



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในระดับเทศบาล

LEGISLATIVE PROBLEM ABOUT AN ELECTION OF THE LOCAL
ADMINISTRATIVE IN MUNICIPALITY LEVEL

ศรีจันทร์ ใจไหว

นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในระดับเทศบาล

LEGISLATIVE PROBLEM ABOUT AN ELECTION OF THE LOCAL
ADMINISTRATIVE IN MUNICIPALITY LEVEL

ศรีจันทร์ ใจไหว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในระดับเทศบาล

LEGISLATIVE PROBLEM ABOUT AN ELECTION OF THE LOCAL
ADMINISTRATIVE IN MUNICIPALITY LEVEL

ศรีจันทร์ ใจไหว

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

2553

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธาน

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง)

..... กรรมการ

(ดร. บุปผา อัครพิมาน)

..... กรรมการ

(ดร. ชูเกียรติ น้อยนิม)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการได้รับความกรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ผู้ซึ่งเป็นกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษาและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลที่น่าสนใจในการวิจัย ผู้เขียนขอขอบพระคุณและรู้สึกซาบซึ้ง รวมทั้งขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวจ ดร. บุปผา อัครพิมาน ดร. ชูเกียรติ น้อยนิม ที่กรุณารับเป็นอาจารย์กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ฐริชญา วัฒนรุ่ง ที่ท่านกรุณารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้เขียนในการแก้ไขเพิ่มเติมวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสมบูรณ์

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ขอบคุณเพื่อนร่วมชั้นเรียน รุ่นพี่ รุ่นน้องทุกท่านที่เป็นกำลังใจให้กันตลอดมา เจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานบัณฑิตศึกษาทุกท่าน เจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี และขอขอบคุณอาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ ดร. สุนันทา ฟาเบรโอ อาจารย์วรพชร จันทรันต์ และเจ้าหน้าที่ ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ทุก ๆ ท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ขอกราบขอบพระคุณ สำหรับกำลังใจที่ยิ่งใหญ่ การสนับสนุนที่มากมาย ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านจากบิดา มารดา พี่น้องทุกคน สุดท้ายขอขอบคุณภรรยาและลูก สำหรับกำลังใจในยามท้อแท้และคอยเป็นห่วงเอาใจใส่และเป็นที่กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จขึ้นได้อย่างสมบูรณ์

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลองค์กร ทั้งภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ที่สนใจ ในการนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุง พัฒนาให้เกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวมต่อไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือข้อบกพร่อง ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยไว้ ณ ที่นี้

ศรีจันทร์ ใจไหว

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาล
ชื่อผู้เขียน	ศรีจันทร์ ใจไหว
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ใสสำราญ รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพื่อศึกษาสาเหตุ อุปสรรค และผลกระทบ ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น นับตั้งแต่ที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาในการสืบสวน สอบสวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และปัญหาการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่มีความเป็นธรรมและเหมาะสมกับการเลือกตั้งของเทศบาล อันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล และส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะในเทศบาลด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร

ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ให้สอดคล้องกับการเลือกตั้งของท้องถิ่น ทั้งในเรื่ององค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งท้องถิ่น การจัดการเลือกตั้ง การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนเสนอแนะให้มีศาลเลือกตั้งเป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอยู่ในศาลยุติธรรม เพื่อเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

คำสำคัญ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง / องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / เทศบาล



Thesis Title Legislative Problem About An Election Of The Local
Administrative In Municipality Level

Author Srichan Chaiwai

Degree Master of Law (Public Law)

Supervisory Committee Assoc. Prof. Dr. Poonsak Wisamrouj
Assoc. Prof. Dr. Kriengkrai Charoentanawat

ABSTRACT

This thesis has will the objective to will study problem state at about an election of the organization governs local municipality level follow act of election member of the assembly locality legislation or locality executive B.E. 2545 for study the cause, obstacle and the effect in the administration elects of the organization governs local municipality level and the trend rectifies is appropriate increasingly.

From the education meets that in member of the assembly locality election or locality executive since at have act of legislation enforcement about member of the assembly locality election or locality executive B.E. 2545 meet that get into trouble and many points obstacles such as diagnosing problem of election committee a problem in the investigation examine complain at about an election and revelation problem assures an election of election committee which be born from the provisions of a law of the law where still has no the fairness and are appropriate an election of municipality affect to build duty practice of member of the municipality assembly and municipality executive and affect build the arrangement does to serve the public in the municipality with thus The authors then have the suggestion has constitution of the kingdom of Thailand B.E.2550 editing act of legislation eras assemble the constitution s about the prevention

and subdue dishonesty National B.E. 2552 and the act of legislation about member of the assembly locality election or locality executive B.E. 2545 correspond an election s of the locality both of in about the organization where dare to that manage to elect the locality the administration elects using power of election committee in diagnosing problem about an election checking using the power of election committee including guide have the court elects to are expert court is in the Court of justice for problem judge about an election replaces election committee with.

Keywords: election committee / administrative / municipality



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	11
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	11
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย	12
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	12
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	13
1.7 ขอบเขตของการวิจัย	14
1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ	14
2 แนวความคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่น	16
2.1 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	16
2.2 แนวความคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	29
2.3 แนวคิดการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล	47
2.4 แนวคิดการจัดการเลือกตั้งของเทศบาล	69

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง	71
2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	77
3 การเลือกตั้งระดับเทศบาลของประเทศไทยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส	81
3.1 การเลือกตั้งระดับเทศบาลของประเทศไทย	81
3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	94
4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในระดับเทศบาล	120
4.1 ปัญหาของการเลือกตั้งเทศบาลก่อนมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545	120
4.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545	121
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล	124
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	148
5.1 บทสรุป	148
5.2 ข้อเสนอแนะ	150
รายการอ้างอิง	160
ภาคผนวก	166
ประวัติผู้เขียน	211

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1 แสดงหลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง	25
3.1 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลของไทย	91
3.2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศส	111
3.3 สัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของฝรั่งเศส	114



สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1.1 ตัวแปรต้นและตัวแปรตาม	13
2.1 อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	75
3.1 การจัดระเบียบการบริหารงานแผ่นดินของฝรั่งเศส	97
3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส	104
3.3 โครงสร้างภายในของเทศบาลฝรั่งเศส	107
3.4 โครงสร้างภายในของจังหวัดของฝรั่งเศส	108
3.5 โครงสร้างภายในของภาคของฝรั่งเศส	110
4.1 องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งของเทศบาล	132

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการกระจายอำนาจของไทยเริ่มต้นและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องหลังจากปี พ.ศ.2535 โดยมุ่งหวังจะให้ประชาชนสามารถดูแล บริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ ไม่ต้องรอความหวังจากงบประมาณส่วนกลางที่กว่าจะมาถึงท้องถิ่นก็ต้องใช้ระยะเวลานาน ประกอบกับคงไม่มีใครทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีเท่ากับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เอง การปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นระบบย่อยของการปกครองระดับชาติซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันกับการปกครองระดับชาติ การปฏิรูปการปกครองระดับชาติ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแบบองค์รวมจึงสามารถแสวงจุดหมายในการเพิ่มสมรรถนะใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทยให้สามารถส่งผลบั่นปลายตกทอดและต่อยอดไปถึงการพัฒนาการปกครองระดับชาติไปด้วย ประกอบกับประสบการณ์อันเป็นที่ประจักษ์ชัดในกรณีของต่างประเทศทั้งในญี่ปุ่นและอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และอิตาลี ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศและรัฐบาลค่อนข้างสูงซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาสมรรถนะของการปกครองท้องถิ่น ข้อดีของการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นอีกประการที่สำคัญก็คือ เป็นการลดทอนอำนาจของข้าราชการท้องถิ่นลง แบ่งอำนาจมาให้กับเจ้าของตัวจริงซึ่งก็คือประชาชน เพราะระบบราชการที่ใช้อยู่เป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ เพราะเหตุว่าข้าราชการเป็นผู้ที่นำความต้องการของผู้มีอำนาจไปปฏิบัติให้เกิดผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์

ของประเทศเป็นส่วนรวม¹ ส่วนในด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาสีลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิทธิในการจัดการศึกษาอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอีกด้วย² อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่าระบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ยังไม่พัฒนาได้ทันกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับทิศทางการปรับบทบาทภารกิจของรัฐดังกล่าว

รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ (ความเป็นรัฐเดี่ยว) การมีอิสระของท้องถิ่น คือ การที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังบัญญัติขยายความหลักดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้นโดยกำหนดให้รัฐไม่เพียงให้ความเป็นอิสระเท่านั้น แต่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกด้วย

ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบประธานาธิบดี กล่าวคือ ให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างเด็ดขาดชัดเจน ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาด รวดเร็ว เป็นอิสระ และรับผิดชอบโดยตรงต่อ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 282 – 284, (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), 144.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 289-290, 149.

ประชาชน ฝ่ายสภาไม่สามารถตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย

การปกครองท้องถิ่นของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏบทบัญญัติหลายมาตราที่มีการปรับปรุงให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็เป็น การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบรัฐกิจ ที่ให้ความสำคัญแก่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่าการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นต้องมุ่งไปที่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มิใช่มุ่งไปที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็ง ส่วนที่ควรจะปรากฏก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอนาคตของท้องถิ่นโดยมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

ปัญหาสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องระวัง คือ การให้ระบบทุนเข้ามาแทรกแซงการเมืองการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติมีความเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่และเป็นเครือข่าย ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นเอื้ออำนวยทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ ความศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนได้ การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามครรลองที่ถูกต้อง จึงเป็นสมดุลงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ แม้ในบางท้องถิ่นจะเป็นการสถาปนาอำนาจให้กับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หรือเป็นการขยายผลของการถือราชนิรภัยบังหลวงจากการเมืองระดับบนข้าราชการ มาสู่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น แต่ก็ได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ขึ้น จากการที่ได้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่มากขึ้น³

ประเทศไทยใช้ระบบการคัดสรรบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการสำคัญเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทางการเมือง แต่จากประวัติศาสตร์ของการเลือกตั้งที่ผ่านมาปรากฏว่า มีความพยายามด้วย

³วรพชร จันทร์ขันตี, กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 294.

วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ตนและพรรคพวกได้รับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง และการเสนอให้ผลประโยชน์อื่น ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ตนและพวกพ้องเข้ามาสู่ตำแหน่งและใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม และได้

บุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมือง คนที่มีเงินมากก็มีโอกาสที่จะใช้เงินเพื่อให้เข้ามาสู่ตำแหน่งได้มากกว่าผู้ที่มีเงินในการหาเสียงน้อย ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้ง และด้วยเหตุที่องค์กรในการจัดการเลือกตั้งเดิมคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ทำให้มีข้อสงสัยในการจัดการเลือกตั้งอย่างมาก เพราะถูกแทรกแซงได้ง่ายจนทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ก่อตั้งองค์กรและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหาของการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในอดีต โดยก่อตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามแบบอย่างของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งในยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและประเทศในเอเชีย ที่ได้จัดให้มีองค์กรที่เป็นกลางทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีพบว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นการกระทำของบุคคลใด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบเหลือง รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าทุจริตในการเลือกตั้ง ก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบแดง ตามมาตรา 239 และมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งการให้ใบเหลืองและใบแดงเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยนหลักการใหม่ โดยให้ถือวันประกาศผลการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนด กล่าวคือ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งนั้น ถ้าวินิจฉัยก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด แต่หากเป็นคำวินิจฉัย หลังจากที่จะประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ต้องยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย และเมื่อ ศาลฎีการับคำร้องแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยยกคำร้อง แต่ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น สิ้นสุดลง สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็ใช้หลักการเช่นเดียวกัน เพียงแต่หากมีการประกาศ ผลการเลือกตั้งแล้ว ต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดกับอกระเบียบ ต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียวมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่มอบให้โดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ กล่าวคือ มีทั้งอำนาจที่จะออกกระเบียบ บังคับใช้ระเบียบและวินัยไปตามระเบียบนั้น เช่น ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เป็นต้น เพราะองค์กรเดียวใช้อำนาจได้ทุกอย่าง แต่ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรอื่น การตรวจสอบการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองกลับเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ซึ่งก็ขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐอีกด้วย

กล่าวเฉพาะในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้ทวีความสำคัญต่อประเทศไทยในฐานะการปกครองที่อยู่ในระบอบ ประชาธิปไตย เพราะเหตุผลที่ว่า การปกครองนี้จะอยู่ในรูปการปกครองที่เป็นลักษณะของการ กระจายอำนาจในการปกครอง และการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า ให้ท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถดำเนินการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของคนได้ด้วยคนในท้องถิ่นเอง โดยมุ่งหวังให้สามารถ บริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ตรงกับความต้องการของประชาชนที่อยู่ในแต่ละ ท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะทุกคนมีความเชื่อว่า คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมรู้จักท้องถิ่นของตนเองมากกว่า คนจากภูมิลำเนาอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนในท้องถิ่นยังมีความเชื่อในความรักและความผูกพันของ เจ้าของท้องถิ่นต่อท้องถิ่นตน นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ รัฐบาลจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระ อันเป็นความสำคัญมูลฐานของการฝึกฝนความ รับผิดชอบต่อท้องถิ่น และเป็นรากฐานของหลักประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ประชาชนทุกคน ได้ เป็นผู้ปกครองตนเอง หรือแม้แต่ทุกคนสามารถดูแลและพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวทางที่คน

ในท้องถิ่นต้องการ ซึ่งเป็นรากฐานและปัจจัยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 229 - 241)⁵ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้บุคลากรทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถ มุ่งผลประโยชน์ต่อประชาชน เข้าสู่ระบบการเมืองอย่างโปร่งใส ปราศจากการซื้อสิทธิ์ขายเสียง หรือกลโกงต่าง ๆ อันเป็นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยมาตรา 236 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 ประการ คือ

1. ออกประกาศหรือวางระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย วางระเบียบข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่ง กำหนดมาตรฐานและควบคุมการบริจจาคินให้พรรคการเมือง การสนับสนุนจากรัฐ การใช้จ่ายของพรรคการเมือง
2. มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ในหน่วยงานของรัฐทุกแห่งปฏิบัติตามกฎหมาย
3. สืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติใหม่ การประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา หรือผลการลงประชามติ

จากอำนาจหลักของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติเนื่องจากสามารถออกระเบียบ ข้อกำหนดต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองได้ทั้งสิ้น อำนาจกึ่งบริหารก็คือ การบริหารจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและระเบียบและข้อกำหนดซึ่งตนเป็นผู้ออก และอำนาจกึ่งตุลาการก็คือ การวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกำหนดซึ่งตนได้ออกนั้น

⁴นามโก้ อันมัน, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านฉาง, (ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544), 1.

⁵สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ, (กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์, 2550), 115 - 124.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่สำคัญ 4 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550
4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

ในส่วนของการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษานั้น ประเทศไทยแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งก่อนปี พ.ศ.2546 (ก่อนวันที่ 3 มีนาคม 2546 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 จะมีผลใช้บังคับ) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวมีกฎหมายเลือกตั้งเป็นของตนเองในแต่ละประเภท ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2538
2. เทศบาล มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2541
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของตนเองโดยเฉพาะ แต่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม
4. กรุงเทพมหานคร มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531
5. เมืองพัทยา ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของตนเองโดยเฉพาะ แต่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งของเมืองพัทยาดำเนินโดยอนุโลม

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังกล่าว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของท้องถิ่น

ประเภทนั้น ๆ และผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเดิมก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความแตกต่างหลากหลาย ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการเลือกตั้งก็เป็นข้าราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันจะส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรมและการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดความเป็นอิสระได้จริง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 วรรคหนึ่ง จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้น และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภทต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ส่วนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมก็ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัตินี้ด้วยเช่นกัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งในทุกจังหวัด และได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.ท้องถิ่น) และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผอ.กกต.ท้องถิ่น) ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ปลัดเทศบาล
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ปลัดกรุงเทพมหานคร
5. ปลัดเมืองพัทยา

โดยให้บุคคลผู้มีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เข้ามามีบทบาทในการจัดการเลือกตั้งมากขึ้น นอกจากนี้ในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้มีมาตรการที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คือ

1. การสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่
2. การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และ
3. การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ในส่วนของการคัดค้านการเลือกตั้ง เดิมหากเป็นการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา หากมีผู้ประสงค์จะร้องคัดค้าน ต้องยื่นร้องคัดค้านต่อศาลชั้นต้นส่วนการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร ต้องยื่นร้องคัดค้านต่อศาลแพ่ง

แต่ปัจจุบันเปลี่ยนให้ยื่นร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้ระบบไต่สวน โดยให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน และผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตน หรือไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในการวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้กระทำเป็นองค์คณะ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 6 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องมีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ปัจจุบันมีเทศบาลรวมทั้งสิ้น 2,006 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 142 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,841 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552)⁶

ในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่สำคัญตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในการบริหารงานของท้องถิ่น เพราะว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และฝึกฝนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างมาก

⁶กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูลเทศบาล [ระบบออนไลน์], 25 มกราคม 2553.

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีผลให้คณะกรรมการเลือกตั้งเข้าควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งหลายรูปแบบ โดยใช้พระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่พระราชบัญญัตินี้ มีเจตนารมณ์ต้องการจัดการเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการทุจริตทุกรูปแบบ จึงให้ทุกท้องถิ่นใช้กฎหมายเลือกตั้งอันเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

อนึ่ง ในการเข้าควบคุมการดำเนินการ หรือการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้พบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดจากตัวบทกฎหมาย หรือเกิดจากข้อบกพร่องของการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการดำเนินการเลือกตั้งตามมา ดังนั้น จากปัญหาและอุปสรรคที่มากมายเหล่านี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่อุปสรรคใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมต่อไปในอนาคต ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษา ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ในระดับเทศบาล
3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล
4. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งของเทศบาล
5. ปัญหาที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง
6. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง อันได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาการนับคะแนนการเลือกตั้ง ปัญหาการปิดประกาศรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้ง ปัญหาการสืบสวนสอบสวน ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง ปัญหาการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

ดังที่กล่าวมาเป็นเบื้องต้นจึงเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจในการจัดการการเลือกตั้งรวมทั้งการประกาศผลการเลือกตั้งและการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ทำให้การจัดการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้งเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อันส่งผลโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อกฎหมายการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กับการเลือกตั้งระดับเทศบาลของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาสาเหตุ อุปสรรค และผลกระทบ ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น นับตั้งแต่ที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาในการสืบสวน สอบสวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และปัญหาการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่มีความเป็นธรรม

และเหมาะสมกับการเลือกตั้งของเทศบาล อันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาล และส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะในเทศบาลด้วย

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลหรือเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยวิธีวิเคราะห์ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (History approach) ที่เกี่ยวข้อง และวิธีการศึกษาวิเคราะห์ในทางกฎหมาย (Legal approach) ตลอดจนการศึกษาในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral science) แล้วนำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical description)

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล มีกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

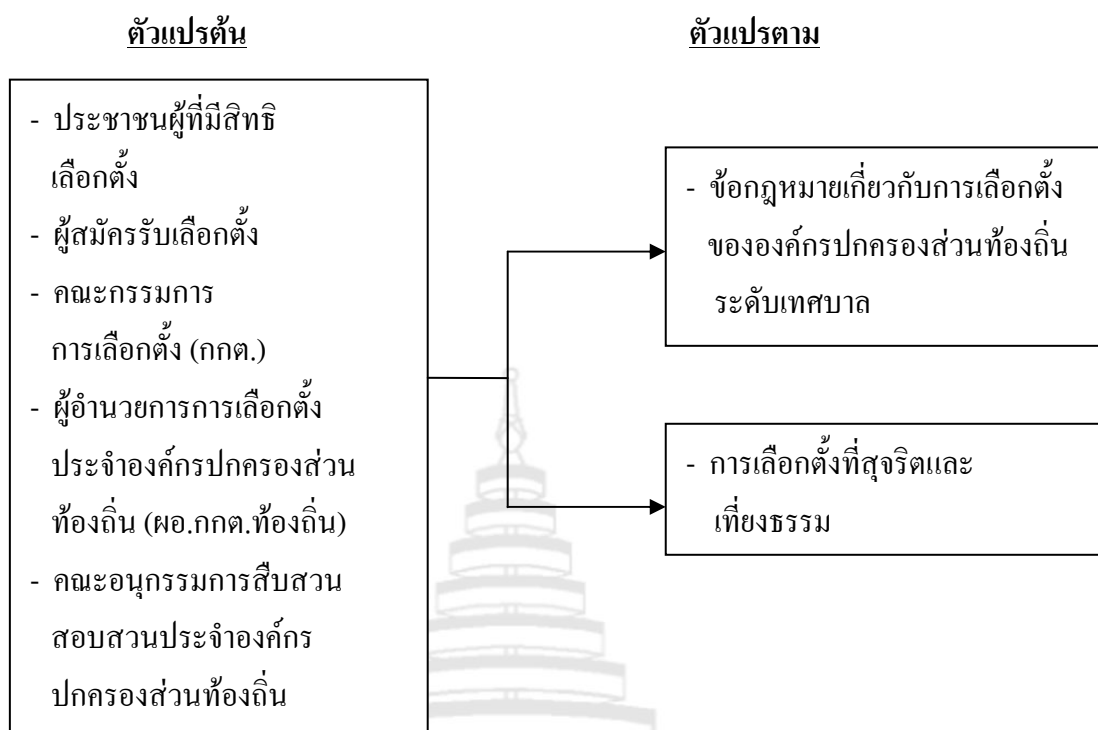
1.5.1 ตัวแปรต้น

ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผอ.กกต.ท้องถิ่น) และคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.2 ตัวแปรตาม

ได้แก่ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม

การเลือกตั้งจะสุจริตและเที่ยงธรรมได้นั้น จะต้องมีข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง และการพัฒนาแล้ว และจะต้องขึ้นอยู่กับตัวแปรต้น ซึ่งได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย



ภาพที่ 1.1 ตัวแปรต้นและตัวแปรตาม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

1.6.2 ทำให้ทราบปัญหา สาเหตุ อุปสรรค และผลกระทบ ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งของไทย และของต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

1.6.4 ทำให้ทราบแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

1.7 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีกฎหมายจัดตั้ง

1.8.2 เทศบาล

หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อท้องถิ่นมีสภาพอันควรยกฐานะเป็นเทศบาล โดยแบ่งเทศบาลได้ดังนี้

1.8.2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ระบุชื่อ และเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.8.2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.8.2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเป็นฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ระบุชื่อ และเขตเทศบาลไว้ด้วย⁷

⁷ คลังปัญญาไทย, เขตเทศบาล [ระบบออนไลน์], 8 สิงหาคม 2550. จาก <http://panyathai.or.th/wiki/index.php/เขตเทศบาล>

1.8.3 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

หมายถึง ประชาชนชาวไทยโดยแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตหรือท้องถิ่นนั้น ๆ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ณ เขตเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนวันเลือกตั้ง และเป็นผู้ขอเปลี่ยนแปลงการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดไม่น้อยกว่า 20 วัน⁸

1.8.4 ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

หมายถึง ผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

1.8.5 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน และกรรมการการเลือกตั้งอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

1.8.6 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผอ.กกต.ท้องถิ่น)

หมายถึง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.8.7 คณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายถึง บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งจากพนักงานฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจ และผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการสืบสวน สอบสวน หรือผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย การเงินการบัญชี รัฐศาสตร์ ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวน โดยมีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ 2 เดือน

⁸สมชาย บำรุงทรัพย์ และณัฐวิภา โมยิตตันดิบุณย์, รวมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น. (ปทุมธานี: สภาบุ๊คส์, 2548), 18.

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่น

2.1 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึง หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

2.1.1 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจำเป็นต้องจัดองค์กรของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว การจัดองค์กรของรัฐนี้เรียกกันว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หลักของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

2.1.1.1 หลักการรวมอำนาจ⁹¹

การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ “ส่วนกลาง” คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

⁹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 17-18.

1. การรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง
2. การรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และ
3. มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่

การรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration) และ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

1. การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค การปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศสร้างภาระให้กับส่วนกลางเป็นอย่างมาก เพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก

2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้มีประโยชน์สำคัญหลายประการ คือ นับได้ว่าเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่น เพราะเมื่อมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำส่วนภูมิภาค ก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่นั้นจัดทำเองได้บางส่วน นอกจากนี้การกระจายการรวมศูนย์อำนาจก็ยังทำให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปรวดเร็วขึ้น ไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่อง

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือหลักการแบ่งอำนาจปกครองที่ใช้กันอยู่บ้างในบางรัฐ หลักการแบ่งอำนาจการปกครองนี้ถูกนำมาใช้กับรูปแบบของรัฐที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วยหลักการรวมอำนาจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน ด้วยเหตุที่ว่าการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดย่อมทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปอย่าง

ไม่ทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกันทั้งประเทศและในบางครั้งก็เกินไปอย่างล่าช้า จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองออกไปเป็นการแบ่งอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาค โดยมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ออกไปประจำในการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่นั้นยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง การแบ่งอำนาจจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง¹⁰² หลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีประโยชน์หลายประการคือ¹¹³

1. การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครองกล่าวคือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองบางส่วน ฉะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนรูปจากการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมทำได้ง่ายขึ้นโดยเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำเองในรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคทำให้กิจการดำเนินไปรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

3. ในท้องที่ที่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดของตน ทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลางได้สะดวกขึ้นโดยทางผู้ว่าราชการจังหวัด

4. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองมีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรยังห่อนความสามารถในการที่จะปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง อาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ในกรณีเช่นนี้จึงต้องยับยั้งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้ก่อนและจัดเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางไปดำเนินการปกครองท้องที่ต่าง ๆ แทนที่จะให้ราษฎรเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่

¹⁰² ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 179-180.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, 181-182.

ขึ้นมามีการบริหารกิจการของท้องถิ่นนั่นเอง ต่อเมื่อราษฎรมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปกครองตนเองได้จึงค่อยกระจายอำนาจการปกครอง

2.1.1.2 หลักการกระจายอำนาจ¹²⁴

การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นเป็นองค์กรนิติบุคคลจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และประการสุดท้ายคือ มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการ

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดนมีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (decentralization) ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรือการกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช้การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบอำนาจ” ให้องค์การของรัฐบาลไป

¹²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

จัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินและผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนใจในประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดระเบียบราชการบริหารภายในประเทศ โดยหากประเทศใดที่สภาพพลเมืองยังไม่มีความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ในทางตรงข้ามหากประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ ก็จะใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจปกครองในสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹³⁵

1. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักการรวมอำนาจปกครอง มิใช่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง แต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ดำเนินการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของราชการบริหารส่วนกลาง

2. เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคก็ถือหลักการแต่งตั้ง (Nomination) เป็นเกณฑ์ ไม่ถือหลักการเลือกตั้ง (Election) เหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งตามหลักการเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

¹³⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 180-181.

1) ความจำเป็นและความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ในสังคมปัจจุบันที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในการบริหารจัดการ และการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความต้องการของประชาชนอย่างแตกต่างหลากหลาย ก่อให้เกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง เพื่อกำหนดทิศทางความเป็นไปในท้องถิ่นของตนเอง

สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะมีการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานานนับร้อยปีแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงเล็กน้อย เพิ่งจะมีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างสมบูรณ์ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติให้

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการดังกล่าว โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้....

3. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจาย

อำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน โดยการบัญญัติให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2) ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ

ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจจึงมีความแตกต่างจากระบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจโดยสภาพและโดยลำดับชั้นของการปกครองจากราชการบริหารส่วนกลาง ในการกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองเท่านั้น¹⁴⁶

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ขัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

¹⁴เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 76.

แนวคิดพื้นฐานที่เป็นแนวคิดหลักของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ซึ่งได้มีการอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้¹⁵⁷

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล และศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ได้ให้ข้อสังเกตว่า มีความหมายตามหลักภาษาฝรั่งเศส คือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง ปัญหาที่ตามมา คือ อำนาจ หมายถึงอะไร ในขณะที่ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า อำนาจ ในคำกระจายอำนาจหมายถึง อำนาจอธิปไตย มักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ ในความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

การกระจายอำนาจในความหมายอย่างกว้าง คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

¹⁵⁷นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น [ระบบออนไลน์],

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administration Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิง “ภารกิจหน้าที่” มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

1) ระดับที่หนึ่ง: การโอนอำนาจในทางการเมืองปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

2) ระดับที่สอง: การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอน

อำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

รูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะดังกล่าว เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่ 3 ถึงรูปแบบที่ 5 เท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

ตารางที่ 2.1 หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง

หลักการรวมอำนาจ (Centralization)	หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการ ต่าง ๆ ไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง ที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง	เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อม ๆ กัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง บางส่วน ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายใน อาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล เป็นหลักที่ให้ประชาชนปกครองตนเอง

3. หลักการกระจายอำนาจกับหลักความเป็นเอกภาพของชาติ

หลักความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) สืบเนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การกระจายอำนาจปกครอง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีขอบเขต คือ รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบเฉพาะอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐไม่ได้มอบอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระแต่ความเป็นอิสระนี้ คือ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายเอง มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น การกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ถือว่าไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพในการปกครองของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว

หลักความเป็นเอกภาพของชาติ หรือความเป็นเอกภาพของรัฐ ปรากฏอยู่ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า

“ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

จากบทบัญญัติมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการยืนยันรูปแบบความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยที่มีอาจแบ่งแยกได้ หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยครั้งแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นอกจากนี้รูปแบบความเป็นรัฐเดี่ยวตามมาตรา 1 ดังกล่าว ยังสอดคล้องกับมาตรา 291 (1) วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามเสนอ ยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

ดังนั้น แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่ดังกล่าวแล้วว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองเท่านั้น หากได้กระจายอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการด้วยไม่ ดังนั้น เพื่อเป็นการยืนยันหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ซึ่งบัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น....”

จากบทบัญญัติมาตรา 281 ดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า แม้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง แต่หลักการดังกล่าวก็ยังอยู่ภายใต้หลักความเป็นเอกภาพของรัฐตามมาตรา 1 ด้วยนั่นเอง

2.1.1.3 หลักความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจอันอยู่ภายใต้หลักความเป็นเอกภาพของรัฐดังกล่าวแล้ว ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเช่นว่านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

ในด้านความเป็นอิสระของที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น โดยมาตรา 284 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเองด้วย ไม่ว่าจะเป็น อำนาจในการจัดหารายได้¹⁶⁸ เช่น การจัดเก็บภาษี การออกพันธบัตร การพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้พอที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ เป็นต้น

2.1.2 แนวคิดการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ

เนื่องจากหลักการกระจายอำนาจในการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับดูแลเท่านั้น¹⁷⁹ ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนกลางไปยัง องค์กร

¹⁶⁸ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา, (กรุงเทพฯ: สหภาพสื่อและการพิมพ์, 2534), 6.

¹⁷⁹โกสิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), 61.

ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนกลาง ไปให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ

แนวความคิดในการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจ ทรัพยากร เงิน และบุคลากร ไปให้ท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. เป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การป้องกันประเทศ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายการเงินการคลังของประเทศ และการยุติธรรม
2. เป็นการถ่ายโอนเฉพาะหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้
3. เป็นการถ่ายโอนหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่น
4. ต้องเป็นการถ่ายโอนหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ และเกิดความประหยัด คุ่มค่า

กรณีของประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 245 ภารกิจ ซึ่งเป็นภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 15 กระทรวง 57 กรม และ 1 หน่วยงานอิสระ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 4 ปี (พ. ศ. 2544 – 2547) โดยหากไม่สามารถดำเนินการได้เรียบร้อยจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) ปัจจุบัน ภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วมีจำนวน 181 ภารกิจ คงเหลือภารกิจอีกจำนวน 64 ประการหรือคิดเป็นร้อยละ 26.1 หากพิจารณาความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงปริมาณจะพบว่ามีความก้าวหน้าอยู่พอสมควร อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาถึงรายละเอียดของการถ่ายโอนภารกิจแล้วจะพบว่าภารกิจที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนกลับมิได้รับการถ่ายโอนเท่าใดนัก ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น การจัดการศึกษา และการสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น และการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร สำหรับการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่ามีการถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างประจำจำนวน 4,111 รายในปี 2546 แบ่งออกเป็นข้าราชการจำนวน 1,310 รายและลูกจ้างประจำ 2,801 ราย ส่วนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการไปแล้วจำนวน 22 ฉบับ อยู่ระหว่างการดำเนินการ 28 ฉบับ และยังมีได้รับการปรับปรุงแก้ไขจำนวน 15 ฉบับ ข้อมูล

ในเชิงปริมาณเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร บุคลากรที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวน 7,953 แห่ง ส่วนกฎหมายที่กำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขและรอการพิจารณานั้นยังมีอีกหลายฉบับ ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมารัฐสภาสามารถปรับปรุงกฎหมายได้เพียงจำนวน 22 ฉบับเท่านั้น การแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เหลืงต้องใช้เวลาอีกพอสมควร และปัจจุบันยังไม่มีหลักประกันที่แน่ชัดว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเสร็จสิ้นเมื่อใด¹⁸

2.2 แนวความคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการเลือกตั้งของท้องถิ่น

การจะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลต่อนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการเลือกตั้งของท้องถิ่นก่อน ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

2.2.1 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น มีอยู่หลายแนวความคิดและทฤษฎี แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จะขอเสนอเฉพาะแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่จะได้ศึกษาวิจัยต่อไปดังนี้

2.2.1.1 ทฤษฎีประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นแนวความคิดในการปกครองที่มีความเชื่อว่าประชาชนหรือปัจเจกชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะปกครองตนเอง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสิ้นเชิง เป็นแนวคิดของการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากตัวบุคคลแล้วนำอำนาจที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยมาไว้ที่รัฐ เพราะขณะที่อำนาจอยู่กับตัวบุคคล อำนาจขาดความเป็นสูงสุด เด็ดขาด และขาดความต่อเนื่อง หากแต่อำนาจขึ้นอยู่กับตัวบุคคลอันเป็นคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ดังนั้น จึงมีแนวความคิดว่าถ้าต้องการให้อำนาจมี

¹⁸ สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย* [ระบบออนไลน์], 20

ความเป็นสูงสุด เด็ดขาดและต่อเนื่องอย่างแท้จริงจะต้องมีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและนำไปไว้กับสถาบันที่มีความมั่นคง สถาบันที่ไม่อาจถูกทำลายได้ และเป็นสถาบันที่ไม่มีวันตายเหมือนอย่างบุคคลธรรมดา นั่นก็คือ “รัฐ” นั่นเอง ซึ่งรัฐเองเป็นเจตจำนงร่วมกันของคนทุกคนที่มา ร่วมกันจัดตั้งขึ้น ดังนั้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถูกนำมาไว้ที่รัฐนั้นจึงเป็นของประชาชนทุกคน เพราะเหตุที่ประชาชนทุกคนยอมตนเข้ามาอยู่ภายใต้อำណ์ติการปกครองของรัฐ ก็โดยที่แต่ละคนยอมสละสิทธิและเสรีภาพบางส่วนของตนเพื่อให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั่นคือ การจัดระเบียบในสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ รัฐจึงเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นผู้ถืออำนาจแทนประชาชนและเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐเพื่อสนองตอบต่อความต้องการโดยรวมหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน (วาทะของท่าน Abraham Lincoln) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังนั้น การปกครองในระบอบนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญ เพราะหากประชาธิปไตยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นก็หมายความว่า การปกครองนั้นมิใช่ประชาธิปไตยหากแต่เป็นการปกครองในระบอบอื่นที่อาศัยชื่อประชาธิปไตยเท่านั้น¹⁹¹¹

ประชาธิปไตยนั้นมีความหมายหลากหลาย ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อจะอธิบายความหมายของประชาธิปไตย ประชาธิปไตยนั้นจะต้องเป็นการปกครองที่อ้างความชอบธรรมของอำนาจที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือเป็นการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ก็ยังมีปัญหาว่าเจตนารมณ์ของประชาชนคืออะไร จะสามารถเข้าถึงได้อย่างไร ซึ่งในเรื่องดังกล่าวมีแนวความคิดที่แตกต่างหลากหลาย ดังนี้²⁰¹²

1. เจตนารมณ์หรือเจตจำนงของประชาชน คือ เจตจำนงทั่วไป (General will) ซึ่งมีลักษณะทางภาวะวิสัย (Objective) ไม่ขึ้นกับจิตใจของใครคนใดคนหนึ่ง ผู้ที่มีประสบการณ์ที่ถูกต้องจึงสามารถที่จะเข้าใจได้ว่า เจตจำนงของประชาชนเป็นอย่างไร แนวความคิดนี้อ้างถึงทฤษฎีของ Rousseau ซึ่งส่งผลให้เกิดการปกครองระบบพรรคเดียวที่ใช้อยู่ในประเทศสังคมนิยม โดยอ้าง

¹⁹วรพชร จันทร์ขันตี, กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 1.

²⁰สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), 80-81. (อัคราณา).

ว่าพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคเดียวที่สามารถเข้าถึงเจตจำนงของชนชั้นกรรมาชีพซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ จึงเป็นพรรคเดียวที่มีความชอบธรรมในการปกครอง

2. เจตนารมณ์หรือเจตจำนงของประชาชน คือ ผลของการประนีประนอมระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กระบวนการที่ก่อให้เกิดการประนีประนอมจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้บุคคลแต่ละคนได้เข้ามีส่วนร่วม ด้วยเหตุนี้ ผลของการประนีประนอมจึงต้องมาจากผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากที่สุด ดังนั้น ความคิดเห็นของฝ่ายข้างมากจึงเป็นแนวความคิดที่ตรงกับเจตจำนงของประชาชนมากที่สุด

3. เจตนารมณ์หรือเจตจำนงของประชาชนคือผลของการประนีประนอมผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของประชาชนแต่ละคน ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องเคารพคุณค่าของการอยู่ร่วมกันในสังคม ทั้งนี้ เพราะปัญหาสังคมมีอาจตัดสินโดยเสียงข้างมากในสังคมได้เสมอไป ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักประกันสิทธิของประชาชนเสียงข้างน้อย เพราะก็มีส่วนในสังคมเท่ากับเสียงข้างมาก แนวความคิดนี้เป็นความพยายามให้มีการผสมผสานระหว่างความเสมอภาคและเสรีภาพให้กลมกลืนกัน

สำหรับหลักการประชาธิปไตยของไทยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 2 ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

แต่แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติรับรองยืนยันว่าประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ผู้เขียนเองมีความเห็นว่าความเป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยประชาชนชาวไทยได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และเป็นการปกครองเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง หากได้เป็นประชาธิปไตยแต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่

2.2.1.2 ทฤษฎีผู้แทน

ทฤษฎีผู้แทนเป็นแนวความคิดทฤษฎีในระบอบประชาธิปไตย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือระบบผู้แทน ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นก็ด้วยเดิมนั้นแนวคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดที่จะให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจความเป็นไปของตนเองด้วยกันทุกคน แต่ความคิดดังกล่าวย่อมสามารถใช้ได้ในเมื่อสังคมยังมีขนาดเล็กโตสลับซับซ้อนนัก ต่อเมื่อสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้นทั้งในแง่พื้นที่และประชากร ตลอดจนมีความสลับซับซ้อนในด้านกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น ดังนั้น การจะให้ทุกคนในสังคมมาร่วมประชุมปรึกษาหารือเพื่อตัดสินใจความเป็นไปของตนเองหมดทุกคนนั้นย่อมไม่

สามารถเกิดขึ้นได้อีกต่อไป จึงต้องมีการมอบอำนาจของตนให้กับผู้แทน ดังนั้น บุคคลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจึงเป็นเพียงผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาใช้อำนาจ

หากจะพิจารณาตามประวัติศาสตร์การปกครองแล้วจะเห็นได้ว่าระบบผู้แทนในระยะแรกปรากฏในลักษณะเป็นผู้แทนตามฐานันดร เฉพาะเจ้าของที่ดินและผู้มีการศึกษาเท่านั้น ผู้แทนจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในขอบเขตที่จำกัด รัฐสภาแบบนี้เรียกว่า รัฐสภาของผู้แทนฐานันดร ตัวอย่างเช่น รัฐสภาของอังกฤษที่มีอยู่ถึงปลายศตวรรษที่ 19 ระบบผู้แทนในระยะหลังพัฒนามาเป็นระบบผู้แทนของประชาชนทั่วไปโดยมิได้คำนึงถึงฐานันดร ในรูปแบบนี้บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไป ประชาชนมีความเสมอภาคกันในการออกเสียงเลือกผู้แทนของตน ในขณะที่เดียวกันก็มีความเสมอภาคที่จะมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเข้าไปสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ของรัฐได้ด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าองค์กรของรัฐโดยเฉพาะรัฐสภา มีเจตนารมณ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง

ดังนั้น การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้น จะต้องเป็นระบบที่ผู้แทนมีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งการมอบอำนาจแก่ผู้แทนและการสร้างความรับผิดชอบให้แก่ผู้แทนไปในขณะเดียวกันด้วย การเลือกตั้งผู้แทนจึงต้องเป็นการเลือกตั้งตามระยะเวลา เมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้วก็จะต้องให้มีการจัดเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจของผู้แทนของตนได้²¹¹³

ในระบบรัฐสภาจึงเกิดหลักการที่ว่า รัฐบาลต้องมาจากรัฐสภาและจะสามารถบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเหตุผลของหลักการดังกล่าวได้ขยายไปถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น²²¹⁴

2.2.1.3 แนวความคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

²¹ สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), 84-85. (อัคราเน).

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 284, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), 254.

แนวความคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวความคิดที่มีความต่อเนื่องกับทฤษฎีประชาธิปไตยและทฤษฎีผู้แทนดังกล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ ทั้งระบอบประชาธิปไตยและหลักการเลือกตั้งผู้แทนจะสำเร็จมีประสิทธิผลได้ก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในกระบวนการทางการเมืองและมีความจำเป็นสำหรับการเมืองในทุกระดับ รวมทั้งการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดมีขึ้นบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ ที่มุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความต้องการต่อท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเอง เป็นต้น

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า²³¹⁵ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น เป็นไปโดยการเน้นที่การให้อำนาจตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า²⁴¹⁶ หมายถึงกิจกรรมที่บุคคลมีจุดประสงค์เพื่อจะมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล

Myron Weiner ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า²⁵¹⁷ การปฏิบัติการโดยใจสมัครใด ๆ ที่ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จะมีการจัดองค์กรหรือไม่ จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้ หรือบริหารนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการเลือกตั้งผู้นำในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

²³United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, **Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development**, (New York: United Nations, 1981), 11.

²⁴สุจิต บุญบงการ, **การพัฒนาทางการเมืองของไทย**, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), 36.

²⁵ Myron Weiner, **Political Participation; Crises of the Political Process** in Crises and Sequences in Political Development, eds. Leonard Binder and Other, (Princeton : Princeton University Press, 1971), 161-163.

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน และของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน²⁶¹⁸

การมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดโดยความเต็มใจไม่ว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดการอย่างไรเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ²⁷¹⁹

การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย คือ ทำให้ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสทราบความต้องการของกันและกันอย่างแท้จริงทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐตอบสนองต่อผู้เป็นเจ้าของประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น Jame David Barder ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบ คือ²⁸²⁰

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนปกครองตนเอง เช่น การบริหารงาน การตัดสินใจในนโยบายหรือการบริหารนโยบายกันเอง
2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางอ้อม เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมแต่ประชาชนมิได้ปกครองตนเองโดยตรง เป็นการที่ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยอิสระ แต่ก็ยังมีกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้แทนซึ่งตนเลือกเข้าไปได้

²⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, เอกสารประกอบการประชุม แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค ทางออก. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), 17.

²⁷ ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย [ระบบออนไลน์], 25 ธันวาคม 2552, จาก <http://dnfe5.nfe.go.th/ilp/soc4/so31-4-4.htm>

²⁸ Jame David Barder, *Citizen Politics*. (Chicago: Markham Publishing Company, 1972), 3.

รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง 5 ประการ คือ²⁹

1. การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ประชาชนของไทยรู้จักดีมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก ถ้าไม่มีการเลือกตั้งประเทศนั้นก็มิใช่ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมืองไทยนั้น มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 แต่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม เพราะประชาชนต้องเลือกผู้แทนในระดับท้องถิ่น และให้ผู้แทนท้องถิ่นไปเลือกผู้แทนราษฎรอีกทีหนึ่งปัจจุบันนอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกแล้ว เมืองไทยยังมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาเขต (กรุงเทพฯ) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกด้วย

2. การรณรงค์หาเสียง ในประเทศไทยอาจแบ่งการรณรงค์หาเสียงเป็น 2 ระยะเวลา คือการรณรงค์หาเสียงในระยะเวลาที่ไม่มีพรรคการเมือง และการรณรงค์หาเสียงในระบอบมีพรรคการเมือง ในระยะที่ไม่มีพรรคการเมืองนี้ การรณรงค์หาเสียง จะใช้บุคลิกและความสามารถ ตลอดจนชื่อเสียงส่วนตัว ยังไม่มีการกำหนดนโยบายเป็นส่วนรวมของกลุ่ม และของพรรคการเมือง แต่อย่างใดจนกระทั่งการเลือกตั้ง ทั่วไป ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 พรรคการเมืองจึงได้เป็นรูปเป็นร่างแม้ว่าจะไม่มีพระราชบัญญัติ พรรคการเมืองก็ตาม มีการรณรงค์หาเสียงอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองในเวลาต่อมาพรรคการเมืองจึงหมดบทบาทไป และกลับมามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐบาลได้ออกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. 2498 มีพรรคการเมืองมาจดทะเบียนถึง 30 พรรคและในการเลือกตั้งครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ประชาชนและพรรคการเมืองเข้ามา มีส่วนร่วมทางการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

3. การดำเนินกิจกรรมของบุคคลและกลุ่มต่อปัญหาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประเทศไทยการมีส่วนร่วมทางการเมืองลักษณะนี้มีค่อนข้างน้อย เช่น อภิปรายแบบ “ไฮปาร์ค” ซึ่งมีขึ้นที่สนามหลวงในช่วงก่อนเลือกตั้งปี พ.ศ. 2500 โดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม นำแบบการไฮปาร์คมาจากอังกฤษ และการทำ “เพรสคอนเฟอร์เรนซ์” มาจากสหรัฐอเมริกาการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเข้ากลุ่มในเมืองไทย

²⁹ Jame David Barder แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางอ้อมออกเป็น 5 รูปแบบ สำหรับรูปแบบที่ 5 คือ กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงของประชาชน ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย จึงมิได้นำเสนอรูปแบบที่ 5 ไว้ในวิทยานิพนธ์นี้

1) กลุ่มหรือองค์กรของกรรมกร องค์กรกรรมกร มีขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2487 ชื่อว่า สหบาลกรรมกรกลาง (Central Union of Labour) ในปี พ.ศ.2494 สหบาลกรรมกรเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมกรรมกรไทย” (Thai National Trades Union Congress) ในปี พ.ศ. 2497มีการจัดตั้งสมาคมแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย (Thai Free Workmen’s Association of Thailand) ในปี พ.ศ.2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ กรรมกรผู้ใช้แรงงาน ต่างก็พากันมารวมกลุ่ม และพัฒนามาเป็น “สหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย” (Labour Congress of Thailand)

2) กลุ่มหรือองค์กรชาวนา ในบรรดากลุ่มทุกกลุ่ม กลุ่มชาวนาจะมีบทบาทมากที่สุด เพราะประเทศไทยมีผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมถึงร้อยละ 70 ของประชาชน แต่ความเป็นจริงชาวนาไทยไม่ได้รวมเป็นกลุ่ม หรือองค์กรที่มีลักษณะถาวรมักจะเป็นการรวมตัวกันชั่วคราว เช่น ชาวนาชาวไร่ ในตำบลหมู่บ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจะร่วมกันเดินทางมาร้องเรียนรัฐบาล ในเรื่องการประกันราคาข้าว เป็นต้น

4. พรรคการเมือง ประเทศไทยมีความพยายามสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่า 50 ปีแต่การสร้างพรรคการเมืองมีเวลาน้อยมาก พรรคการเมืองไม่มีบทบาทสำคัญ ไม่ได้มีฐานอยู่ที่ประชาชนเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อไร จึงค่อยมีการตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นมา เหตุ สำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอเนื่องจากการได้อำนาจของผู้ปกครองที่ผ่านมาในประเทศไทยนั้นหลายครั้งไม่ได้อาศัยพรรคการเมืองเป็นฐาน พรรคการเมืองเองก็ไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การเข้าไปรวมกลุ่มอยู่ในพรรคการเมืองมีความสำคัญมากกว่ากลุ่มอื่น แต่ความเป็นจริงก็ไม่ได้สำคัญไปกว่ากลุ่มอื่น ๆ เท่าใด การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงยังจัดว่าไม่น่าพอใจและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีลักษณะดังต่อไปนี้³⁰²²

1. การเลือกตั้ง เป็นประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าประชาชนจะปกครองกันเองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว การเลือกตั้งโดยการใช้สิทธิออกเสียง ก็เป็นการใช้ดุลพินิจในการที่จะปกครองตนเอง กล่าว คือ ถ้าประชาชนสนใจที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดี ผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ก็ย่อมได้ตัวแทนที่มี

³⁰ เฉลิมพล มิ่งเมือง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ
 สุขาภิบาล: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลในเขตจังหวัดนนทบุรี, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
 ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 38-41.

