไปเลี้ยงดูบุตรหลานที่ยังเยาว์วัย หากต่อมาเหตุปัจจัยเหล่านี้บรรเทาหรือหมดสิ้นไป บุคคลที่ลาออกจะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่เคยลาออกไป กรณีนี้ไม่จำกัดสิทธิสามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ โดยพิจารณาจากเจตนาของบุคคลเป็นหลัก

2. การลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือมีพฤติการณ์แวดล้อมไม่สุจริตต่อตำแหน่งที่ลาออก เป็นการใช้สิทธิไม่ชอบ รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคุ้มครองบุคคลเหล่านั้น จึงขอเสนอจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลเหล่านั้นมิให้กลับมาสู่วงจรเลือกตั้งได้อีก ถึงแม้ว่าการลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่จากปัญหาการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตัวเองเกิดความเสียหายต่อรัฐ เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต จากกรณีดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากค่าใช้จ่ายมหาศาลในการจัดการเลือกตั้งซ่อมเพื่อสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแทน อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพื่อเป็นการยับยั้งการใช้สิทธิลาออกตามอำเภอใจและมีให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่สมควร ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็น จากการวิจัยควรเสนอแก้กฎหมายให้มีบทบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ที่มีเจตนากระทำการไม่สุจริต โดยเสนอให้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งโดยเจตนาไม่สุจริต ดังนี้ “ผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกหรือมีเจตนาไม่สุจริตต่อการสมัครรับเลือกตั้ง จะสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกมิได้”

รายการอ้างอิง

- กระมล ทองธรรมชาติ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพลส.
- จรูญ สุภาพ และพรรคดี ผ่องแผ้ว. (2527). *เอกสารการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- เทศบาลตำบลหล่มสัก. (2557). *ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง*. วันที่ค้นข้อมูล 21 พฤษภาคม 2555, จาก <http://lomsaklocal.thaiddns.com/attachments/article/157/woo270.pdf>
- พรรคดี ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), 141.
- สุริยา ปานแป้น. (2554). *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2556). *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกและการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559ก). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระในปี พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกและการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559ข). *สถิติเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี 2548-2559*. วันที่ค้นข้อมูล 22 พฤษภาคม 2560, จาก https://www.ect.go.th/ect_th/more_news.php?cid=13