คุณภาพ สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกได้นั้น มิได้มีเพียงการใช้สิทธิออกเสียงเท่านั้น ประชาชนยังสามารถอาสาตนเองเข้ามาทำงานโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้อีกด้วย

2. กิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกอย่างหนึ่ง คือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือเข้าช่วยเหลือในกิจกรรมของพรรคการเมือง ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นเดียวกัน

3. การแสดงความคิดเห็นของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงข้อคิดความเห็นของตนผ่านกลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อท้องถิ่น หรือการจัดเวทีให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตน อันเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หรือการดำเนินนโยบายของท้องถิ่น ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

4. การจัดตั้งหรือการเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองและเป็นการสร้างอิทธิพลต่อสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้รับฟังข้อเสนอหรือทำตามข้อเสนอของกลุ่มตน

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

- 1) การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 284
- 2) สิทธิลงคะแนนถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 285
- 3) การเข้าชื่อร้องขอให้พิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 286
- 4) สิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 287 วรรคหนึ่ง
- 5) การแสดงความคิดเห็น ต่อการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ตามมาตรา 287 วรรคสอง
- 6) การตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 287 วรรคสาม

ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดรูปแบบหนึ่งของไทย ดังนั้น สาระสำคัญประการหนึ่งของเทศบาล คือ การบริหารกิจการในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนในเขตเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ หรือในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีได้ นอกจากนี้ หากประชาชนในเขตเทศบาลใดไม่ต้องการเข้าไปลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของเทศบาล ไม่ได้มีเพียงแต่การลงสมัครรับเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ในการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2543 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการสำคัญ ๆ ของเทศบาลได้อีกด้วย ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และยังมีผลทำให้ประชาชนในเขตเทศบาล อยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับอื่น ๆ มากขึ้นอีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับจังหวัด หรือระดับชาติ เป็นต้น การฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง จากหลักการในประการแรกที่เทศบาลมีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีโอกาสฝึกฝนตนเองและเรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง กล่าวคือ เทศบาลจะเปิดโอกาสในประชาชนได้เรียนรู้และสัมผัสการเมืองการปกครองอย่างใกล้ชิด เรียนรู้ถึงระบบการเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การแข่งขันและการณรงค์หาเสียงทางการเมือง ที่สำคัญที่สุด คือ การเห็นคุณค่าของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนและตนเอง อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมพลเมืองซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง³¹²³

2.2.2 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้มุ่งถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันได้แก่ ความหมายของการเลือกตั้ง รูปแบบการเลือกตั้ง ประเภทการเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้ง ดังนี้

³¹มรุต วันทนากกร และดร.ณิ หนั่นสมักร, **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า ประวัติและพัฒนาการของเทศบาล** [ระบบออนไลน์], 13 มกราคม 2553, จาก <http://www.thaipoliticshsgoverment.org/wiki/%E0%B9%80%E0%A%E0%B8%B2%E0%B8%A5>

2.2.2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตย หรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีความใกล้ชิดกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมาก กล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตน ให้ไปใช้อำนาจแทนตนด้วยความชอบธรรม เพื่อลดภาวะความตึงเครียด ขจัดความขัดแย้ง หรือการสืบทอดอำนาจและเป็นกลไกที่จะควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งตระหนักอยู่เสมอว่า จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตนด้วยการเลือกหรือไม่เลือก ตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีผลต่อการพัฒนาการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย³²²⁴

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่รัฐสภาและรัฐบาลในกรณีของการเมืองการปกครองระดับชาติ หรือทำหน้าที่สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีของการปกครองส่วนท้องถิ่น อันถือเป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน

นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังหมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังหมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้คัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของตนโดยอิสระและเสรีโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการเลือกตั้งก็คือ การหาผู้แทนประชาชนไปบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารประเทศแทนประชาชน

จากความหมายของการเลือกตั้งทำให้เกิดสภาพการกระทำแทน ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัย คือ³²²⁵

1. ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตนเข้ามาหรือเรียกว่าอยู่ในระบบอานัตินิยมอบหมาย และไม่สามารถแสดงความเห็นของตนเองในทางที่จะขัดแย้งกับเจตจำนงของประชาชนได้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนมีลักษณะเป็นตัวแทน

³² วิชา ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), 11-12.

³³ ปริญญา นาคฉัตรีย์, การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่ : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), 6-9.

2. ผู้กระทำแทนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเองได้โดยอิสระ ไม่อยู่ในพันธะแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ของประชาชนผู้ซึ่งเลือกตนขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลพินิจตามความเห็นของตนได้

3. ผู้แทนสามารถแสดงเจตจำนงของชาติ โดยต้องแสดงความคิดเห็นของตนด้วยความบริสุทธิ์ใจ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของชาติส่วนรวมเป็นสำคัญด้วย และถือว่าเจตจำนงหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือกว่าท้องถิ่น

ลักษณะการเป็นผู้แทนจากการเลือกตั้ง หมายถึง

1. การเป็นตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกและได้รับมอบหมายให้กระทำหน้าที่ในนามของประชาชนเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีตามข้อกำหนด

2. การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคม โดยมีความปรารถนาที่จะให้ผู้แทนทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ แลกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้น ประชาชนทุกกลุ่มดังกล่าวต่างก็จะมีผู้แทนเป็นของตนเอง

3. การเป็นผู้แทนของเขตการเลือกตั้ง ในแง่นี้ให้ความสำคัญกับเขตการเลือกตั้งซึ่งเป็นพื้นที่เหนือกว่ากลุ่มอาชีพ ซึ่งในแต่ละเขตเลือกตั้งก็จะมีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หลากหลายอยู่แล้ว

4. การเป็นตัวแทนของกลุ่มเชื้อชาติหรือกลุ่มศาสนา ซึ่งเป็นเอกลักษณ์และรวมตัวกันอยู่ท่ามกลางกลุ่มเชื้อชาติหรือกลุ่มศาสนาอื่น ๆ อีกหลายกลุ่ม การปฏิบัติหน้าที่จะคำนึงถึงกลุ่มเชื้อชาติที่ตนเป็นผู้แทนก่อนกลุ่มอื่นใด แนวความคิดนี้มีอิทธิพลมากในสังคมชาติที่ประกอบด้วยประชาชนหลายเชื้อชาติและหลายศาสนา

5. การเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้การชี้นำของพรรคการเมืองเป็นอันดับแรก โดยต้องอยู่ในกรอบอุดมการณ์และนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้ประกาศต่อประชาชนก่อนการเลือกตั้ง

6. การเป็นผู้แทนของมวลประชาทั้งชาติ ผู้แทนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า ควรจะปฏิบัติหน้าที่อย่างใดจึงจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ในแง่นี้ความภักดีต่อชาติต้องมาก่อนเขตเลือกตั้งเชื้อชาติ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองและพรรคการเมือง

2.2.2.2 รูปแบบการเลือกตั้ง

รูปแบบการเลือกตั้ง แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนของตนให้เป็นผู้แทนได้โดยตรง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง หรือการเลือกตั้ง

ประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยตรง หรือกรณีการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

2. การเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect Election) หมายถึงการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลหรือสภาเสียชั้นหนึ่งก่อน บุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่งเป็นรอบที่สอง หรือกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ไปเลือกนายกรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง หรือหากเป็นกรณีของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วให้สภาท้องถิ่นนั้นเลือกผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 10 พ.ศ.2541 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เป็นต้น

2.2.2.3 ประเภทของการเลือกตั้ง

การแบ่งประเภทของการเลือกตั้งนั้น อาจใช้หลักเกณฑ์ในการแบ่งได้หลายวิธี เช่น ลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนน เป็นต้น แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จะขอแบ่งประเภทของการเลือกตั้งโดยถือหลักเกณฑ์ตามลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. การเลือกตั้งทั่วไป (General-Election) การเลือกตั้งทั่วไป หมายถึง การเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิออกเสียงทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อม ๆ กัน การเลือกตั้งทั่วไปมี 2 กรณี คือ ครบวาระที่จะมีการเลือกตั้ง และการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปนี้จะเป็เครื่องชี้วัดกระแสความคิดทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่จะชี้วัดได้มาน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่ใช้ระบบสองพรรคการเมือง การเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นเครื่องชี้วัดว่า ประชาชนยังคงสนับสนุนรัฐบาลเดิมอีกหรือไม่ สำหรับประเทศที่เป็นระบบหลายพรรคการเมือง ลักษณะการจัดตั้งรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลผสม ผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจชี้วัดได้ชัดเจนว่าประชาชนยังต้องการรัฐบาลเดิมหรือรัฐบาลใหม่ได้ เพราะการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นอยู่กับการรวบรวมเสียงข้างมากของพรรคการเมืองต่าง ๆ หลักจากการเลือกตั้งได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งทั่วไปก็ยังเป็นภาพสะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองและความคิดทางการเมืองของประชาชนในประเทศหรือในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี เช่น ความแตกต่างของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองกับชนบท และปริมาณการซื้อสิทธิขายเสียงในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ความนิยมที่มีต่อพรรคการเมืองหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครกับจังหวัดอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาค เป็นต้น

2. การเลือกตั้งซ่อม (BY-Election) การเลือกตั้งซ่อมจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้แทนขาดจากสมาชิกภาพของสภา เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีเหตุอื่น ๆ อันทำให้ต้องพ้นสภาพไป ก็จะมีการเลือกตั้งซ่อมให้ได้ผู้แทนคนใหม่ การเลือกตั้งซ่อมอาจมีความสำคัญไม่เท่ากับการเลือกตั้งทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งซ่อมในเขตที่ประชาชนมีความสนใจต่อพรรคการเมืองหรือในเขตพื้นที่ที่พรรคการเมืองแข่งขันกันอย่างรุนแรง ก็จะเป็นเครื่องชี้วัดถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองได้ด้วย

3. การเลือกตั้งซ้ำ (Re-Election) การเลือกตั้งซ้ำ หมายถึง การเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งการจะเกิดจากการฟ้องร้องต่อศาลว่ามีการเลือกตั้งที่มิชอบ เพื่อให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้แทนคนใดที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ จะพ้นจากตำแหน่งนับจากวันที่ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการต่าง ๆ ที่ผู้แทนคนนั้นได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ขณะที่อยู่ในตำแหน่ง

2.2.2.4 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ในโลก โดยทั่วไปจะมี 4 ระบบใหญ่ ๆ คือ

1. ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก (Majority Electoral System) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเป็นระบบง่าย ๆ สะดวกและรวดเร็ว กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้งแบบลงคะแนนครั้งเดียว ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดก็จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบนี้แบ่งเป็น 2 กรณี คือ ระบบเขตเดียวคนเดียว คือ แต่ละเขตมีสิทธิเลือกผู้แทนได้คนเดียว ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดก็ได้รับการเลือกตั้ง และระบบเขตเดียวมีผู้แทนได้หลายคน แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้มากกว่า 1 คน ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนสูงสุดก็เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยเรียงลำดับคะแนนตามที่แต่ละเขตจะพึงมีผู้แทนได้ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

2. ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสองรอบ การเลือกตั้งแบบนี้ถ้าในการเลือกตั้งรอบแรกไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด (Absolute Majority) ก็จะมีการเลือกตั้งใหม่ในรอบที่สอง (Second Ballot) ซึ่งจะให้สิทธิเฉพาะผู้สมัครที่ได้ที่ 1 และที่ 2 ของรอบแรกเท่านั้นมาแข่งขันกันในรอบที่สอง หากผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากก็ถือว่าได้รับเลือกตั้ง

เช่น การเลือกตั้งของเทศบาลในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สำหรับเทศบาลที่มีประชากร 3,500 คน ขึ้นไป

3. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ในระบบนี้เป็นการเลือกโดยกำหนดให้ผู้ลงคะแนนเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองเสนอเป็นบัญชี ๆ ไป ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงตามส่วนแห่งคะแนนเสียงทั้งหมดจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งในรูปแบบนี้ ระบบนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยเชื่อว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและยังเป็นการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมดด้วย เช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

4. ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบเสียงข้างมากและแบบสัดส่วน ทั้งนี้ในระบบการเลือกตั้งแบบนี้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากผสมกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งแยกออกเป็น 2 รูปแบบหลักคือ ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งทั่วไป ในขณะที่เขตเลือกตั้งใหญ่จะใช้วิธีคิดแบบสัดส่วน และระบบการเลือกตั้งที่ใช้วิธีคิดแบบเสียงข้างมากทั้งหมด แต่ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนอีกจำนวนหนึ่งตามระบบสัดส่วนควบคู่กันไปด้วย

2.2.3 หลักการสำคัญของการเลือกตั้ง³⁴²⁶

กระบวนการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมประชาธิปไตย ที่จะสามารถมีส่วนในการตัดสินใจที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ หรือสะท้อนความต้องการของประชาชนได้

การเลือกตั้งนั้น มีหลักการที่สำคัญอยู่หลายประการที่จะส่งผลให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง หลักการเหล่านั้น ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป หลักการลงคะแนนโดยตรงและลับ และหลักความเป็นอิสระของการเลือกตั้ง ดังนี้

2.2.3.1 หลักความเสมอภาค

³⁴พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย: การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), 203.

หลักความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกัน เป็นหลักที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในชนชั้นใด เพศใด มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางสังคม อย่างไรต่างเท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมกันในที่นี้ไม่ใช่ความเท่าเทียมกันในสติปัญญา ความสามารถ หรือความสูงความต่ำ แต่เป็นความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ที่ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคนั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ หลักความเสมอภาคทั่วไป เช่น ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง เช่น ชาย และหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง เป็นต้น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ก็จำเป็นต้องใช้หลักความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันด้วยซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ขอกล่าวถึงหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) นั้น หากจะแบ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ความเสมอภาคในการมีสิทธิในการเลือกตั้ง และความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

1. ความเสมอภาคในการมีสิทธิเลือกตั้ง คือ สิทธิในการเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลแต่ละคน จะพึงได้รับในระบอบประชาธิปไตย การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน มีความสำคัญและได้รับการยอมรับโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาอย่างใดก็ตาม หลักการนี้เป็นการไม่แบ่งแยก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติในเรื่องความเสมอภาคในการมีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 99 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ส่วนหลักความเสมอภาคในการมีสิทธิเลือกตั้งของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งใช้บังคับกับการเลือกตั้งของเทศบาล ได้บัญญัติในเรื่องความเสมอภาคในการมีสิทธิเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลที่จะสามารถมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลได้ คือ บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่ให้ชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง

2. ความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน เช่น หลักการ 1 คน 1 เสียง (One Man One Vote) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิในการออกเสียงคนละหนึ่งเสียงเท่านั้น ดังนั้น คะแนนเสียงทุกเสียงจึงมีค่าน้ำหนักเท่ากัน

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติในเรื่องหลักความเสมอภาคในการมีสิทธิเลือกตั้งของประชาชนไว้สอดคล้องกัน แต่ในเรื่องเรื่องความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 102 และมาตรา 104 บัญญัติให้การเลือกตั้งทั่วไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตได้เขตเลือกตั้งละ 1 คน ซึ่งสะท้อนถึงความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ คือ เขตเดียวเบอร์เดียว

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แบ่งการเลือกตั้งเป็น 2 ระบบ คือ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาตรา 94 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เขตเลือกตั้งนั้นมีได้ ซึ่งหมายความว่าเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เท่ากัน ส่งผลให้ประชาชนทั่วประเทศไม่มีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเนื่องจากสามารถเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้จำนวนไม่เท่ากัน ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน มาตรา 95 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกพรรคการเมืองได้เพียงหนึ่งเสียง ซึ่งในกรณีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้เห็นได้ว่าประชาชนมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิ เพราะสามารถเลือกพรรคการเมืองได้หนึ่งพรรคเท่ากันทั่วประเทศ

ส่วนการเลือกตั้งของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 6 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่เทศบาลนั้น ๆ จะพึงมีได้ กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน และ เทศบาลนครมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน ซึ่งเห็นได้ว่าประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเดียวกันย่อมสามารถเลือกสมาชิกสภาเทศบาลได้เท่ากัน แต่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

เทศบาลที่ต่างประเภทกัน เช่น ระหว่างประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลและเทศบาลนครย่อมใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้ในจำนวนที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล

2.2.3.2 หลักการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม

หลักการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม หมายถึง การเลือกตั้งที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ปราศจากการครอบงำใด ๆ ปราศจากการใช้อิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ รัฐมีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งให้มากที่สุด รวมทั้งมีการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้ง หากมีผู้เห็นว่า การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรมอย่างแท้จริง

2.2.3.3 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา

หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา เช่น 3 ปี 4 ปี 5 ปี หรือ 6 ปี เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นโอกาสที่จะให้ประชาชนตัดสินใจใหม่ว่าจะให้ผู้แทนคนเดิมทำหน้าที่ต่อไป หรือจะเปลี่ยนตัวผู้แทนของตนเสียใหม่

2.2.3.4 หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป

หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage) หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจาก เพศ ฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ ความเชื่อ ศาสนา เจตนาใจในข้อนี้เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลที่ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนก็ทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตน หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปนี้ก็อาจยกเว้นตามกฎหมายกำหนด เช่น ผู้วิกลจริต จิตบกพร่อง เด็ก ภิกษุสงฆ์ รวมถึงผู้ต้องโทษคุมขัง เป็นต้น

2.2.3.5 หลักการลงคะแนนโดยตรงและลับ

หลักการลงคะแนนโดยตรงและลับ หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด เอกสิทธิ์นี้จะต้องได้รับการคุ้มครองก็ต่อเมื่อมีการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องบอกกับบุคคลอื่นว่าตนเลือกใครเป็นผู้แทน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ปราศจากการข่มขู่ หรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ที่จะมีผลเหนือการตัดสินใจของประชาชน อันจะเป็นการกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้

2.2.3.6 หลักความเป็นอิสระของการเลือกตั้ง

หลักความเป็นอิสระของการเลือกตั้ง (Freedom of Election) คือ การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนจะต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการบังคับหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นเหตุให้เจตนาธรรมของประชาชนในการเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริง การแสดงเจตนาธรรมในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระปราศจากการบีบบังคับ ข่มขู่หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจสินจ้าง หรือการใช้อิทธิพลบีบบังคับ หลักการข้อนี้มาจากความเชื่อที่ว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน การได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นผลของการต่อสู้และวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ยาวนาน และเมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชนเองว่า คนต้องการจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใด รัฐจึงไม่ควรแทรกแซงหรือสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น บังคับให้ประชาชนออกเสียงหรือไม่ออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งที่ประชาชนขาดความเป็นอิสระผู้แทนจะอ้างว่าตนมีอำนาจโดยชอบธรรมหาได้ไม่

ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้งนี้ยังรวมไปถึงการที่ประชาชนมีโอกาที่จะเลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองตามใจชอบอีกด้วย หมายความว่า ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ จำนวน หรือจากพรรคการเมืองที่เสนอตัวเข้าแข่งขันกันอย่างน้อย 2 พรรคขึ้นไป การที่ประชาชนจำต้องเลือกผู้แทนจากพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือบุคคลเดียวโดยไม่มีโอกาสได้เลือกหรือตัดสินใจจากแหล่งอื่น การเลือกตั้งนั้นก็ปราศจากความหมายและไม่ได้สะท้อนถึงเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน

2.3 แนวคิดการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นของ ไทย ในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอ ขอบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดย ส่วนกลางก็ยังมิกลไก

ในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ในรูปแบบไตรภาคี ทำให้ การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

กล่าวเฉพาะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลที่จะศึกษาวิทยานิพนธ์นี้นั้น เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลซึ่งได้ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดแล้ว) เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี ภายใต้อำนาจของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นผู้คนสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 และเป็นผู้แนะนำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 อีกด้วย ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลหลายครั้ง ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

นอกจากนี้ พิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีนายอาร์ ดี เรก เป็นประธาน โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ภายหลังจากต่อมาเรียกว่า “เทศบาล” และความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลยังปรากฏให้เห็นอีกครั้งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ได้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

หลายคนอาจสงสัยว่าเหตุใดเทศบาลจึงกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานที่สุดแทนที่จะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเช่นกัน คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ ก็คือ นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มองว่า สุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะสุขาภิบาล มีองค์ประกอบบางประการที่ไม่เป็นไปตามหลักการ

กระจายอำนาจ กรรมการสุขาภิบาลหลายตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้ประธานสุขาภิบาลบางแห่งเป็นนายอำเภอ เป็นต้น³⁵²⁷

2.3.1 ความหมายและความสำคัญของเทศบาล

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของเทศบาล ว่าหมายถึง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่ง³⁶²⁸

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยและมีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่งต่อการให้บริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีที่สุด ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 70 กว่าปี เทศบาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และสร้างความเจริญต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตชุมชนเมือง ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาได้ด้วยตนเอง

2.3.2 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

ใน พ.ศ.2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจ ระบบดังกล่าวผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยาก ควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนา และอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชาราษฎร์เช่นนี้ เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้อย่างทันทีทันใดทีเดียวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม

³⁵มรุต วันทนกร และครุณี หมั่นสมัคร, **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า ประวัติและพัฒนการของเทศบาล**[ระบบออนไลน์], 13 มกราคม 2553, จาก <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5>

³⁶พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546)

พระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองรูปแบบเทศบาล จะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน ในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบันทึกได้ทรงตอกย้ำถึงการนี้ตอน หนึ่งว่า “มันเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะเข้าควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้การปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะค่อยเป็นค่อยไปและมีการ กระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวทุกในขั้นตอน เมื่อนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ ประชาชนเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้สำหรับประชาชนประเทศสยาม อันตรายอยู่ที่ความไม่ อดทน”

อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็ได้มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และได้มีการตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และ สุขาภิบาลท้องถิ่น 6 แห่ง และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481,พ.ศ.2486 และจนถึง พ.ศ.2496 ซึ่ง ใช้เป็นหลักมาถึงปัจจุบันนี้โดยมีการแก้ไข 13 ครั้ง ดังนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2498
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510
4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511
5. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2515
6. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.22517
7. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519
8. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523
9. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542
10. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543
11. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546
12. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ดีตามการพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาที่ไม่

ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา หากนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า 70 ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น 4 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ กฎหมายแม่บทของเทศบาลที่สำคัญทั้งหมดมี 4 ฉบับดังต่อไปนี้³⁷²⁹

1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือกำเนิดขึ้นในยุคระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้การผลักดันของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นสำคัญ และผู้มีส่วนผลักดันที่สำคัญอีกท่านหนึ่งก็คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรธรรม ในสมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเหมือนกับที่อารยประเทศมี และได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งให้การปกครองภายในเทศบาล (การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) มีลักษณะจำลองมาจากการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพื่อให้เทศบาลเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความคาดหวังที่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากเทศบาลไม่ได้ทำให้ประชาชนรู้จักหรือเข้าใจการปกครองในระดับชาติมากขึ้นเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม กว่ารัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาจะประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลได้ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะได้รับการต่อต้านจาก “กลุ่มอำนาจเก่า” ที่ยังไม่เข้าใจในรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2476 เพื่อดำเนินการเตรียมร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล และมีคณะอนุกรรมการอีก 4 คณะเพื่อให้การดำเนินการร่างกฎหมายเทศบาลเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ การร่างกฎหมายเทศบาลในครั้งนั้น เป็นการนำเอาร่างกฎหมายเทศบาลที่เคยร่างไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ. 2473 รัฐบาลในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้า

³⁷ มรุต วันทนากกร และดรุณี หมั่นสมักร, *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า ประวัติและพัฒนนาการของเทศบาล* [ระบบออนไลน์], 13 มกราคม 2553, จาก <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5>

เจ้าอยู่หัว มาปรับปรุงแก้ไขใหม่ และเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีเดียวกัน และประกาศใช้ในที่สุด ซึ่งเป็นการประกาศใช้ในสมัยที่นายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ผลของการประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับแรกปรากฏว่า ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารเทศบาลอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1) ปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเทศบาล กล่าวคือ คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารเทศบาลได้อย่างราบรื่น เนื่องจากต้องเผชิญกับการติรวนของสภาเทศบาลอย่างหนัก โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี จนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีหลายชุด โดยที่แต่ละชุดมีอายุในการทำงานเฉลี่ยเพียง 6 เดือนเศษเท่านั้น เช่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา ช่วง พ.ศ. 2478 - 2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด (ไม่รวมชุดที่แต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด) ซึ่งมีอายุเฉลี่ยเท่ากับชุดละ 6 เดือน 15 วัน เท่านั้น

2) ปัญหาเรื่องฐานะทางการเงินของเทศบาลไม่มั่นคงเพียงพอ กล่าวคือ เทศบาลแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารและเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาฐานะทางการเงินของเทศบาลนี้รุนแรงมากจนมีหลายฝ่ายมองว่าเป็นปัญหาใหญ่จนอาจทำให้การบริหารเทศบาลในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จและอาจต้องยุบเทศบาลไปในที่สุด เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในแต่ละแห่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเทศบาลเองก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้

3) ปัญหานักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาล ขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนค่อนข้างน้อย จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารเทศบาล เช่น ปัญหาในการบริหารงานทั่วไป ปัญหาการติรวนของสมาชิกสภาเทศบาล ปัญหาการขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และท้ายที่สุด ประชาชนเองก็ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเพียงพอ

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้บังคับใช้อยู่เพียง 5 ปีเท่านั้น จากนั้นรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเห็นปัญหาในการบริหารเทศบาลเป็นอย่างดี จึงเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป เนื่องมาจากปัญหาฐานะทางการคลังของเทศบาลมีสูง เพราะเทศบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากไปกับการให้ค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้จึงได้มีการปรับลดจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลลง เพื่อให้เทศบาลมีเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนามากขึ้น โดยที่เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาตำบล 9 คน (เดิมกำหนดให้หมู่บ้านละ 1 คน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คน) เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเมือง 24 คน (เดิม กำหนดเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกสภาเมืองไว้เช่นเดียวกับสภาตำบล) และเทศบาลนครมีสมาชิกสภานครได้ 36 คน (เดิมกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกตำบลละ 1 คน ถ้าตำบลใดมีราษฎรเกิน 2,000 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คนในทุก ๆ 2,000 คน)

การแก้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อต้องการให้เทศบาลทราบจำนวนที่แน่นอนว่าเทศบาลของตนจะมีสมาชิกสภาเทศบาลกี่คน และมีความแน่นอนในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

2) โครงสร้างของเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลให้ฝ่ายบริหารเทศบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากเทศบาลในรูปแบบเดิมประสบผลปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ กฎหมายได้กำหนดให้ “สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน” (มาตรา 18) เงื่อนไขดังกล่าวต้องการให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นประธานของฝ่ายสภาด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาได้ในเวลาเดียวกัน อันเป็นความต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากขึ้นเพราะนายกเทศมนตรีเป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ให้อำนาจสภาเทศบาลในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีอีกด้วย การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้นักรัฐศาสตร์บางท่านมองว่าเป็นการรวมองค์กรทางการบริหารและนิติบัญญัติเข้ามาเป็นองค์กรเดียว ในขณะที่นักนิติศาสตร์บางท่านมองว่า เทศบาลในรูปแบบนี้ก็ยังเป็นเทศบาลที่มี 2 องค์กร เช่นเดิมเพียงแต่มีประธานหรือหัวหน้าเป็นคนเดียวกันเท่านั้น

3) การควบคุมเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเพิ่มขึ้นในการควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมากณะหนึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล และให้คำปรึกษาทางการเงินแก่เทศบาล ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากกระทรวงธรรมการ กระทรวงละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน (มาตรา 48)

4) พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทอีกต่อไป โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลคงเหลือแต่เพียงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็เปลี่ยนชื่อเรียกฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็น “คณะเทศมนตรี” และเปลี่ยนฝ่ายนิติบัญญัติเป็น “สภาเทศบาล” ในเทศบาลทุกประเภท

3. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา บังคับใช้ได้เพียง 5 ปี เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ที่รัฐบาลในขณะนั้นคิดว่าจะบรรเทาออกไปได้จากการตรากฎหมายใหม่ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้บรรเทาลงเท่าใดนัก อีกทั้งในบางกรณียังเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เช่น ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นที่ฉีกรวนฝ่ายบริหาร กระทั่งฝ่ายบริหารเทศบาลทำงานไม่ได้ หลายฝ่ายเริ่มวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่าแก้ไขปัญหาของเทศบาลไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องกลับมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้งในช่วงกลางปี พ.ศ. 2485 โดยอาศัยเค้าโครงของพระราชบัญญัติเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2476 มาปรับปรุงแก้ไขใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลกลับมามีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภทเช่นเดิมตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยที่ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 76) ทั้งมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจบทบาทของตนอย่างดีเพียงพอ และขาดความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการเทศบาล อีกทั้งยังฉีกรวนฝ่ายบริหารจนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารกิจการเทศบาลได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องเพียงพอ

2) โครงสร้างเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี โดยผู้ที่จะได้รับการเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีต้องได้เสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด โดยที่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้รัฐบาลสามารถควบคุมและยุติความขัดแย้งในเทศบาลได้ และกฎหมายเทศบาลยังคงยืนยันการให้เทศบาลมีโครงสร้างเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาลปี พ.ศ. 2481 ที่ประธานสภาเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง (มาตรา 18) และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งเทศมนตรีคนหนึ่งด้วยความยินยอมของสภาเทศบาลเป็นรองประธานสภาเทศบาล เพื่อให้ฝ่ายคณะ

เทศมนตรีมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นการทำให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารเทศบาลมากขึ้น

ในขณะที่ เทศมนตรี (ผู้ที่ไม่ได้เป็นรองประธานสภาเทศบาล) ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถ สามารถเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลได้ และหากพิจารณาในทางกลับกัน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารได้ (ส่งคนของส่วนกลางเข้าไปเป็นเทศมนตรี) ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น นอกจากนี้กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้สภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

3) การควบคุมเทศบาล กฎหมายเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยสามารถควบคุมเทศบาลได้โดยตรง (มาตรา 63 วรรคหนึ่ง) โดยเฉพาะเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน ๆ ไม่มีการกำหนดในลักษณะเช่นนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าควบคุมการทำงานของเทศบาลได้โดยตรง โดยเฉพาะในกรณีเพื่อการแก้ไขปัญหาคัดแย้งกันภายในเทศบาล ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มีการแก้ไข 1 ครั้ง ได้แก่ การแก้ไขในปี พ.ศ. 2487 ในสมัยของนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแก้ไขเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 14 โดยมีการกำหนดว่า ในเรื่องสมาชิกสภาเทศบาล เหตุที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่ควรที่จะให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพราะอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐได้

4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ภายหลังจากที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้ 10 ปี รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายต้องการกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กอปรกับรัฐบาลเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมาโดยตลอดยังไม่สำเร็จลุล่วงเท่าใดนัก ความจริงแล้วรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลหลายครั้ง แต่การปรับปรุงดังกล่าวจะเป็นผลสำเร็จได้ก็ประสบปัญหาการพอสมควร เนื่องจากปัญหาความรู้เสถียรภาพของรัฐบาล และมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่

ก. จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง ดังนี้ เทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 24 คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 18 คน และเทศบาลตำบลให้มีสมาชิก 12 คน เหตุผลที่ต้องลดจำนวนสมาชิกลงเนื่องจาก เกิดความวุ่นวายภายในสภาเทศบาลหลายแห่ง สมาชิกสภาติวรน และมีการเล่นพรรคเล่นพวก ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประชุมและไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการบริหารงานเทศบาล จึงเห็นควรให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง

ข. โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล มีการนำระบบสภา กับ คณะเทศมนตรี กลับมาใช้ใหม่ ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มา กว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหอะไรได้มากนัก จึงเห็นควรให้เปลี่ยนกลับมาเป็นระบบเดิม นอกจากนี้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภท 2 อยู่

การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือเสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน นอกจากนี้สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ค. ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล ยังคงมีอยู่ 2 ประเภทเช่นเดิม โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นเสมือน “พี่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงคณะเทศมนตรีอีกด้วย โดยที่ สมาชิกประเภทที่สองนี้มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนถึง ครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

ง. การควบคุมเทศบาล กฎหมายเพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกัน ปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวองค์กรเทศบาลต่อสายตาประชาชน

2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2498 (สมัย รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) กฎหมายฉบับนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในเรื่องเกี่ยวกับประเภท รายได้และประเภทรายจ่ายของเทศบาล โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังไม่มีความเหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การ ต่าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ ให้แน่นอน จึงมีการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499 (สมัย รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มความพยายามให้เทศบาลมีความเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น โดยที่กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองที่มาจากการ แต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลง คงไว้แต่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียง อย่างเดียวเท่านั้น

4) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 (สมัย รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มความรอบคอบรัดกุมให้แก่การ ดำเนินงานของเทศบาล โดยที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น ซึ่งกรรมการ เป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้ คำปรึกษาแก่เทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาลโดยทั่วไป และเพื่อกำหนดรายจ่ายของ เทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ ซึ่งต่อมาในภายหลังคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าว ไม่มีบทบาทในทางปฏิบัติมากนัก

5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 (สมัย รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร) กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขให้การปฏิบัติงานในการ เปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติของเทศบาลมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น

6) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 (สมัย รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร) กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติมให้เทศบาลสามารถทำกิจการ ในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคลอื่นได้ (สหการเทศบาล)

7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 (พ.ศ. 2515) (สมัยคณะปฏิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร) กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้ยาก ขึ้นในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ กฎหมายได้เพิ่มเติมเงื่อนไขในประการหนึ่งว่า หากสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะเทศมนตรียังไม่ต้องออกจากตำแหน่ง แต่ให้นำร่างเทศบัญญัติ นั้นส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภา

เทศบาลที่ไม่รับหลักการ ให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภายืนยันตามร่างเดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบกับสภาเทศบาลให้รัฐมนตรีส่งคืนกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติบังคับใช้ต่อไป แต่หากรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามมติของสภาเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นอันตกไป ซึ่งส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีในเรื่องไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้น กล่าวคือ เรื่องดังกล่าวต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสียก่อน แต่หากสภายืนยันตามมติเดิม ก็ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก ซึ่งหากผลการพิจารณาของรัฐมนตรีเห็นด้วยกับมติของสภา คณะเทศมนตรีจึงจะออกจากตำแหน่ง

8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 (สมัยรัฐบาลของสัญญา ธรรมศักดิ์) กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถประกอบกิจการโรงรับจำนำและกิจการสถานสินเชื่อได้ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่มีประชาชนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

9) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 (สมัยรัฐบาลของธานินทร์ กรัยวิเชียร) กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 366 ที่กำหนดให้ต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลเสียหายต่อเทศบาล ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขใหม่ดังต่อไปนี้

กรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับมติของสภา ก็ให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบตามมติของสภา ให้ส่งกลับไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภายืนยันตามมติเดิมด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากเสียงของสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมโดยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติต่อไป จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ขั้นตอนต่าง ๆ เสร็จสิ้นในระดับจังหวัด โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็แสวงหาเครื่องมือชนิดใหม่มา

ทดแทน โดยการใช้ระบบเสียงข้างมากแบบพิเศษ (สองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด) เป็นเครื่องมือในการคานอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีต่อสภาเอง

10) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523 (สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์) กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนเทศมนตรีของเทศบาล โดยให้เทศบาลเมืองมีเทศมนตรีได้ 2 คน หากเทศบาลเมืองใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบ ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้ทั้งหมด 3 คน

11) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย) กฎหมายฉบับนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก. วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยน เป็นคราวละ 4 ปี - ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีได้ - คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาเทศบาล ซึ่งอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสมบูรณ์ - หากเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วยการถูกลงคะแนนเสียงจากประชาชนในถอดถอนเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นจะกลับมาเป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีในวาระของสภาเทศบาลนั้นอีกไม่ได้ - ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

12) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับที่ 11 นี้ เป็นการแก้ไขโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลอย่างขนานใหญ่ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ ซึ่งนับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญของเทศบาลไทยที่ยอมรับให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเก่าที่ใช้มานานกว่า 50 ปี

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังของเทศบาลไทยมาตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ก็คือ ปัญหาความไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขหลายต่อหลายครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น การออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 และการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 เป็นต้น

โครงสร้างของเทศบาลถือเป็นสาระที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายฉบับดังกล่าวเปิดโอกาสให้เทศบาล มีนายกเทศมนตรีที่มาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้ โดยกฎหมายได้เพิ่มเติมและแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 14 ให้ “องค์กรเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้”

แสดงให้เห็นว่าเทศบาลประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “คณะเทศมนตรี” และ รูปแบบที่สอง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “นายกเทศมนตรี” ทั้งนี้ เทศบาลใดจะมีฝ่ายบริหารรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในเทศบาลเป็นสำคัญ

13) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 (สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ในปลายปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลขึ้นอีกครั้งและมีการกำหนดสาระสำคัญ ๆ ดังนี้

ก. กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อยกเลิกเทศบาลให้เหลือไว้เพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงเป็นผลให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ต้องสิ้นสุดลง

ข. สาระสำคัญอื่น ๆ เช่น จำนวนของรองนายกเทศมนตรี วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลยังคงใช้สาระสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาล ฉบับที่ 11

ค. นายกเทศมนตรียังคงจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเสียก่อน เช่นเดียวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน และกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกด้วยว่า หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน และให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สภาเทศบาลใช้ช่องว่างทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับฝ่ายบริหาร

14) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 (สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) มีการแก้ไขเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เดิมกำหนดไว้ว่าห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน เป็นไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง

สำหรับโครงสร้างภายในของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล

2. ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ
กระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไป
ตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศ
กำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง ได้แก่

การคลัง - การช่าง - การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม - การศึกษา - วิชาการและ
แผนงาน - การประปา - การแพทย์ - การช่างสุขาภิบาล - สวัสดิการสังคม

2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วน
ราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

1. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความ
จำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล
(ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด (ก.กลาง
เทศบาล)

2. สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และ
ราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

3. สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความ
เห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

4. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนด
เป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

5. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอ
ความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อ
คณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3.3 ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

2.3.3.1 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร (มาตรา 11 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546)

เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน (มาตรา 15) โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน (มาตรา 48 อัญญ) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย

2.3.3.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถื่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง (มาตรา 10)

เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน (มาตรา 15) และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน (มาตรา 48 อัญญ)

2.3.3.3 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 9) (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร)

เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน (มาตรา 15) โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน (มาตรา 48 อัญญ)

2.3.4 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

2.3.4.1 ภารกิจหน้าที่เทศบาลตำบล (มาตรา 50)

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัด
4. ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
6. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
7. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
8. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
9. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
10. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

2.3.4.2 เทศบาลเมือง (มาตรา 53)

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

2.3.4.3 เทศบาลนคร (มาตรา 56)

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ

สถานบริการอื่น

5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
9. กิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาสีลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

1. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
2. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
3. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
4. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
5. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

6. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
7. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณูปโภคสถานอื่น ๆ
8. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. การผังเมือง
10. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
11. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
12. การควบคุมอาคาร
13. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
14. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
15. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไว้มากมายเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งได้กำหนดแผนและขั้นตอนให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.5 ความเป็นนิติบุคคลของเทศบาล

นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่โดยสภาพจะพึงมีหรือถึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้บัญญัติรับรองความเป็นนิติบุคคลของเทศบาลไว้โดยตรงแต่เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา 7 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น บัญญัติว่า “ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น” เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นทบวงการเมือง ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์เดิมที่ได้บัญญัติประเภทของนิติบุคคลไว้ว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้อ่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1) ทบวงการเมือง “ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “...(1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติ บรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้ใช้บังคับโดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ที่ได้ตราชำระใหม่ พ.ศ. 2468 “และมาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้องค์การหรือหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นทบวงการเมือง ตามความหมายของมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้คงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไป” ผลจากบทกฎหมายดังกล่าว ทำให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงประเภทเดียวที่มีสถานะเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เทศบาลถือเป็น นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจอำนาจจากกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราช บัญญัตติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลมหาชน จะต้องเป็นกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” โดยใช้ อำนาจมหาชนในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์การมหาชน เป็นต้น ดังนั้น การให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้เทศบาลมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สามารถมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ได้ เช่น มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือการทำนิติกรรม สัญญาต่าง ๆ เป็นต้น

2.3.6 ความเป็นอิสระของเทศบาล

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจขององค์กรในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของ

หน่วยงานทางราชการ ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระใน 3 ประการ ได้แก่

2.3.6.1 ความเป็นอิสระทางการบริหาร ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภายในองค์กร และบริหารจัดการและกำหนดทิศทางในการพัฒนาภายในท้องถิ่น

2.3.6.2 ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง เช่น บุคลากร งบประมาณ และ

2.3.6.3. ความเป็นอิสระทางการเมือง หมายถึง การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระ (autonomy) ไม่ใช่ความเป็นเอกเทศ (independent) จากรัฐ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 281 ว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...”

ดังนั้น เทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวด้วยเช่นกัน

2.3.7 การกำกับดูแลเทศบาล

การกำกับดูแลเทศบาลนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

2.3.7.1 การกำกับดูแลโดยทั่วไป การกำกับดูแลเทศบาลโดยทั่วไป กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีของนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยทั่วไปอำนาจในการกำกับดูแล

ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่กรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

1. อำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือน
2. อำนาจในการตรวจสอบกิจการของเทศบาล
3. อำนาจในการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติต่าง ๆ จากเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

4. อำนาจในการเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน กระบวนการในการกำกับดูแลเทศบาลในกรณีทั่วไปนี้ มีกำหนดไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

2.3.7.2 การกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ หากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือ คณะเทศมนตรีมีการปฏิบัติอันอาจสร้างความเสียหายให้แก่เทศบาล ก็มีอำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน กล่าวคือ ในเบื้องต้นจะต้องใช้อำนาจในการชี้แจงตักเตือนก่อน แต่หากเทศบาลไม่ปฏิบัติตามก็สามารถใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติ ทั้งนี้ จะต้องรับรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 15 วัน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป (มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)

2.3.7.3. การกำกับดูแลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี เทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546) หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารเทศบาลเหล่านี้มีการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมใน 3 ประการ ดังนี้

1. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
2. ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
3. มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

2.3.7.4. การกำกับดูแลโดยการยุบสภาเทศบาล กฎหมายเทศบาล ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นการส่วนรวม ซึ่งการยุบสภาเทศบาลส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี

เทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน นอกจากนี้คำสั่งยุบสภาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องมีการแสดงผลประกอบ คำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น ๆ ด้วย (มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)

2.3.7.5. การกำกับดูแลโดยการให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรง อีกด้วย โดยเปิดช่องไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

2.4 แนวคิดการจัดการเลือกตั้งของเทศบาล

แต่เดิมนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) เทศบาลและเมืองพัทยาต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งเป็นของตนเองหรือบางท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำเอากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น ๆ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการลงคะแนน และกิจการอื่น ๆ และผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเดิมก็คือ กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการเลือกตั้ง³⁸³⁰ การจัดการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาหลายประการที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ขึ้น เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุก

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการบริหารงานและการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น, (ม.ป.ท : ม.ป.ป.), 1.

ประเพณีทำให้มีการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และเปลี่ยนองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ผู้แทนของเทศบาลมี 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่ออกเทศบัญญัติและตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล และฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลในรูปของคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี

ดังได้กล่าวแล้วว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีแนวความคิดสำคัญที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักของการปกครองตนเอง อันจะเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่งของประชาชนในกระบวนการของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การได้มาซึ่งผู้แทนของตน อันได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวข้อของการวิจัยนี้ นั่นคือการเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนขอแยกการเลือกตั้งของเทศบาลออกเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล ดังนี้

2.4.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แบ่งเป็นดังนี้³⁹

2.4.1.1 สมาชิกสภาเทศบาลตำบล แบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเขตละ 6 คนรวมเป็น 12 คน

2.4.1.2 สมาชิกสภาเทศบาลเมือง แบ่งเป็น 3 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเขตละ 6 คนรวมเป็น 18 คน

2.4.1.3. สมาชิกสภาเทศบาลนคร แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเขตละ 6 คน รวมเป็น 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาลถือเป็นองค์กรสำคัญในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นผู้ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ที่

³⁹พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545, มาตรา 13 (3), (กรุงเทพฯ: ออนป้า, 2550), 37.

เรียกว่า เทศบัญญัติ ตลอดจนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น หรือการให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนาต่าง ๆ ของเทศบาล รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลด้วย

2.4.2 การเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 กำหนดให้ชื่อเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

การได้มาซึ่งฝ่ายบริหารของเทศบาลในปัจจุบัน เทศบาลทุกประเภทมีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนในเขตเทศบาล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁴⁰³² ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังจะได้กล่าวต่อไป

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีวัตถุประสงค์ที่จะปฏิรูปการเมืองอย่างกว้างขวาง ทำให้การเมืองเกิดความโปร่งใสในทุกกระบวนการตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการใช้อำนาจ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ ซึ่งสะท้อนออกมาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ในวิทยานิพนธ์นี้จะขอล่าวเฉพาะกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งก็คือการเลือกตั้ง เดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่ง

⁴⁰พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 48 ทวิ, (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553), 46

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งในทุกระดับก็คือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาและความเคลือบแคลงสงสัยต่อสาธารณะอยู่ไม่น้อยในการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยว่าจะเป็นไปได้โดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมหรือไม่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีแนวความคิดที่จะแยกองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารอีกต่อไป ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปได้โดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม

2.5.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง⁴¹³³

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรอิสระโดยมีคณะกรรมการ จำนวน 5 คน ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง โดยการเลือกสรรของวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งอื่นอีก 4 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่อมามีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ กระบวนการไต่สวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างล่าช้า รวบรวม ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม การบริจาคมเงินให้กับพรรคการเมืองไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่สามารถบริจาคมและตัวผู้บริจาคม การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลรักษาการระหว่างเลือกตั้งได้เปรียบพรรคการเมืองคู่แข่ง เพราะนอกจากจะเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งเองแล้ว ยังมีอำนาจรัฐอยู่ในมือที่จะสามารถให้ทุนกับฝ่ายตนและให้โทษกับฝ่ายตรงข้ามได้

⁴¹³³ วรพชร จันทร์ขันตี, กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 355-359.

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติจำนวนของ กรรมการการเลือกตั้งไว้เท่ากับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 229 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบ 5 คน มีประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้ จำนวนสามในห้าคนดังกล่าวมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหานี้ องค์ประกอบเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อยู่มาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231 ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งมาจาก ฝ่ายตุลาการถึง 5 คน คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ ตุลาการศาล ปกครองสูงสุดเลือกอีกจำนวน 1 คน รวม 5 คน ส่วนอีก 2 คน คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สังเกตได้ว่าไม่มีวุฒิสภาเป็นกรรมการสรรหาเลย เป็นอันว่า กรรมการการเลือกตั้งมีที่มาจากองค์กรตุลาการ แต่ให้วุฒิสภารับผิดชอบในการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่ง เปลี่ยนจากองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการ เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138 บัญญัติให้มีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมือง ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน รวม เป็น 10 คน ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน และที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้สมควรเสนอชื่ออีก 5 คน รวมผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งจาก คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นจำนวน 10 คน เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อคัดเลือกให้ เหลือ 5 คน เพื่อกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป แต่กรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่ สามารถสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือก แทนเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาจากการเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก มาเป็นการสรรหาให้ได้ตามจำนวนที่พึงมีแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อกราบบังคมทูล ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยในการสรรหานี้ มาตรา 231 บัญญัติให้มีคณะกรรมการ สรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน และที่

ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งอีก 2 คน เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการสรรหาหรือ คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาบุคคลที่สมควรเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทน เพื่อแก้ไข ปัญหาการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ และแก้ไขให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงอย่างเดียว ไม่เปิดโอกาสให้วุฒิสภาเลือก เพราะปัญหาของการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ผ่านมา

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติในมาตรา 236 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัคร รับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการ เลือกตั้งให้เสมอภาคและมีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือ การใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปด้วยความ ถูกต้องและเที่ยงธรรม อีกทั้งยังเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดมาตรการ และควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ อำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีพบว่ การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นการกระทำของ บุคคลใด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ ใบเหลือง รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าทุจริต ในการเลือกตั้ง ก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบแดง ตามมาตรา 239 และ มาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เดิม รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งการให้ใบเหลืองและใบแดงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยน หลักการใหม่ โดยให้ถือวันประกาศผลการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนด กล่าวคือคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งนั้น ถ้าวินิจฉัย

ก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด แต่หากเป็นคำวินิจฉัยหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ต้องยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย และเมื่อศาลฎีการับคำร้องแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ จนกว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยยกคำร้อง แต่ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น สิ้นสุดลง สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็ใช้หลักการเช่นเดียวกัน เพียงแต่หากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดกับอกระเบียบต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียวมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่มอบให้โดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ กล่าวคือ มีทั้งอำนาจที่จะออกระเบียบ บังคับใช้ระเบียบและวินัยไปตามระเบียบนั้น เช่น ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เป็นต้น เพราะองค์กรเดียวใช้อำนาจได้ทุกอย่าง แต่ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรอื่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองกลับเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ซึ่งก็ขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ



ภาพที่ 2.1 อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.5.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีขึ้นครั้งแรกโดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 โดยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ถาวรมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คณะ ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนจังหวัดละ 5 คน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว⁴²³⁴

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁴³³⁵

1. อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
2. เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงานประจำปี รวมทั้งแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
6. ปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และมติหรือคำสั่ง หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย
7. กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

2.5.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น (ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา) และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน เป็นผู้รับผิดชอบจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁴⁴³⁶

⁴²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550, มาตรา 15, 7.

⁴³ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2550 ข้อ14

⁴⁴พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545, มาตรา 19. 39.

2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนได้ทำการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลแล้ว พบว่ามีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มรุต วันทนการ⁴⁵³⁷⁴ ได้ศึกษาไว้ในงานวิจัย เรื่อง การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม ผลการวิจัยพบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสังคมโดยรวมเท่าใดนัก ผลกระทบที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาล ที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันภายในองค์กรเทศบาลกันใหม่ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ โดยรวมภายนอกองค์กรเทศบาลแล้ว การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย ยังมีพลังค่อนข้างน้อยต่อความคาดหวังและเจตนาธรรมที่จะให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีผลต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวม เช่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มีแรงดึงดูดมากพอที่จะให้นักการเมืองหน้าใหม่ มีความรู้ความสามารถเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งภายในเทศบาล เป็นต้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปัจจุบันยังไม่มีพลังมากพอที่จะทำให้สังคมและประชาชน โดยรวมหันมาให้ความสนใจต่อการเมืองในเทศบาลมากขึ้น หากแต่เป็นการแก้ไขปัญหาในทางเทคนิคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรการเมืองเทศบาลเท่านั้น

ปริญญานาคฉัตรีย์⁴⁶³⁸ ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ผลการวิจัย พบว่า การสรรหาและการคัดเลือกคณะ กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.ท้องถิ่น) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) และคณะกรรมการนับคะแนน (กนค.) เป็นไปอย่างกระชั้นชิด ทำให้การคัดเลือกบางแห่งเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บางคนวางตัวไม่เป็นกลาง ทำให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ผู้สมัครบางคนอาศัยช่องว่าง

⁴⁵มรุต วันทนการ, การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2548), 279.

⁴⁶ปริญญานาคฉัตรีย์, การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), บทคัดย่อ.

ทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดการซื้อเสียง และปัญหาที่เกิดจากประชาชน คือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น บางคนอาจเห็นการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องปกติ

สุทัศน์ คำเบิก⁴⁷ ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่เหมาะสม การบริหารขาดเอกภาพ ส่งผลให้การปฏิบัติขององค์กรระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมให้มีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งของประชาชนมีน้อย การใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจเบ็ดเสร็จมากเกินไป ขาดการถ่วงดุลตรวจสอบเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎเอง ดำเนินการเอง และควบคุมตัดสินใจวินิจฉัยชี้ขาดเอง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางทำให้การปฏิบัติงานในระดับจังหวัดต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางอย่างเดียว ไม่อาจตัดสินใจได้ ทำให้เกิดความล่าช้า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจทั้งการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งไม่พร้อมกัน ก่อให้เกิดปัญหาการใช้บุคลากรจำนวนมาก เกิดข้อครหาในความเป็นกลางของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเลือกตั้ง การดำเนินการสืบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งขาดมาตรฐานและเป็นระบบ ไม่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้ การรับรองผลการเลือกตั้งล่าช้า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทำให้สิ้นเปลือง

งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนเป็นหน่วย เพราะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งหลายครั้ง และการทุจริตการเลือกตั้งจำนวนมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมดาตลอดจนระเบียบที่ใช้ยังขาดความชัดเจน เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา

⁴⁷สุทัศน์ คำเบิก, ปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2547), 126 – 127.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁴⁸⁴⁰¹ได้ทำการวิจัยเรื่อง รายงานวิจัยปัญหาการจัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (วันที่ 18 และ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2547) ผลการวิจัยพบว่า การจัดการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาการดำเนินการเลือกตั้งฯ มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การป้องกัน และปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.80 การตรวจสอบหลักฐานการ สมัคร คุณสมบัติ และสอบสวนผู้มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.60 และการแต่งตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนน คิดเป็นร้อยละ 13.50 การอำนวยความสะดวกเลือกตั้งในระดับจังหวัด พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาใน การดำเนินการเลือกตั้งฯ มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การตรวจสอบบัญชีรายรับ – รายจ่ายของผู้สมัคร คิดเป็นร้อยละ 9.80 การรับเรื่องร้องเรียน การดำเนินการสอบสวน คิดเป็นร้อยละ 9.30 และการ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน คิดเป็นร้อยละ 8.30, การดำเนินการด้านทะเบียน พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า มีปัญหาในการดำเนินการเลือกตั้ง มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การจัดทำบัญชี รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.80 การเพิ่มชื่อ- ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 12.70 และการแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังเจ้าบ้าน คิดเป็นร้อยละ 8.30 และการดำเนินการของ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาในการดำเนินการเลือกตั้งฯ มาก ที่สุด 3 อันดับแรก คือ ขั้นตอนการส่งหีบบัตรเลือกตั้ง แบบพิมพ์วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก่อนวันเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 10 การจัดทำประกาศและการรายงานต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 8 และการดำเนินการตาม แบบ สด./ผด.9/1 คิดเป็นร้อยละ 7.50

นามไก่อ๋ อันมัน⁴⁹⁴¹¹ได้ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านฉาง เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ผลการวิจัยพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากเป็นผู้หญิงอายุเฉลี่ย 37 ปี ระดับ การศึกษา ชั้น ป.1 – ป.6 รายได้ต่อเดือน 5,001 – 8,000 บาท เป็นคนท้องถิ่นเดิม คาดหวังบุคคลที่ เลือกตั้งได้จะกลับมาพัฒนาท้องถิ่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งไปด้วยความสำนึกของตนเอง โดยถือ เป็นหน้าที่ชักชวนผู้มีสิทธิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้คำมั่นสัญญาว่าจะช่วยพัฒนาท้องถิ่น ลงคะแนน เสียงต่างคนต่างเลือก ตัดสินใจเลือกผู้สมัครก่อนการเลือกตั้งประมาณ 1 สัปดาห์ ผู้มีสิทธิตัดสินใจ

⁴⁸สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานวิจัยปัญหาการจัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2547), บทคัดย่อ.

⁴⁹นามไก่อ๋ อันมัน, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษา เฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านฉาง, (ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544), บทคัดย่อ.

เลือกตั้งเอง เลือกผู้สมัครเฉพาะที่ ตนเองชอบมากที่สุด คำนึงถึงตัวผู้สมัคร มากกว่ากลุ่มผู้สมัคร พิจารณาเลือกผู้สมัครที่ได้ช่วยเหลือทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่นผู้สมัครที่มีสิทธิเลือกส่วนมากจะ ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่ไปเลือกตั้งในช่วงเวลาเช้า ในด้านปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ระดับ การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน ภูมิฐานะ และความคาดหวังการพัฒนาท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และความคาดหวังการพัฒนาท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับการถูกชักชวนให้ไปใช้สิทธิ รายได้ต่อเดือน มีความสัมพันธ์กับลักษณะการเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน ภูมิฐานะ และความคาดหวังการพัฒนา ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และประชาชนเสนอแนะว่า ต้องการให้ผู้ ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง เทศบาลตำบลบ้านฉางขาดการ ประชาสัมพันธ์ก่อนการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง ควรจะมีการจัดการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงและ ต่อเนื่อง เพื่อประชาชนจะได้เห็นความสำคัญของการเลือกตั้งบางหน่วยเลือกตั้ง พบเจ้าหน้าที่ที่ดูแล การเลือกตั้งไม่โปร่งใสไม่เป็นกลาง และบางหน่วยยังมีการซื้อสิทธิขายเสียง

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจาก ปัญหาหลายประการ เช่น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมดำเนินการ จัดการเลือกตั้งท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจเบ็ดเสร็จมากเกินไป จึงทำให้ขาดการถ่วงดุล ตรวจสอบ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจออกกฎเอง ดำเนินการเอง หรือแม้แต่มีการควบคุม ตัดสินใจ วินิจฉัยชี้ขาดเอง และคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจทั้งการควบคุมและ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งไม่พร้อมกัน ก่อให้เกิดปัญหาการใช้บุคลากรจำนวนมาก ปัญหาเกี่ยวกับการ จัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะกิจจึงทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่ ราบรื่น เป็นต้น เพราะฉะนั้น หากยังมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งอยู่ หรือกฎหมายยังไม่ สามารถครอบคลุมชัดเจน ก็จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไม่เป็นไป ตามความสุจริตและเที่ยงธรรม

บทที่ 3

การเลือกตั้งระดับเทศบาลของประเทศไทย เปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส

วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ทราบข้อดีและข้อด้อย ตลอดจนปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศว่าเป็นไปในแนวทางใด ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งระดับเทศบาลของไทย ดังนี้

3.1 การเลือกตั้งระดับเทศบาลของประเทศไทย

3.1.1 พัฒนาการของการเลือกตั้งของเทศบาลในประเทศไทย

เทศบาล คือ การบำรุงรักษาท้องถิ่น แต่เมื่อก้าวตามทางนิติบัญญัติแล้ว ย่อมหมายถึงการปกครองท้องถิ่นชนิดหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยกำหนดให้ชุมชนเฉพาะท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคล มอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อบำรุงรักษาท้องถิ่นโดยพลเมืองในเขตนั้น ๆ เอง⁵⁰¹

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116

⁵⁰¹หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณและพระยาสุนทรพิพิธ, สากลเทศบาล, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2547), 157.

(พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นมีวิวัฒนาการเรื่อย ๆ มา ก่อนมีการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัชกาลที่ 6 ทรงริเริ่มทดลองการบริหารงานตามแนวคิดเทศบาล ขึ้นในพระราชวัง ในปี พ.ศ. 2461 เรียกว่า “คูลิตธานี” โดยให้ข้าราชการของพระองค์ดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน มีพรรคการเมืองและหนังสือพิมพ์ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงจัดตั้ง

คณะกรรมการจัดการประชาภิบาลหรือเทศบาลขึ้น เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2470 มีหน้าที่ศึกษาดูงานการบริหารท้องถิ่นตามหัวเมืองและประเทศเพื่อนบ้าน และทำรายงานเสนอเพื่อจัดตั้งเทศบาล หลังจากคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลแล้วเสร็จก็ทรงส่งให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา แต่เกิดการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อนร่างกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป

จนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และต่อมาในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม ทั้งหมดขณะนี่ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เทศบาลใน ปัจจุบันประเทศไทยมีเทศบาล จำนวน 2,006 แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 142 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,841 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552)⁵¹² สำหรับรายละเอียดเนื่องจากผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว จึงไม่ขอกล่าวในที่อีก

ดังนั้น จากพัฒนาการดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยได้เริ่มต้นมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปใดก็ยังไม่เข้มแข็งพอแต่พอจะเป็นหลักได้บ้างก็คือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบของกรุงเทพมหานคร และเทศบาลเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลหลายรัฐบาลได้พยายามที่จะพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับประเทศไทยอยู่หลายครั้ง โดยมี การ

⁵¹ กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูลจำนวน อปท.ทั่วประเทศ ณ วันที่ 15 ธันวาคม

2552. [ระบบออนไลน์], 15 มกราคม 2553, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>

ทดลองรูปแบบเมืองพัทยาแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรจึงกลับมาดำเนินการในรูปแบบเทศบาล โดยให้เมืองพัทยาดำเนินการตาม รูปแบบของเทศบาลนคร ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ สามารถรวมการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดได้

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเรื่องการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ซึ่งเป็นหัวข้อที่จะได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้นั่น และดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่าเทศบาลของไทยมีโครงสร้างภายในที่ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลหรือ

นายกเทศมนตรี ซึ่งในปัจจุบันทั้ง 2 องค์กรนี้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ ดังนั้น การเลือกตั้งของเทศบาลจึงมี 2 อย่างคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับต่างก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองปัทยามีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนั้นได้กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนต้องใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ เพื่อให้ได้ผู้แทนที่มาจากความต้องการของประชาชน โดยปราศจากการข่มขู่แทรกแซงใด ๆ ทั้งสิ้น จำนวนของสมาชิกสภา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลงบางตำแหน่งหรือทั้งหมด ไม่ว่าจะเกิดจากการคัดค้านการเลือกตั้งและมีคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับการเลือกตั้งนั้น ไม่มีผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยการเลือกตั้งครั้งใหม่จะถือเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง นอกจากถึงคราวออกตามวาระ สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่

130/2534) ทั้งนี้ในการดำเนินการเพื่อจัดการเลือกตั้งใหม่จะต้องนำเรื่องระยะเวลาการรับสมัครและการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาใช้บังคับด้วย⁵²³

สำหรับเขตการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันเราอาจแบ่งระบบการกำหนดเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เป็น 2 ระบบ คือ

1) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งเขตละหลายคนอยู่ 3 แห่ง คือ เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.กล่าวคือ ในกรณีของเทศบาลและเมืองพัทยานั้นจะมีเขตเลือกตั้งกี่แล้วแต่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เขตละ 6 คน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นว่า ให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเลือกตั้งนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มีอยู่ 2 แห่ง คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นว่าให้ใช้เขตอำเภอเป็นเขตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดเป็นตัวกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม มาตรา 13 (2) แห่ง

⁵²³ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 658/2542 เห็นว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กำหนดเรื่องการใช้สิทธิ ในการขอเพิ่มเติมหรือถอนชื่อนักลในบัญชีผู้เลือกตั้งที่เทศบาลประกาศไว้เป็นการเฉพาะแล้วโดยให้แต่เพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่จะทำการดังกล่าวได้ เทศบาลจึง ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไข เพิ่มเติมบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งหลังจากที่เทศบาลได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งไปแล้วได้

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 “ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในอำเภอนั้น”

2. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 ได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นได้กำหนดเรื่องนี้ไว้แตกต่างกัน จึงต้องพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นว่าบัญญัติไว้ว่าอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น “จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การบริหารท้องถิ่นนั้น อาจเกิดจากการบริหารโดยกลุ่มบุคคลเป็นองค์คณะซึ่งเรียกว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรืออาจเกิดจากการบริหารของคน ๆ เดียว ที่เรียกว่าผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นมี 2 ประเภท ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ผู้บริหารท้องถิ่น หมายความว่า บุคคลคนหนึ่ง หรือผู้ที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการเข้ามาบริหารกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของบุคคลคนเดียวซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ท้องถิ่นหลายแห่งใช้ระบบผู้บริหารในลักษณะนี้ อันได้แก่ นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ตามมาตรา 48 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และนายกเมืองพัทยาตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ ซึ่งเป็นประเด็นที่มักทำให้เกิดความสับสน กล่าวคือ

ก. กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการแต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่ช่วยเหลือบริหารงาน เช่น ตามมาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสี่คนซึ่งมิใช่สมาชิกเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย” มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว

จะไม่มีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในความหมายอย่างแคบ เพราะไม่ได้มีที่มาจากประชาชนโดยตรง และไม่ใช่ว่าผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแต่จะมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ไม่ได้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงผู้ช่วยบริหารงาน ซึ่งจะต้องทำงานตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเท่านั้น

ข. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดชื่อผู้บริหารของกรุงเทพมหานครว่า “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” ซึ่งคล้ายคลึงกับ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายบริหารในจังหวัด ความคล้ายคลึงของชื่อตำแหน่งดังกล่าวทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีบทบาทอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น เป็นชื่อตำแหน่งผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจให้ถูกต้องว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่ตำแหน่งเดียวกัน

2) คณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น หมายความว่า กลุ่มบุคคลซึ่งมีที่มาจากประชาชนโดยการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบให้เข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของกลุ่มบุคคล กล่าวคือมีบุคคลหลายคนรวมกันเป็นผู้บริหาร ทั้งนี้ ในอดีตกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ท้องถิ่นบางประเภทมีผู้บริหารในลักษณะนี้ เช่น คณะเทศมนตรีในเขตเทศบาลตำบล ตามมาตรา 36 เดิมแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 58 เดิมแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 17

ปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงของประชาชนทั้งหมด ได้แก่

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
2. นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 21
3. นายกเมืองพัทยาตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

4. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ

5. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมา มีปัญหาและจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาใหญ่ ๆ ที่สำคัญคือ ความไม่มีอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจและความสนใจต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนได้มากขึ้นเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้จริงตามหลักการกระจายอำนาจ เห็นได้จากที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

จากอดีตที่ผ่านมา แนวคิดที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเคยเกิดขึ้นมาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 216 โดยบทเฉพาะกาล 2 ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่ก็ได้เกิดรัฐประหารขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เสียก่อนแนวคิดนี้จึงไม่ได้เป็นจริงขึ้นมา และหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้อีก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับยังได้รับรองไว้อีกด้วยว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการแต่งตั้งได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 199 ซึ่งการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งได้นั้น ถือได้ว่าขัดแย้งกับหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ เพราะตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีอิสระและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ในส่วนท้องถิ่นของตน การเลือกตั้งก็ถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นได้ผู้บริหารที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

เพื่อให้การปฏิบัติงานของสภาเทศบาลเหมาะสมและสอดคล้องกันกับรูปแบบการบริหารภายใต้คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีดังกล่าวนี้ กฎหมายว่าด้วยเทศบาลจึงได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอัตราที่แน่นอน คือ 12 คน 18 คน หรือ 24 คน ขึ้นอยู่กับระดับของเทศบาล และเพิ่มเติมกรณีการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาล กล่าวคือเมื่อครบอายุของสภาเทศบาลหรือเมื่อมีการยุบสภาหรือถือว่ามีการยุบสภา หรือเมื่อพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล หรือลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นในกรณีที่กิจการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือคณะเทศมนตรี อาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลให้มีการออกเสีย

ประชามติเพื่อขอปรึกษาความเห็นของประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นชอบหรือไม่ได้ ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีในเรื่องนั้น ๆ

กระทั่งในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากเดิมที่กำหนดให้มี 2 รูปแบบคือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรี เป็นการบริหารเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวโดยนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และเพื่อให้การบริหารเทศบาลเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

3.1.2 ความสำคัญของการเลือกตั้งเทศบาล

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักประกันและกลไกให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงโดยไม่กระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร ซึ่งกลไกสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจก็คือ การเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้คือ

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.1.2.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

3.1.2.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

3.1.2.4 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

3.1.2.5 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

3.1.2.6 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1.2.7 ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหกมาใช้บังคับทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 284 สะท้อนให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารของท้องถิ่นที่แยกจากกัน เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน และที่มาของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะต้องยึดโยงกับประชาชนผ่านการเลือกตั้ง เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้และปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย กล่าวคือ เทศบาลจะต้องมีสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

แต่เดิมนั้นสภาท้องถิ่นประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง โดยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งมีผลใช้บังคับ จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1.3.1 สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับต่างก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนั้นได้กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนต้องใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ เพื่อให้ได้ผู้แทนที่มาจากความต้องการของประชาชน โดยปราศจากการข่มขู่แทรกแซงใด ๆ ทั้งสิ้น จำนวนของสมาชิกสภา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลงบางตำแหน่งหรือทั้งหมด ไม่ว่าจะเกิดจากการคัดค้านการเลือกตั้งและมีคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับการเลือกตั้งนั้น ไม่มีผู้ได้รับ

การเลือกตั้งโดยชอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยการเลือกตั้งครั้งใหม่จะถือเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง นอกจากถึงคราวออกตามวาระ สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 130/2534) ทั้งนี้ในการดำเนินการเพื่อจัดการเลือกตั้งใหม่จะต้องนำเรื่องระยะเวลาการรับสมัครและการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาใช้บังคับด้วย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 658/2542)

3.1.3.2 เขตการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล

ปัจจุบันมีการแบ่งระบบการกำหนดเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เป็น 2 ระบบ คือ

1. ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน

ปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งเขตละหลายคนอยู่ 3 แห่ง คือ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ในกรณีของเทศบาลและเมืองพัทยานั้นจะมีเขตเลือกตั้งอยู่แล้วแต่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เขตละ 6 คน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นว่า ให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเลือกตั้งนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2. ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว

ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มีอยู่ 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นว่าให้ใช้เขตอำเภอเป็นเขตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

จังหวัด โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดเป็นตัวกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม มาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 “ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในอำเภอนั้น”

กรณีของกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 11 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไว้ว่าให้ใช้ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตต่าง ๆ และใช้เขตนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรณีที่เขตใดมีสมาชิกสภาเกินกว่าหนึ่งคนก็ให้แบ่งเขตออกเป็นหลายเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาที่จะมีเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ 3.1 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลของไทย

ประเภทของเทศบาล	จำนวนสมาชิกทั้งหมด	จำนวนสมาชิกในแต่ละเขตเลือกตั้ง	จำนวนเขตเลือกตั้ง	จำนวนเสียงที่ประชาชนมีสิทธิลงคะแนน
เทศบาลตำบล	12	6	2	6
เทศบาลเมือง	18	6	3	6
เทศบาลนคร	24	6	4	6

3.1.4 การเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 ได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นได้กำหนดเรื่องนี้ไว้แตกต่างกัน จึงต้องพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นประกอบด้วย

3.1.4.1 ความหมายของผู้บริหารเทศบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น “จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การบริหารท้องถิ่นนั้น อาจเกิดจากการบริหารโดยกลุ่มบุคคลเป็นองค์คณะซึ่งเรียกว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรืออาจเกิดจากการ

บริหารของคน ๆ เดียวที่เรียกว่าผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นมี 2 ประเภท ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่น หมายความว่า บุคคลคนหนึ่ง หรือผู้ที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการเข้ามาบริหารกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของบุคคลคนเดียวซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ท้องถิ่นหลายแห่งใช้ระบบผู้บริหารในลักษณะนี้ อันได้แก่ นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ตามมาตรา 48 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และนายกเมืองพัทยาตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

อนึ่ง มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ ซึ่งเป็นประเด็นที่มักทำให้เกิดความสับสน กล่าวคือ

1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการแต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่ช่วยเหลือบริหารงาน เช่น ตามมาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสี่คนซึ่งมิใช่สมาชิกเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาดตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย” มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวจะไม่มีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในความหมายอย่างแคบ เพราะไม่ได้มีที่มาจากประชาชนโดยตรงและไม่ใช่ว่าผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแต่จะมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ไม่ได้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงผู้ช่วยบริหารงาน ซึ่งจะต้องทำงานตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเท่านั้น

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดชื่อผู้บริหารของกรุงเทพมหานครว่า “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” ซึ่งคล้ายคลึงกับ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายบริหารในจังหวัด ความคล้ายคลึงของชื่อตำแหน่งดังกล่าวทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีบทบาทอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น เป็นชื่อตำแหน่งผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค

สังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจให้ถูกต้องว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่ตำแหน่งเดียวกัน

คณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น หมายความว่า กลุ่มบุคคลซึ่งมีที่มาจากประชาชนโดยการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบให้เข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของกลุ่มบุคคล กล่าวคือมีบุคคลหลายคนรวมกันเป็นผู้บริหาร ทั้งนี้ ในอดีตกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ท้องถิ่นบางประเภทมีผู้บริหารในลักษณะนี้ เช่น คณะเทศมนตรีในเขตเทศบาลตำบล ตามมาตรา 36 เดิมแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 58 เดิมแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 17

3.1.4.2 ที่มาของผู้บริหารเทศบาล

ปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ศ. 2543 มาตรา 21 นายกเมืองพัทยาตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

3.1.4.3 สาเหตุของการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลโดยตรง

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมา มีปัญหาและจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาใหญ่ ๆ ที่สำคัญคือ ความไม่มีอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจและความสนใจต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนได้มากขึ้นเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้จริงตามหลักการกระจายอำนาจ เห็นได้จากที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

จากอดีตที่ผ่านมา แนวคิดที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเคยเกิดขึ้นมาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 216 โดยบทเฉพาะกาล 2 ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่ก็ได้เกิดรัฐประหารขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เสียก่อนแนวคิดนี้จึงไม่ได้เป็นจริงขึ้นมา และหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ไม่

มีบทบัญญัติเช่นนี้อีก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับยังได้รับรองไว้อีกด้วยว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการแต่งตั้งได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 199 ซึ่งการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งได้นั้น ถือได้ว่าขัดแย้งกับหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ เพราะตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีอิสระและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ในส่วนท้องถิ่นของตน การเลือกตั้งก็ถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นได้ผู้บริหารที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

เพื่อให้การปฏิบัติงานของสภาเทศบาลเหมาะสมและสอดคล้องกันกับรูปแบบการบริหารภายใต้คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีดังข้างต้น กฎหมายว่าด้วยเทศบาลจึงได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอัตราที่แน่นอน คือสิบสองคน สิบแปดคน หรือยี่สิบคน ขึ้นอยู่กับระดับของเทศบาล และเพิ่มเติมกรณีการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาล กล่าวคือ เมื่อครบอายุของสภาเทศบาลหรือเมื่อมีการยุบสภาหรือถือว่ามีการยุบสภา หรือเมื่อพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล หรือลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นในกรณีที่กิจการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือคณะเทศมนตรี อาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อขอปรึกษาความเห็นของประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นชอบหรือไม่ได้ ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีในเรื่องนั้น ๆ

กระทั่งในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากเดิมที่กำหนดให้มี 2 รูปแบบคือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรี เป็นการบริหารเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวโดยนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และเพื่อให้การบริหารเทศบาลเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ก่อนที่จะได้ศึกษาในรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสต่อไปนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบแนวความคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสด้วย เพื่อจะทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี ที่มา และพัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสต่อไป

3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศในทวีปยุโรป ที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเช่นเดียวกับประเทศไทย รัฐบาลมีอำนาจเต็มในการปกครองและบริหารประเทศ ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยรัฐบาลมอบอำนาจบางประการให้แก่ส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ฝรั่งเศสก็ยังเป็นประเทศที่การปกครองท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้ามากและเป็นต้นแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย และด้วยเหตุที่ฝรั่งเศสมีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว จึงมีการจัดการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น

อดีตในสมัยกลาง ราวศตวรรษที่ 12 ประชาชนในฝรั่งเศสได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในลักษณะชุมชนที่เรียกว่า คอมมูน (Commune) หรือเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากโจรผู้ร้าย คนจรจัด หรือแม้แต่จากเจ้าผู้ครองนครเอง การรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้น และเกิดแนวความคิดที่ต้องการปกครองตนเองอย่างอิสระ แนวความคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวออกจากการปกครองของเจ้าผู้ครองนครมาโดยตลอด และในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันนั้นก็ได้มีการรวมกลุ่มขอประชาชนในขอบเขตพื้นที่ที่กว้างกว่าคอมมูน ที่เรียกว่า โปรวินซ์ (Province) ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็น เดพาร์เตมองต์ (Department) หรือจังหวัดในปัจจุบัน⁵³ การรวมกลุ่มที่เรียกว่า คอมมูน หรือเทศบาลนั้น เป็นการรวมกลุ่มกันโดยธรรมชาติ จึงมีลักษณะหลากหลาย ใหญ่บ้างเล็กบ้างไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และประชาชน ดังนั้น ในปี ค.ศ.1764-1765 ได้มีความพยายามที่จะจัดระบบให้คอมมูนหรือเทศบาลให้มีความเป็นเอกภาพ แต่มาประสบความสำเร็จเอาเมื่อภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.1789 ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจอย่างสุดขีด ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น

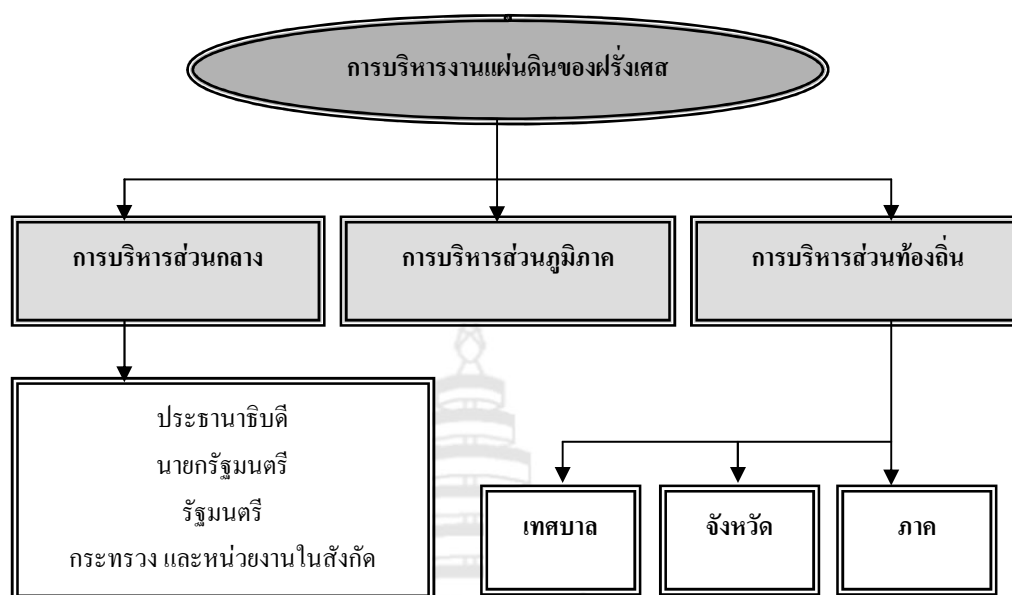
โดยองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งนั้นมี 3 องค์กร คือ สภา องค์กรบริหาร และผู้แทนกษัตริย์ นอกจากนี้ในปีเดียวกันยังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างเทศบาลกับรัฐบาลกลาง ต่อมาในยุคคนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด โดยกฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1800 ได้บัญญัติให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ และ

⁵³สมาน รังสิโยภักดิ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2543), 25.

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ก็คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยที่มาจากการแต่งตั้งใน สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อยุคเผด็จการสิ้นสุดลง ก็เริ่มมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยกฎหมายลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ.1831 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอีกครั้ง แต่ผู้บริหารท้องถิ่นคือ นายกเทศมนตรียังมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาปี ค.ศ.1833 ได้มีกฎหมายบัญญัติให้ เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และในปี ค.ศ.1982 ได้มีกฎหมายบัญญัติให้นายกเทศมนตรีมาจากการ เลือกตั้งมาจนถึงปัจจุบัน ในระยะหลังการกระจายอำนาจมีแนวโน้มความรุนแรงสูงขึ้น ดังจะเห็นได้ จากการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นต้น ซึ่งในเรื่องการกระจายอำนาจได้มีการปฏิรูปอย่าง จริงจังตั้งแต่ปี ค.ศ.1982-1986 แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ได้อย่าง สมบูรณ์ ต่อมาในปี ค.ศ.1986-1992 ได้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้ กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการหลัก คือ

1. เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติการหลักของรัฐบาลกลางไปให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น
2. เพื่อปรับปรุงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
3. เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระชับยิ่งขึ้น
4. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁴⁵

⁵⁴สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ:



ภาพที่ 3.1 การจัดระเบียบการบริหารงานแผ่นดินของฝรั่งเศส

การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสในปัจจุบันนั้น หากพิจารณาจากมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 แล้ว จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อบอบอำนาจในการบริหารงานที่เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารตนเองได้อย่างอิสระ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ อันเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจการปกครองของตนเองออกมาแล้วมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการปกครองพื้นที่แทนตนโดยให้มีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามที่มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรองไว้⁵⁵⁶

⁵⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), 33.

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 72⁵⁶⁷ ได้บัญญัติเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่จะจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐบัญญัติ แต่ก่อนที่จะได้ศึกษารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบต่อไปนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงแนวความคิดทั่วไปอันเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจของท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1.1 ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพราะก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นประโยชน์มหาชนส่วนรวม มิได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนดังเช่นห้างหุ้นส่วน บริษัท ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายมหาชนมาอย่างยาวนาน ดังนั้น จึงมีการแบ่งแยกระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนกับนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนอย่างเป็นระบบ กล่าวโดยเฉพาะนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐและนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐ⁵⁷⁸

การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็เพราะว่ารัฐมีองค์ประกอบของการเป็นนิติบุคคลครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน บุคลากรหรือผู้แทน ฯลฯ นอกจากนี้ ความสำคัญของการกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็คือ การทำให้เกิดความต่อเนื่องของรัฐ ข้อผูกพันต่าง ๆ ของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็ตาม⁵⁸⁹ เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้วหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ในฝรั่งเศสจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁵⁹¹⁰

ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐนั้น เนื่องจากแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารแผ่นดินและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนพื้นฐานของ

⁵⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 102.

⁵⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), 25.

⁵⁸ โกลิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายหลักวิชากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), 80. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), 22.

⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กันยายน 2539, 34.

หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจการปกครอง โดยการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถือว่าเป็นเรื่องของหลักการรวมอำนาจ ซึ่งมีรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลมีรัฐบาล รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละระดับตามการแบ่งแยกพื้นที่การปกครอง ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา ทุกคนอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกันคือ รัฐส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจบางประการ เพื่อแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและเพื่อความเหมาะสมในการดำเนินการบางอย่าง จึงนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ อันได้แก่ การมอบบริการสาธารณะหลายอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำโดยจำกัดขอบเขตอยู่ภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือ
2. การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค อันได้แก่ การมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรมหาชนอิสระไปจัดทำโดยไม่ถูกจำกัดในเรื่องพื้นที่เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น โทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

การบริหารงานของรัฐด้วยวิธีการกระจายอำนาจนี้เองที่ทำให้รัฐต้องสร้างนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกเหนือจากรัฐขึ้นมา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ และจัดตั้งองค์กรมหาชนอิสระหรือรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน⁶⁰¹¹

3.2.1.2 การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 34 บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาที่จะวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดเนื้อหาสาระและรูปแบบของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยก่อนปี ค.ศ.1982 ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ เทศบาลและจังหวัด ซึ่งทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปกว้างขวางในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำการพื้นฐานทั่วไป ในขณะที่จังหวัดจะจัดทำบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ที่เทศบาลไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม

⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), 24.

ภายหลังจากที่กฎหมายกลางสำหรับการกระจายอำนาจออกใช้ในปี ค.ศ.1982 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ ภาค และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้อย่างชัดเจนโดยมีหลักการสำคัญเช่นเดิม กล่าวคือ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶¹¹²

3.2.1.3 ผู้บริหารของท้องถิ่น

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ของฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 72 วรรคสาม บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นอิสระโดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ แต่ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐบาลด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสภาท้องถิ่นของฝรั่งเศสทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น สภาเทศบาล สภาจังหวัด และสภาภาค ล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ

ส่วนฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้น แม้ก่อนปี ค.ศ.1982 ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกบังคับใช้ในปี ค.ศ.1982 แล้วฝ่ายบริหารท้องถิ่นอันได้แก่ นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภาภาค กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำหนดให้ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน⁶² กล่าวคือ เมื่อประชาชนเลือกสภาท้องถิ่นเข้าไปแล้วสภาท้องถิ่นก็จะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันเองให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภาภาคแล้วแต่กรณี ซึ่งจะได้นำต่อไปในรายละเอียดของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2.2 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอิสระในการบริหารงานซึ่งดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายสภา ที่มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ของฝ่ายบริหารเพื่อบริหารงานในความรับผิดชอบของตน

⁶¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), 24-25.

⁶² เรื่องเดียวกัน, 25.

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไปเป็นตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามที่มาตรา 72 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า การดำเนินการทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยในอดีตนั้น ผู้ว่าการจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจในการเพิกถอน หรือให้สัตยาบัน คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้ยกเลิกอำนาจในการควบคุม ของผู้ว่าการจังหวัดดังกล่าวเสีย และมอบให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น ที่จะดำเนินการแทน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คำสั่ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับได้ในทันที แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องส่งคำสั่งประเภทที่มีความสำคัญ ๆ เช่น มติสภาท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น สัญญาโยธาสาธารณะ หรือการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ ไปให้ผู้ว่าการจังหวัดด้วย หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าสิ่งใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าการจังหวัดก็สามารถร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้⁶³¹⁴

3.2.3 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีสองประเภท คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอันได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอันได้แก่ เมือง Paris Lyon Marseille ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส และนอกจากนี้ยังมีเมืองอื่น ๆ ที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศสอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกจัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น เกาะ Corsica บรรดาจังหวัดโพ้นทะเล ต่าง ๆ แต่ในที่นี้ จะขอเสนอรูปแบบทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วทั้งประเทศ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล จังหวัด และภาค ดังนี้

3.2.3.1 เทศบาล

เทศบาลนับได้ว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส โดยในสมัยศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มของประชาชนเรียกว่า commune ขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ก็เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้น มีการออกกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 กำหนดให้ commune เป็นองค์กรกระจายอำนาจ

⁶³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), 33-34.

จากนั้นก็ได้มีการพัฒนาแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่ commune เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เทศบาล (Commune) เป็นการปกครองที่เล็กที่สุดแต่ก็เป็นการปกครองที่เก่าแก่ที่สุด ตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 12 แต่ได้มีการจัดตั้งเป็นทางการตามกฎหมาย ในปี 2332 (การปฏิวัติฝรั่งเศส) ปัจจุบันฝรั่งเศสมีเทศบาลประมาณ 36,763 แห่ง

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

1. องค์การบริหารเทศบาลของฝรั่งเศส ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง ทุก 6 ปี และคณะกรรมการเทศบาลจะเลือกสมาชิกของคณะกรรมการ 1 คนทำหน้าที่นายกเทศมนตรี
2. นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารภายในเทศบาล รวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำนิติกรรมของรัฐ จัดทะเบียนต่าง ๆ รักษาความสงบ จัดการเลือกตั้งภายใน รวมทั้งจัดทำประกาศต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนั้น นายกเทศมตรียังทำหน้าที่ในการบริหารงบประมาณของเทศบาล และงานในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ อาทิ โรงเรียน รถรับ-ส่งนักเรียน การกำจัดขยะ สาธารณูปโภค ถนนหนทางภายในเทศบาล การวางผังเมือง เป็นต้น⁶⁴ เทศบาลนั้นแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน) เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบทด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

2) เทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร ไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่น ๆ ดังเช่นเทศบาลขนาดเล็ก จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

3.2.3.2 จังหวัด

จังหวัดจัดตั้งขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ.1789 โดยกฎหมายลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1970 อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1838 จัดระบบจังหวัดเสียใหม่โดยให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 มีการกำหนดให้มีผู้ว่าการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการจาก

⁶⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, *สาธารณรัฐฝรั่งเศส* [ระบบออนไลน์], 10 กุมภาพันธ์ 2553, จาก

ส่วนกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่ต่อมาก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 โอนอำนาจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดไปเป็นของประธานสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัด 100 แห่ง โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัด โดยมีประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยธุรการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการและดำเนินการประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารงบประมาณ และบุคลากร

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การดำเนินการของวิทยาลัยจังหวัด การจัดการขนส่งภายใน การจัดการท้องถิ่น เป็นต้น

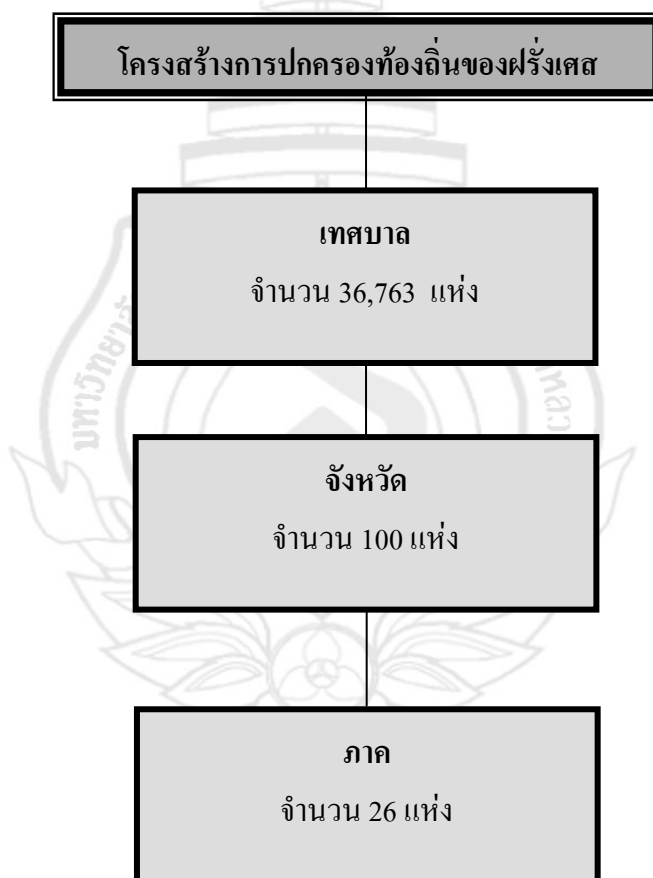
เนื่องจากฝรั่งเศสจัดว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาก ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสโดยกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไปทำหน้าที่บริหารงานในส่วนความรับผิดชอบของรัฐ ในจังหวัดนั้น ๆ อาทิ การรักษาความสงบภายใน การจัดการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือในกรณีเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งทำหน้าที่ในการประสานงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.3.3 ภาค

ภาคหรือมณฑลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นล่าสุด ตามนโยบายกระจายอำนาจ เมื่อปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา เป็นการรวมหลายจังหวัดเข้าด้วยกัน โดยให้จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดเป็นที่ตั้งของภาค และผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นเป็นผู้ว่าราชการการภาคด้วย ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด ขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในปี ค.ศ. 1969 นายพล เดอโกลล์ ได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงไม่เห็นด้วย “ภาค” จึงยังไม่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ได้จัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาโดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชน มีหน้าที่พัฒนา ด้านการเศรษฐกิจ และสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ขึ้นมาในช่วงเวลาดังกล่าว จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ก็ได้จัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในขณะนั้นและที่แก้ไขเพิ่มเติมในปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่าง

อิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้น ภาคจึงมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 26 ภาค แต่ละภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ สภาภาค ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายสภา ประธานสภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา องค์กรบริหารภาคเรียกว่า Conseil Regional มีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์กรบริหารภาคนี้ จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการ และดำเนินการประชุมขององค์กรบริหารภาค ตลอดจนบริหารงบประมาณ และบุคลากรภายในภาค



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

3.2.4 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ซึ่งโดยประเพณีทางการปกครองแล้วการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร (เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง) เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร และการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดให้มีการบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.2.4.1 โครงสร้างภายในของเทศบาล⁶⁵¹⁶

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ด้านการบริหาร ดังนี้

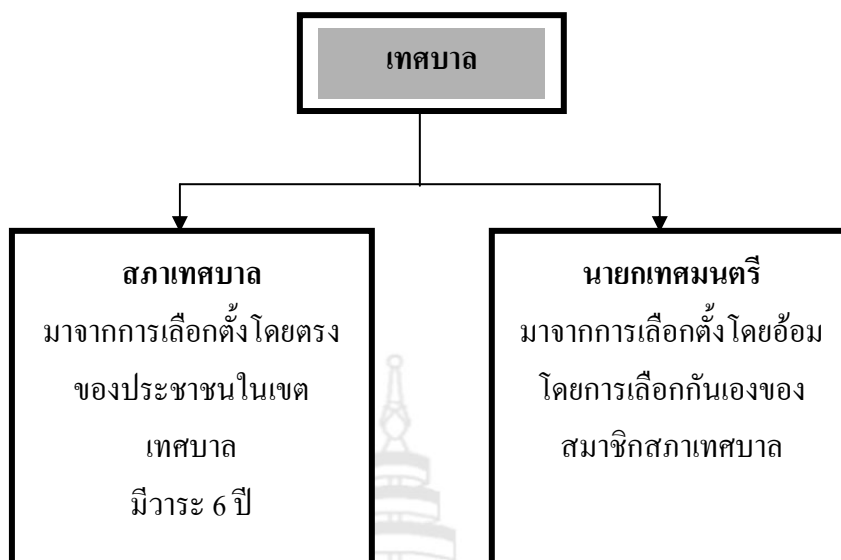
1. สภาเทศบาล ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับขั้น เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 9 คน จำนวนประชากร 100 - 499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 11 คน จำนวนประชากร 500 - 1,499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 15 คน และจะเรียงเป็นลำดับขั้นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดที่มีได้คือ 69 คนในเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 300,000 คน การประชุมสภาปกติจะต้องมีขึ้นอย่างน้อยทุก ๆ 3 เดือน หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีความสำคัญ นอกจากนี้หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งในเทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก โดยทั่วไป สภาเทศบาลมีอำนาจ

⁶⁵¹⁶นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), 80-85.

หน้าที่ตัดสินใจในเรื่อง การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล และการเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

นอกจากนี้ สมาชิกสภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย เช่น การเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานอื่น ๆ อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายที่เกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ การจัดระบบและปรับปรุงถนนสายหลัก การจัดตั้งหน่วยงานและกระจายความช่วยเหลือในด้านการสังคมสงเคราะห์การจัดตั้งองค์กรสาธารณะกุศล เป็นต้น สภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การวางแผนเมือง การวางแผนพัฒนา การพิจารณางบประมาณและการคลัง การตรวจสอบการส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

2. นายกเทศมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย ที่น่าสนใจก็คือ นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง คณะเทศมนตรี เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี โดยกฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรีอย่างน้อย 1 คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้งเทศมนตรีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานด้านกิจการตำรวจ, การดูแลท้องที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐ ส่วนกลาง และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างภายในของเทศบาลฝรั่งเศส

3.2.4.2 โครงสร้างภายในของจังหวัด

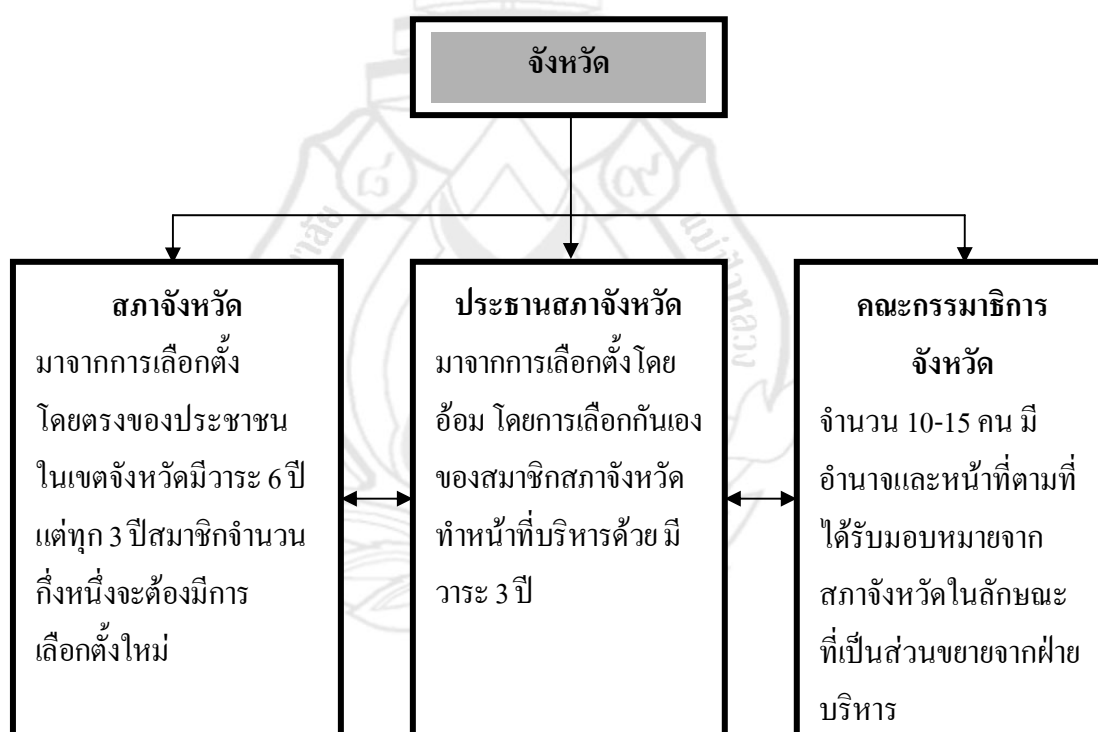
การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดแยกออกเป็น 2 ฝ่ายเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ มีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร คือ ประธานสภาจังหวัด และนอกจากนี้ ยังมี คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

1. สภาจังหวัด ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัด แต่ละเขตเลือกตั้งมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 1 คน ส่วนจำนวนสมาชิกที่พึงมีในเขตจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น ๆ สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุก ๆ 3 ปีสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยทั่วไปก็คล้ายคลึงกับสภาเทศบาล เว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กำหนดไว้เพิ่มเติมสำหรับจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัดสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัด เป็นต้น กล่าวได้ว่า สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามหลัก ความสามารถทั่วไป ที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด

2. ประธานสภาจังหวัด มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้มีการ

ถ่ายโอนอำนาจการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรีในกรณีของเทศบาล

3. คณะกรรมการจังหวัด มีจำนวน 10 - 15 คน โดยประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด 4 - 10 คน และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหาร และเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภา คณะกรรมการจังหวัดไม่ถือว่าเป็นคณะผู้บริหารของประธานสภาจังหวัดและไม่ได้ร่วมใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการทำการต่าง ๆ แทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างภายในของจังหวัดของฝรั่งเศส

3.2.4.3 โครงสร้างภายในของภาค

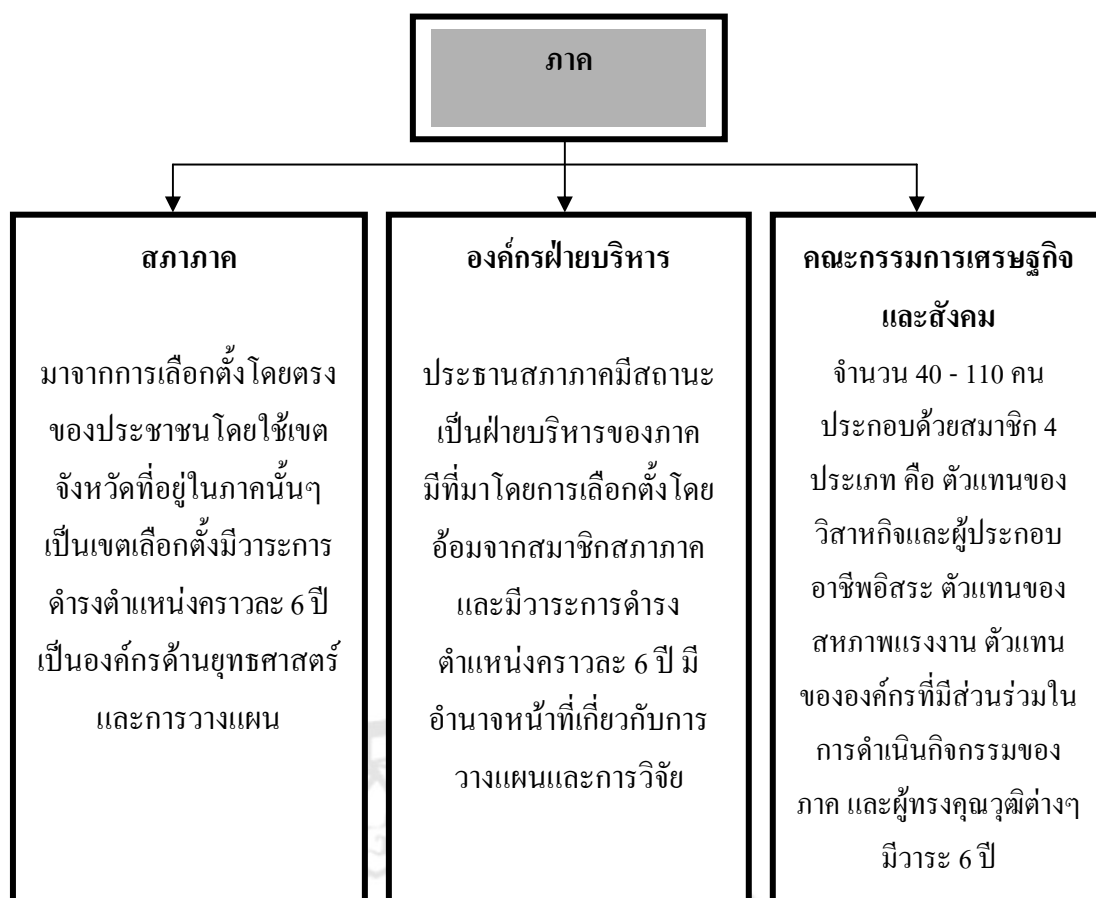
โครงสร้างองค์กรของภาคจะประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและ ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ดังนี้

1. สภาภาค ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีบทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) และกำหนดแผนพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค โดยอยู่ภายใต้กรอบของแผนระดับชาติและต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ภายในภาค

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัดและเทศบาล สมาชิกสภาภาคยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งไม่มีในสภาเทศบาลและสภาจังหวัด นั่นคือ การทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา สภาภาคยังอาจมอบหมายอำนาจบางอย่างไปยังคณะกรรมการภาค เพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนสภาได้เช่นเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมการธิการจังหวัด

2. องค์กรฝ่ายบริหาร ประธานสภาภาคมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาคมีที่มาโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาภาคและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัด แต่จะเน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนและการวิจัย และจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาคอาจแบ่งเบาภาระโดยมอบหมายภารกิจหน้าที่และอำนาจในการลงนามให้กับรองประธานสภาภาค หรือมอบหมายเฉพาะอำนาจในการลงนามให้กับข้าราชการดำเนินการแทนได้

3. คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีจำนวน 40 - 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม



ภาพที่ 3.5 โครงสร้างภายในของภาคของฝรั่งเศส

ตารางที่ 3.2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศส⁶⁶¹⁷

	ภาค	จังหวัด	เทศบาล
องค์กรนิติบัญญัติ	สภาภาค	สภาจังหวัด	สภาเทศบาล
ระยะเวลาดำรง	6 ปี	6 ปี	6 ปี
ตำแหน่ง		(สมาชิกทั้งหนึ่งจะมีการ เลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 3 ปี)	
จำนวนสมาชิกสภา	ต่ำสุด: 31 คน สูงสุด: 209 คน	ต่ำสุด: 13 คน สูงสุด: 76 คน Paris 163 คน	ต่ำสุด: 9 คน สูงสุด: 69 คน Paris 163 คน, Lyon 73 คน, Marseilles 101 คน
หัวหน้าฝ่ายบริหาร	ประธานสภาภาค	ประธานสภาจังหวัด	นายกเทศมนตรี
ระยะเวลาดำรง	6 ปี	3 ปี	6 ปี
ตำแหน่ง			
ตัวแทนของรัฐ	ผู้ว่าราชการภาค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	นายกเทศมนตรี

3.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น⁶⁷¹⁸

ในอดีตรบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นมีอิสระค่อนข้างน้อย เนื่องจากถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของรัฐในโครงสร้างการบริหารส่วนภูมิภาค แต่สภาพการณ์ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 เรื่องหนึ่งที่เป็นประเด็นสำคัญในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นก็คือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง ที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยตัวแทนของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งได้แก่ ผู้ว่าการจังหวัด สามารถควบคุมการตัดสินใจก่อนการกระทำของหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการให้ความเห็นชอบโดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทน

⁶⁶นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 81.

⁶⁷เรื่องเดียวกัน, 98.

ของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการเมืองที่ผู้ว่าการจังหวัดเคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะภายหลังการกระทำ โดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถือได้ว่ามีสถานะตามหลักกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ก็ทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กและขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน กระนั้นก็ดี การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวังโดยไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมิได้มีแต่เพียงความสัมพันธ์ตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่ยังมีระบบความสัมพันธ์ในอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ได้แก่ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในรูปของการใช้อิทธิพล

เนื่องจากในฝรั่งเศสจะมีระบบที่เรียกว่า "การควบคุมตำแหน่ง" โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถเข้าไปนั่งในสภาระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ หรือแม้แต่การเข้าไปนั่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เคยปรากฏอยู่ ระบบดังกล่าวจึงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้ นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับภูมิภาคก็มีลักษณะของระบบความสัมพันธ์ที่โดดเด่นมาช้านาน นั่นคือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในศาลากลางจังหวัด ดังที่มักจะมีการกล่าวว่า จังหวัดนั้นเปรียบเสมือนกับเป็นจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่นของฝรั่งเศสล้วนเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการ โดยกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญได้แก่กลุ่ม "ชนชั้นนำท้องถิ่น" ที่มีอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และนักการเมือง

ในระดับต่าง ๆ ซึ่งระบบเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายส่วนกลางสามารถมาบรรจบกันได้ ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส เป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจที่แต่ละฝ่ายต่างก็มีทรัพยากรที่เป็นฐานอำนาจของตนเองไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกฎหมาย ทรัพยากรทางการเมือง อำนาจทางการเมือง ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และก็ใช้ทรัพยากรดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในระบบความสัมพันธ์ภายใต้ การเจรจาต่อรอง กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และโดยเหตุที่ต่างฝ่ายต่างก็มีทรัพยากรบางอย่างที่อีกฝ่ายไม่มี ดังนั้น การพึ่งพาซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้น⁶⁸¹⁹

3.2.6 การเลือกตั้งระดับเทศบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ดังได้กล่าวแล้วว่ารูปแบบขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ เทศบาล จังหวัด และภาค และแต่ละรูปแบบล้วนมีองค์กรบริหารที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น กล่าวคือ ทั้งองค์กรบริหารเทศบาล องค์กรบริหารจังหวัดและองค์กรบริหารภาคของฝรั่งเศส ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงทุก ๆ 6 ปี ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวเฉพาะการเลือกตั้งของเทศบาลฝรั่งเศส อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาในบทที่ 4 ต่อไป

ดังได้กล่าวแล้วว่า เทศบาลของฝรั่งเศสแต่ละแห่งประกอบด้วยสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีกจำนวนหนึ่งคนหรือมากกว่าหนึ่งคน (ประมวลกฎหมายท้องถิ่น มาตราที่ L.2121 วรรคแรก) สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่พึงมีในเขตเทศบาลหนึ่ง ๆ ต่อจำนวนประชากรได้ถูกกำหนดโดยรัฐบัญญัติตามตารางจำนวน 19 รายการดังต่อไปนี้ (มาตราที่ L.2121 วรรคสอง)

⁶⁸ Rhodes, R A.W., Control and Power in **Central-Local Government Relations** (Farnborough: Gower, 1981).

ตารางที่ 3.3 สัดส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของฝรั่งเศส

จำนวนประชากร	จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล
น้อยกว่า 100 คน	9
100 – 499 คน	11
500 – 1,499 คน	15
1,500 – 2,499 คน	19
2,500 – 3,499 คน	23
3,500 – 4,999 คน	27
5,000 – 9,999 คน	29
10,000 – 19,999 คน	33
20,000 – 29,999 คน	35
30,000 – 39,999 คน	39
40,000 – 49,999 คน	43
50,000 – 59,999 คน	45
60,000 – 79,999 คน	49
80,000 – 99,999 คน	53
100,000 – 149,999 คน	55
150,000 – 199,999 คน	59
200,000 – 249,999 คน	61
250,000 – 299,999 คน	65
มากกว่า 300,000 คน	69

ตั้งแต่มีการออกกฎหมายข้อที่ 47-1733 เมื่อวันที่ 5 กันยายน 1947 จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นจำนวนที่เสมอเพื่อหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียงได้เท่ากันซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาใหญ่ในการบริหารงานเขตเทศบาล

จำนวนประชากรนำมาใช้คือจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาลซึ่งเป็นผลที่ได้จากการทำสำมะโนประชากรที่ได้รับการรับรองครั้งสุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง (ประมวลกฎหมายท้องถิ่น มาตราที่ R.2151วรรค1 ถึง R.2151วรรค3) ดังนั้นจำนวนประชากรที่ไม่นับซ้ำรอบสองนี้ต้อง

สอดคล้องกับข้อมูลสำมะโนประชากรจังหวัดของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผลการทำสำมะโนประชากรนี้ต้องได้รับการรับรองโดยรัฐกฤษฎีกาศักดิ์พิมพ์เผยแพร่ในรัฐกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกับส่วนเพิ่มเติมของสำมะโนประชากรฉบับนั้นต้องมีกฎกระทรวงมารับรองและตีพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา และสามารถนำไปใช้คำนวณฐานข้อมูลประชากรได้ พึงสังเกตว่าการทำสำมะโนประชากรรูปแบบใหม่ที่นำมาใช้ในปี ค.ศ. 2004 นั้น ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์แต่อย่างใด จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั้งสภาวาระใหม่ ถึงแม้ว่าจำนวนประชากรในเขตเทศบาลจะมีการเพิ่มขึ้นในระหว่างช่วงเวลานั้นก็ตาม²⁰

โดยกฎระเบียบ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกตั้งไว้ล่วงหน้าจะสรุปจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอ้างอิงรัฐกฤษฎีกาซึ่งมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายในเรื่องของผลการทำสำมะโนประชากรจังหวัดครั้งล่าสุด จากนั้นจะมีการเผยแพร่ผลการทำสำมะโนประชากรสู่สาธารณชนและเป็นที่สิ้นสุด ไม่อาจนำข้อยกเว้นมาได้แย้งผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่เกี่ยวกับข้อร้องเรียนว่าจำนวนสมาชิกสภาที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อผิดพลาด

3.2.6.1 รูปแบบการเลือกตั้งของเทศบาล

การเลือกตั้งของเทศบาลของฝรั่งเศสนั้นใช้รูปแบบการเลือกตั้งหลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละเขตเทศบาล ซึ่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 19 ธันวาคม 1982 ข้อที่ 82 - 974 แบ่งจำนวนประชากรและรูปแบบการเลือกตั้งเป็นดังนี้

1. สำหรับเขตเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 3,500 คน ซึ่งเหมาะกับการใช้การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่เคยหาผู้ได้รับการเลือกตั้งจนครบจำนวนในรอบแรก กล่าวคือคะแนนเสียงข้างมากอย่างเป็นเอกฉันท์ และจำนวนผู้ลงคะแนนนั้นเท่ากับหนึ่งในสี่ของคะแนนเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีชื่อในทะเบียน (พึงสังเกตว่าระหว่างการดำรงตำแหน่งจะมีการเพิ่มจำนวนที่สมาชิกสภาเทศบาลจนครบ แม้ว่าในระหว่างนั้นประชากรในเขตเทศบาลนั้นจะเพิ่มมากกว่า 3,500 คน จะมีการเลือกตั้งซ่อมโดยใช้การลงคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก) เมื่อถึงการลงคะแนนรอบสองการเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับการจัดคะแนนเสียงข้างมากที่สัมพันธ์กับจำนวนของผู้มีสิทธิออกเสียง หากผู้สมัครหลายคนได้รับคะแนนเสียงเท่ากันการเลือกตั้งจะมอบให้กับผู้ที่มีอายุสูงสุด (ประมวลกฎหมายการเลือกตั้งมาตราที่ L.252 ถึง L.254)

ให้มีการแจ้งลำดับคะแนนเสียงให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งทราบ หากจำเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดเรียงชื่อใหม่ ในกรณีที่คณะกรรมการต้องแก้ไขจำนวนคะแนนเสียงของผู้ได้รับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง

2. สำหรับเทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและระบบสัดส่วน สำหรับเทศบาลอื่น ๆ ที่เหลือให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 เมษายน 1884 ทั้งสองระบบนี้เป็นเหมือนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในเรื่องการจัดการเสียงข้างมากซึ่งเกี่ยวข้องกับนายกเทศมนตรี การจัดการเสียงข้างน้อยอย่างเหมาะสม สำหรับเขตเทศบาลขนาดเล็กให้ใช้วิธีเสนอชื่อตนเองใส่ไว้ในบัญชีรายชื่อ หรือใช้วิธีตัวแทนระบบสัดส่วนสำหรับเขตเทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป

3. สำหรับเขตเทศบาลที่มีประชากร 3,500 คนขึ้นไป ตามประมวลกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 260 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อสองรอบ โดยบัญชีรายชื่อผู้สมัครมากกว่าจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีได้ โดยไม่มีการนัดแนะ เพิกถอนชื่อออก หรือแก้ไขลำดับรายชื่อ ก่อนลงคะแนน โดยสงวนไว้ตามที่บัญญัติในมาตรา L.264 ว่า “การเลือกตั้งรอบสองบัญชีรายชื่อที่มีสิทธิได้รับการลงคะแนนเสียงจะต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 10% ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในรอบแรก บัญชีรายชื่ออาจมีการจัดลำดับก่อนหลังใหม่ เพื่อนำรายชื่อของผู้สมัครในรอบแรกไปใส่ไว้ในบัญชีอื่น โดยบัญชีนั้นต้องได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 5% ในรอบแรก ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบัญชีรายชื่อ จะทำให้ลำดับก่อนหลังของผู้สมัครนั้นเปลี่ยนตามไปด้วย” เป็นข้อบังคับให้ต้องประกาศชื่อผู้ลงสมัครในแต่ละรอบการเลือกตั้ง และบังคับให้ผู้สมัครทุกคนไม่สามารถมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเดียวกันทั้งสองรอบ ผู้สมัครต้องตัดสินใจเลือกบัญชีรายชื่อในรอบที่สองก่อนที่ผู้ได้รับผิดชอบดูแลบัญชีรายชื่อในรอบแรกจะแจ้งชื่อต่อคณะกรรมการ(ตามประมวลกฎหมายการเลือกตั้งมาตราที่ L.264)

4. สำหรับเขตเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 3,500 คน การลงคะแนนในรอบแรกจะมีการแจกแจงบัญชีรายชื่อที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเป็นเอกฉันท์ ซึ่งได้รับที่นั่งครึ่งหนึ่งของที่นั่งที่จะมีได้ กำหนดให้มีการเพิ่มจำนวนที่นั่งของฝ่ายเสียงข้างมากเมื่อฝ่ายนั้นมีมากกว่า 4 ที่ และเมื่อที่นั่งของเสียงข้างน้อยมีน้อยกว่า 4 ที่ สำหรับการจัดสรรที่นั่งนั้น ที่นั่งที่เหลือจะถูกแบ่งกระจายไปสู่บัญชีรายชื่อทุกบัญชีเพื่อให้แก่ผู้สมัครแบบสัดส่วนโดยใช้วิธีคะแนนเฉลี่ยมาก แต่บัญชีรายชื่อเหล่านั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างต่ำ 5% หากไม่มีบัญชีรายชื่อใดได้รับเสียงข้างมากอย่างเป็นเอกฉันท์ในรอบแรกเลย ให้ดำเนินการแบบเดียวกันนี้อีกครั้งในรอบสอง

5. สำหรับบัญชีรายชื่อที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้รับจำนวนที่นั่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งที่จะมีได้ หรืออาจให้เพิ่มในกรณีที่จำเป็นตามเงื่อนไขที่ได้อธิบายไว้แล้ว ในกรณีที่มิบบัญชีรายชื่อได้รับคะแนนเสียงข้างมากเท่ากัน ให้แบ่งที่นั่งให้บัญชีรายชื่อที่มีอายุเฉลี่ยของผู้สมัครสูงกว่า การจัดสรรที่นั่งนี้ ที่นั่งที่เหลือให้แจกจ่ายไปยังบัญชีรายชื่อทั้งหมด เพื่อให้ผู้สมัครแบบสัดส่วนโดยใช้วิธีคะแนนเฉลี่ยมาก แต่บัญชีรายชื่อเหล่านั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 5% ที่นั่งจะถูกจัดสรรให้ผู้สมัครตามลำดับก่อนหลังในแต่ละบัญชีรายชื่อ สำหรับที่นั่งสุดท้ายหากมีบัญชีรายชื่อที่ได้รับคะแนนเฉลี่ยเท่ากันหลายบัญชี ให้มอบที่นั่งให้แก่บัญชีรายชื่อที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุด แต่หากได้คะแนนเลือกตั้งเท่ากันอีก ให้มอบที่นั่งให้กับผู้สมัครที่มีอายุมากที่สุดที่ได้รับเลือกตั้ง (ตามประมวลกฎหมายการเลือกตั้งมาตราที่ L.262)

6. กฎเกณฑ์สำหรับผู้สมัครแบบสัดส่วนที่มาจากวิธีคะแนนเฉลี่ยมากให้พิจารณาจัดสรรจำนวนที่นั่งที่มากที่สุดไปในแต่ละบัญชีรายชื่อในรอบแรก จำนวนคะแนนเสียงในบัญชีรายชื่อนำจำนวนครั้งในการลงเลือกตั้ง นำที่นั่งที่เหลือมาเปรียบเทียบ ในรอบสองจะได้บัญชีรายชื่อที่แบ่งสรรจำนวนคะแนนเสียงการเลือกตั้งที่ได้รับโดยใช้จำนวนที่นั่งซึ่งจัดสรรไว้แล้ว มากกว่าหนึ่งให้ผู้ที่มีผลคะแนนสูงสุดที่สุด

3.2.6.2 หลักการของการเลือกตั้ง

หลักความเสมอภาค

หลักในเรื่องความเสมอภาคยังได้รับการยืนยันในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 โดยแบ่งความเสมอภาคออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความเสมอภาคในการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 3 วรรคสี่ บัญญัติให้บุคคลที่มีสัญชาติฝรั่งเศสทั้งเพศชายและหญิง ซึ่งมีสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ย่อมเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁶⁹

2. ความเสมอภาคในการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 3 วรรคห้า ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่ม ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1999 โดยบัญญัติให้กฎหมายต้องส่งเสริมให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและชายในการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง⁷⁰

⁶⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), 22.

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), 22.

ประมวลกฎหมายการเลือกตั้งได้บัญญัติสนับสนุนความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและเพศชายในการเป็นผู้สมัครและดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลสำหรับเขตที่มีประชากร 3,500 คนขึ้นไป กำหนดให้ต้องมีผู้สมัครทั้งสองเพศในแต่ละบัญชีรายชื่อ⁷¹ภายใต้รัฐธรรมนูญมาตราที่ 2000 - 493 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2000 บัญญัติให้ต้องมีความเสมอภาคในทุกภาคส่วนและโดยกลุ่มที่ประกอบด้วยผู้สมัครทุกคน หากละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เรื่องความเสมอภาค ที่ว่าการจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจะไม่ยอมรับบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยทุจริต และอาจนำไปสู่การประกาศให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้²²ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2001 มีผู้หญิง 156,393 คนได้รับการเลือกตั้ง (คิดเป็น 33% จากทั้งหมด 474,020 ที่นั่ง) เทียบกับในปี 1995 ซึ่งผู้หญิงได้รับเลือก 108,000 คน ในเขตเทศบาลที่มีประชากร 3,500 คนขึ้นไปที่มีการนำกฎเกณฑ์เรื่อง ความเสมอภาคเข้ามาใช้มีสัดส่วนของผู้หญิงที่ได้รับเลือกถึง 47.5% (27% ในปี 1995) ยังมีรายงานอีกว่าผู้หญิงได้รับเลือก 30% ในเขตเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 3,500 คน ซึ่งไม่มีการบังคับใช้ในเขตเหล่านี้ (21% ในปี 1995) อย่างไรก็ตามมีการเปิดเผยว่า มีผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพียง 10.9% จากทั้งหมดเท่านั้น ในปี 2007 สภามีผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงมากที่สุด (47.6%) แต่กลับได้รับเลือกเพียง 18.5% เท่านั้น

3.2.6.3 ข้อโต้แย้งการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิออกเสียงทุกคนและผู้มีคุณสมบัติทุกคนมีสิทธิโต้แย้งการจัดการเลือกตั้งเทศบาลที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมต่อศาลปกครอง ผู้ว่าการจังหวัดอาจร้องต่อศาลได้เช่นกันหากเห็นว่าเงื่อนไขและรูปแบบของการเลือกตั้งไม่ถูกต้องสมบูรณ์ (ประมวลกฎหมายการเลือกตั้ง มาตราที่ L.248) การร้องเรียนต้องเป็นไปโดยการให้ปากคำต่อศาลโดยตรงในเรื่องการจัดการลงคะแนนเสียง โดยยื่นเรื่องต่อปลัดจังหวัดที่เทศบาลตั้งอยู่ ต่อนายอำเภอ ต่อผู้ว่าการจังหวัดหรือนายทะเบียนศาลปกครอง ภายในเวลา 5 วันหลังนับจากวันเลือกตั้ง (ประมวลกฎหมายการเลือกตั้ง มาตราที่ R.119) กำหนดเวลานี้ไม่มีการผ่อนผัน เช่น หากมีการประกาศผลการเลือกตั้งในวันที่ 11 กำหนดขั้นตอนการร้องเรียนต้องเริ่มตอนเที่ยงคืนวันที่ 12 เพื่อสิ้นสุดกระบวนการวันที่ 16 เวลาเที่ยงคืน

⁷¹ ประมวลกฎหมายเลือกตั้งมาตราที่ L.264 ฉบับแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญข้อที่ 2007 - 128 ลงวันที่ 31 มกราคม 2007 (JO ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2007, AJDA), 733.

มาตรา 642 ของประมวลกฎหมายใหม่ หากกระบวนการทางศาล หากวันที่จะหมดอายุความตรงกับวันหยุด (วันเสาร์ วันอาทิตย์ หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์หรือวันหยุดอื่น ๆ) วันที่หมดอายุความก็จะถูกเลื่อนออกไปเป็นวันทำการแรกของวันหยุดนั้น ๆ

การร้องเรียนการเลือกตั้งที่ทำในตอนเช้าของวันจันทร์ ที่ 12 จะประกาศผลให้ทราบในวันจันทร์ ที่ 19 ก่อนเวลาเที่ยงคืน การร้องเรียนผ่านทาง E – Mail ในระยะเวลาที่กำหนดสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ยื่นคำร้องต้องรับรองด้วยเอกสารฉบับจริงในภายหลัง ในส่วนของผู้ว่าการจังหวัดที่ร้องต่อศาลมีระยะเวลา 15 วัน ในการให้ปากคำในเรื่องการจัดการลงคะแนนเสียง



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในระดับเทศบาล

4.1 ปัญหาของการเลือกตั้งเทศบาลก่อนมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ก่อนมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งเป็นของตนเองหรือบางท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำเอากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น ๆ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการลงคะแนน และกิจการอื่น ๆ และผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเดิมก็คือ กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการเลือกตั้ง โดยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ มีดังนี้

4.1.1 สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538

4.1.2 สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 จนถึง ฉบับที่ 10 คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2541

4.1.3 สำหรับการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ แต่ได้ใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้โดยอนุโลม

4.1.4 สำหรับการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2531 และ

4.1.5 สำหรับการเลือกตั้งของเมืองพัทยา ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่นเดียวกันกับกรณีการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหลากหลายของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรที่มีหน้าที่ คือ กระทรวงมหาดไทย ที่ต้องใช้กฎหมายหลายฉบับในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย ความลักลั่น มาตรฐานในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกัน

การจัดการเลือกตั้งดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาหลายประการที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจัดให้มีการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และเปลี่ยนองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไปในเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่ต่างก็มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นของตนเอง จัดการเลือกตั้งไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของตน กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดการเลือกตั้งไว้ มาเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

มาใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีเกิดขึ้น โดยมีหลักการตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในทุกระดับ ทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติ และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น หากให้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ก็จะเป็นการสร้างภาระในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างมาก เพราะว่างค์กรจัดการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว แต่ต้องใช้กฎหมายเลือกตั้งถึง 3 ฉบับ สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งมากเกินไปสมควร ดังนั้น เมื่อมีคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงมีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ที่เคยใช้กันอยู่ มาเป็นว่าปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ระดับใด ก็ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งก็สร้างความเป็นเอกภาพและเป็นการลดขั้นตอนและภาระการทำงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ไม่น้อย สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีดังนี้⁷²

4.2.1 เป็นการถ่ายโอนอำนาจในการควบคุมดูแลหรือดำเนินการจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จากเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ มาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม (มาตรา 105) และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดกรุงเทพมหานคร และปลัดเมืองพัทยา เข้ามามีบทบาทในการจัดการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้นด้วย กล่าวคือ การให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นกรรมการการเลือกตั้ง

⁷² ปริญญานาคฉัตรีย์, การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), 61-64.

ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตำแหน่งด้วย (แทนที่จากเดิมซึ่งมีแต่ข้าราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่มีบทบาทในการจัดการเลือกตั้ง)

4.2.2 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นอยู่ โดยมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับแจ้งการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง (มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28)

4.2.3 มีการเปลี่ยนแปลงผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเดิมที่มีหน้าที่คือ นายอำเภอ อำนวยการเขต เทศบาล มาเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และเปลี่ยนแปลงที่มาของรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเปลี่ยนจากการคัดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนบ้านมาเป็นการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบันก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากหลักฐานทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแยกเป็นรายจังหวัดไว้เป็นประจำ⁷³

4.2.4 มีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องเสียค่าธรรมเนียมการสมัครตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 46) ซึ่งเดิมมีเพียงการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ผู้สมัครจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการสมัคร และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเสียค่าประกันการสมัคร แต่ในปัจจุบันการสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้สมัครก็ต้องเสียค่าสมัครเช่นเดียวกัน

4.2.5 เมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกใบรับให้แก่ผู้สมัครแล้ว ผู้สมัคร

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550, มาตรา 23 วรรคหนึ่ง, 88.

จะถอนตัวไม่ได้และให้ค่าธรรมเนียมการสมัครตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 48) ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้สมัครสมยอมกัน

4.2.6 เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 54-64)

4.2.7 เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม จึงให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้กับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (มาตรา 94-97) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องปัญหาการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

4.2.8 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดค้านการเลือกตั้งจากเดิมที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ จากเดิมยื่นคัดค้านต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง กรณียของกรุงเทพมหานคร และยื่นต่อศาลชั้นต้นกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ มาเป็นการยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ

เทศบาล

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนขอกล่าวเฉพาะสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษา โดยได้แยกสภาพปัญหาต่าง ๆ ในการเลือกตั้งของเทศบาลออกเป็น 4 สภาพปัญหาใหญ่ ๆ คือ สภาพปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง สภาพปัญหาที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง และปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังมีรายละเอียดของแต่ละสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมี 3 องค์กรหลัก คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกอธิบายสภาพปัญหาของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

4.3.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และเป็นครั้งแรกที่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด โดยเฉพาะเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง 3 ประการ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง เจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองทั้ง 3 ประการดังกล่าว จึงเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารับภารกิจในการปฏิรูปการเมืองหลายต่อหลายองค์กร สำหรับในด้านเจตนารมณ์การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม ได้มีการก่อตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ชื่อว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” หรือ (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นับตั้งแต่นั้นมาคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นความคาดหวังของสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา) ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) เป็นผู้ควบคุมดูแลทุกระดับ ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่มีความโปร่งใสยุติธรรม ต่อมาเมื่อการเลือกตั้งเปลี่ยนมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2548 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 โดยเริ่มจัดให้มีการเลือกตั้ง ตั้งแต่ 4 มีนาคม 2546 เป็นต้นมา แต่กว่า 6-7 ปีที่ผ่านมา การเลือกตั้งท้องถิ่นก็ยังไม่อาจหลุดพ้นจากกระแสวัฒนธรรมเดิม ๆ แม้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบัน จะมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่ง มาตรา 19 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น

ผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ยังเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการจัดให้มีการเลือกตั้งต่าง ๆ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบันก็ยังคงมีบทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งของท้องถิ่นอยู่มากซึ่งแยกได้เป็น ดังนี้

1. ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าว (มาตรา 5)

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 7)

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการเรื่องใด ๆ ได้ นอกจากอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 11)

4. อำนาจในการออกประกาศยื่นหรือขยายระยะเวลา หรืองดเว้นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 12)

5. การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสรรหา การแต่งตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 19 วรรคสอง)

6. คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งให้นายอำเภอดำเนินการในเรื่องใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ้านายอำเภอได้รับคำสั่งดังกล่าวให้อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ (มาตรา 22)

7. อำนาจในการสั่งให้ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ยุติหรือระงับการกระทำใด ๆ โดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่อันเป็นการก่อกวนแก่งแย่งผู้สมัครใด ๆ (มาตรา 29)

8. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการพิมพ์ ควบคุมการพิมพ์ และจัดส่งบัตรเลือกตั้ง (มาตรา 32)

9. การวินิจฉัยคำร้องกรณีผู้สมัครไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง)
10. การวินิจฉัยว่าผู้สมัครรายใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 50)
11. กำหนดลักษณะของหีบบัตรเลือกตั้ง (มาตรา 65)
12. กำหนดลักษณะบัตรเลือกตั้ง (มาตรา 66)
13. การอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือในการลงคะแนนของผู้พิการ (มาตรา 71 วรรคหนึ่ง)
14. ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการนับคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (มาตรา 88)
15. ออกระเบียบเกี่ยวกับการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้ง วิธีการและระยะเวลาการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (มาตรา 92 วรรคสอง)
16. อำนาจในการสืบสวนสอบสวนหรือมีคำสั่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจในการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 95 และมาตรา 97)
17. อำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี (มาตรา 96)
18. อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง (มาตรา 102 วรรคสอง)
19. การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง (มาตรา 103-104)
20. อำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม (มาตรา 105)
21. อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทน (มาตรา 107 วรรคสอง)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางยังมีอำนาจเต็มในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่

ว่าจะเป็นอำนาจในการออกข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ หรือมีคำสั่งใด ๆ อำนาจในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาการเลือกตั้ง

จากกรณีดังกล่าว ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงาน เพราะเหตุที่ว่ามี คณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนหลายระดับมาร่วมรับผิดชอบในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับภารกิจต่าง ๆ ไว้มากมายนั้นเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากวิธีการจัดการกับภารกิจที่มีลักษณะรวมศูนย์ (Centralization) แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) ขึ้นมาในทุกจังหวัดเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มอบหมายหน้าที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอย่างจำกัด การรวมอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะทำให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับภารกิจไว้ปฏิบัติอย่างมากมายเกินกว่าที่จะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ให้แต่ละเรื่องได้อย่างรวดเร็วทันนั้น น่าจะมาจากความเชื่อว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องพิจารณาและดำเนินการด้วยตนเอง เท่านั้น จะมอบให้องค์กรอื่น ผู้อื่นไปปฏิบัติแทนไม่ได้ ความเชื่อนี้สุดขั้วถึงขนาดที่ว่าแม้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาและมีมติแล้ว เช่น มีมติว่าการเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไปประกาศผลแทนก็ไม่ได้ ต้องให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งลงนามในประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น หรือ มิฉะนั้น อาจเป็นเพราะว่าถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่แทนได้แต่ก็ไม่ควรมอบด้วยสาเหตุต่าง ๆ

สำหรับผลที่จะตามมาจากการรวมอำนาจการประกาศผลการเลือกตั้งและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากจะทำให้การประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าแล้ว สิ่งที่จะคาดหมายได้ก็คือ ความยุ่งยากในการรวบรวม แยกแยะ การตรวจติดตามเรื่องร้องเรียนและเรื่อง การประกาศผลเลือกตั้งที่มีอยู่มากมาย ซึ่งถ้าไม่มีการวางระบบที่ดี ความผิดพลาดในการประกาศผลอาจเกิดขึ้นได้ เช่น ผู้ถูกร้องเรียนได้รับการประกาศผลขณะที่ผู้ไม่ถูกร้องเรียนไม่ได้รับการประกาศ ประกาศผลการเลือกตั้งไม่ครบ ฯลฯ เป็นต้น การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่อาจ

ทำได้อย่างละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร เพราะต้องแข่งกับเวลาขณะที่เรื่องรอพิจารณามีอยู่มากมาย สังคมข้างนอกก็เฝ้าดูอยู่ การพิจารณาสำนวนสอบสวนก็อาจทำได้เพียงฟังสรุปจากเจ้าหน้าที่ประจำ ไม่สามารถที่จะตรวจดูหรืออ่านเอกสารการสอบสวนได้เองทั้งหมด ซึ่งรายละเอียดของแต่ละสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

4.3.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ อำนาจการการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการ แบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ฯลฯ

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้น มีดังนี้

1. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 19 วรรคหนึ่ง)
2. อำนาจในการวินิจฉัยคำร้องกรณีผู้สมัคร ไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยแทน (มาตรา 49 วรรคสอง)
3. อำนาจในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครรายใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยแทน (มาตรา 50)
4. ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 54)
5. รายงานผลการนับคะแนนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 95)
6. สืบสวนสอบสวนและรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 96)
7. การประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มเติมในกรณีที่มีผู้สมัครน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่พึงมี (มาตรา 100 วรรคสอง)

เนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีประจำอยู่ในจังหวัดทุกจังหวัด ในบางจังหวัดจึงมีการทำงานและการสั่งการที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานไม่เป็นระบบปฏิบัติงานไม่เป็นกลาง ระบบที่เอื้อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะวางกฎเกณฑ์บางอย่างได้ เช่น การประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดออกประกาศดังกล่าวได้ ซึ่งในความเป็นจริงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าในจังหวัดที่มีนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งมีอิทธิพลมาก ก็มักจะแทรกแซงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อความสะดวกในการเลือกตั้ง

4.3.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ประกอบด้วย หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น และกรรมการอื่นอีก 4 คน เป็นกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งใช้ชื่อดังต่อไปนี้⁷⁴

1. กรุงเทพมหานครใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด...
3. เทศบาลใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล...(ระบุชื่อประเภทและชื่อเทศบาล)...
4. เมืองพัทยาใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเมืองพัทยา
5. องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล...

⁷⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546, ข้อ 28, 34.

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 60 วัน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 21 คือ เสนอแนะให้ความเห็นชอบในการกำหนดหน่วยเลือกตั้งที่เลือกตั้ง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 23 ตรวจสอบให้ความเห็นชอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งการเพิ่มชื่อและถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กำกับดูแลและอำนวยการเลือกตั้งการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 92 กำหนดสถานที่รวบรวมผลคะแนน รวบรวมผลคะแนน และรายงานผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

2. การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลนั้น มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาการสรรหา และการแต่งตั้งก็เป็นไปอย่างกระชั้นชิดทำให้การสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ได้บุคคลที่ไม่เป็นกลางมาเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล และเนื่องจากกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลแต่ละคนมาจากหลากหลายอาชีพมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ต่าง ๆ กันออกไป วิธีการทำงานที่ขาดความเป็นเอกภาพทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่อาจมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น การเลือกตั้งของเทศบาลบางแห่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลก็มีปัญหากับผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

4.3.1.4 ปัญหาของเทศบาลเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ซึ่งในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี เทศบาลจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการเลือกตั้งด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

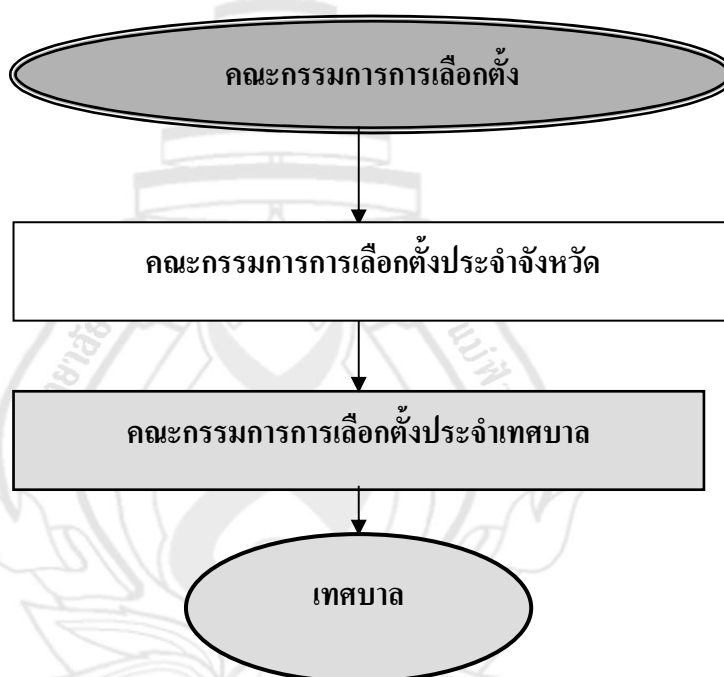
1. ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล เทศบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้ง (มาตรา 7 บรรคสาม)

2. เทศบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด เว้นแต่ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (มาตรา 10)

3. เมื่อมีการเลือกตั้งในเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดให้พนักงานของเทศบาลช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล (มาตรา 25)

4. เทศบาลต้องกำหนดค่าตอบแทนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) นายอำเภอ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 31)

5. เทศบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง (มาตรา 32)



ภาพที่ 4.1 องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งของเทศบาล

4.3.2 สภาพปัญหาที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในส่วนปัญหาที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารของเทศบาลนั้น คือ ความพยายามของผู้สมัครรับเลือกตั้งและหัวหน้าคณะในการที่จะเอาชนะการเลือกตั้งในทุกรูปแบบ ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีการหาเสียงด้วยการแนะนำตัวเอง หรือการแถลงนโยบายต่อสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ แต่มักใช้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือ

ความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้สมัครกับประชาชนในพื้นที่ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าว เช่น

1. การใช้อิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้งและห้วคะแนนช่วยในการหาเสียง ซึ่งห้วคะแนนเองก็ยังไม่มีความเข้าใจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล ยังคงเคยชินกับรูปแบบการเลือกตั้งระดับชาติที่มีการแข่งขันกันรุนแรง จึงส่งผลให้การแข่งขันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลได้รับอิทธิพลการแข่งขันที่รุนแรงมาจากการเลือกตั้งระดับชาติด้วย

2. จากข้อมูลการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบเหลืองใบแดง) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลบางแห่งยังคงมีการซื้อเสียง แจกของ สัญญาว่าจะให้ โดยการเลี้ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น การให้คำตอบแทนเมื่อประชาชนมาฟังการปราศรัย การขนคนไปลงคะแนน การจ้างคิดป้ายหาเสียงด้วยคำอ้างที่สูงและใช้คนจำนวนมาก มีการจัดเลี้ยง หรือแอบแฝงอยู่ในงานประเพณีต่าง ๆ เช่น ทำบุญขึ้นบ้านใหม่ งานบวช งานแต่งงาน เป็นต้น

3. การหาเสียงโดยการนำนโยบายที่ไม่อยู่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะจัดทำ เช่น การสร้างโรงพยาบาล หรือนโยบายที่เกินกว่างบประมาณของท้องถิ่น เช่น การสร้างทางยกระดับ มีการซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง การจ้างให้คนลงสมัครรับเลือกตั้ง มีการรื้อทำลายป้ายหาเสียงของผู้สมัครคู่แข่ง

ดังที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงตัวอย่างของรูปแบบวิธีการที่ผู้สมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลใช้เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องคำนึงถึงที่จะติดตามรูปแบบการทุจริตอยู่ตลอดเวลา เพราะผู้สมัครและห้วคะแนนมีวิธีการทุจริตที่เล็งกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายจึงจำเป็นต้องเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทุจริตดังกล่าวด้วย

4.3.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

เมื่อปี พ.ศ. 2552 เป็นปีที่มีการจัดการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เท่าที่เคยมีการเลือกตั้งมา เพราะเมื่อช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2552 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3,814 แห่งได้ครบวาระ และมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่เมื่อวันอาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2552 แม้ว่าจะเป็นเพียงการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น แต่ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการเลือกตั้งระดับประเทศ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ในสภาอันทรงเกียรติ

ทั้งนี้ หากพิจารณาและมองถึงแก่นแท้แล้ว สนามเลือกตั้งท้องถิ่นถือเป็นเวทีแรกของการลงสู่สนามเลือกตั้งในอดีตของเหล่าบรรดานักการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันแทบทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นักการเมืองระดับชาติของไทยในขณะนี้ล้วนแต่มีที่มาจากการเมืองในระดับท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น

ดังนั้น ความเข้มข้นในการแข่งขันของผู้สมัครในการเลือกตั้งของท้องถิ่น เพื่อเรียกคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด จึงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสนามเลือกตั้งระดับประเทศ การหาวิธีการทุกวิถีทางเพื่อชิงตำแหน่งอันดับ 1 บางครั้งจึงมีการทุจริตตามมา จึงเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ต้องเร่งเผยแพร่ความรู้ด้านประชาธิปไตยและกระบวนการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องให้ประชาชนเข้าใจ ก่อนจะมีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกครั้ง

สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นในครั้งที่ผ่าน ๆ มา มีประชาชนให้ความสำคัญมาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทำงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดีก็ยังคงพบว่าการจัดการเลือกตั้งของท้องถิ่นโดยเฉพาะระดับเทศบาล ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษานั้น มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ของนำเสนอสภาพปัญหาที่สำคัญ ๆ ของการจัดการเลือกตั้งของเทศบาล คือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาการนับคะแนนการเลือกตั้ง ปัญหาการปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้ง ปัญหาการสืบสวนสอบสวน ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง และปัญหาการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เนื่องจากมาตรา 33 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งในเรื่องนี้ทำให้เกิดความคลั่งกัน เพราะกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภากำหนดระยะเวลาที่ผู้จะมีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่เท่ากัน กล่าวคือ กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน⁷⁵ แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล (รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่นและผู้บริหาร

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 99 (3).

ท้องถิ่นอื่นด้วย) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บัญญัติให้ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีซึ่งควรบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในการเลือกตั้งระดับชาติ

ปัญหาการนับคะแนนการเลือกตั้งเป็นกรณีการนับคะแนนการเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนแห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 87 บัญญัติให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการนับคะแนนเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง โดยให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งและให้กระทำโดยเปิดเผยและห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงเวลาการนับคะแนน กล่าวคือ ให้มีการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่งเลย แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 ออกมาแก้ไขมาตรา 87 ดังกล่าว โดยให้มีการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล (รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย) ทุกหน่วยเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนเดียวกันตามวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสและความถูกต้องของการนับคะแนน อันจะเป็นผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

4.3.3.2 ปัญหาการนับคะแนนการเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ดี การนับคะแนนดังกล่าวก็ยังก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ทำให้การนับคะแนนต้องใช้เวลาและบุคลากรมาก มีขั้นตอนมาก ส่งผลให้การประกาศผลการเลือกตั้งต้องล่าช้าออกไปด้วย อีกทั้งยังเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียนว่าระหว่างที่มีการนับคะแนนยังสถานที่นับคะแนนรวม เกิดการทุจริตเปลี่ยนบัตรเลือกตั้ง หรือเปลี่ยนหีบเลือกตั้ง

4.3.3.3 ปัญหาการปิดประกาศรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

เดิมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มิได้กำหนดให้ต้องปิดประกาศรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ที่หน่วยเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่มีการเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 มาตรา 86/1 ว่า เมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ที่หน่วยเลือกตั้ง ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา คือ

1. การบัญญัติให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องดำเนินการปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ที่หน่วยเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการเพิ่มขั้นตอนการทำงานให้กับคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ส่งผลให้การนำส่งหีบบัตรเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนนเกิดความล่าช้า ส่งผลต่อเนื่องให้การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนต้องล่าช้าไปด้วย

2. การดำเนินการปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ที่หน่วยเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและห้วคะแนนสามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรายใดได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นช่องที่ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งขึ้นได้

3. การดำเนินการปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ที่หน่วยเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความเกรงกลัวในอิทธิพลของผู้สมัครและห้วคะแนนที่สามารถตรวจสอบรายชื่อผู้มาใช้สิทธิได้

4.3.3.4 ปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้ง

หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ได้เข้ามาเป็นองค์กรที่มีอำนาจเต็มในการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยให้อำนาจผ่านลงไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อกำกับการเลือกตั้งทุกประเภทในจังหวัด ต่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เกิดกระบวนการที่พอจะเห็นภาพในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่มากขึ้น การกลั่นกรองผู้สมัครที่ดีมีคุณภาพมากขึ้น และระบบการตรวจสอบที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากขั้นตอนกระบวนการทั้งหมดมีมาก จึงทำให้การประกาศผลรับรองการเลือกตั้งเป็นไปค่อนข้างช้า เกิดเรื่องร้องเรียนมาก เพราะปัจจุบันมีท้องถิ่นกว่า 8,000 แห่ง มีตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นกว่า 2 แสนตำแหน่ง ในขณะที่มีผู้สมัครกว่า 5-6 แสนคน ต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่อง ร้องเรียนการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีการสืบสวนสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียน หรือคัดค้านโดยพลัน และหลังจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีบทบาทในการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ ต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติทุกคนต้องลงลายมือชื่อด้วย ซึ่งในการจัดทำร่างคำวินิจฉัยสั่งการ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นภารกิจของด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินัย แต่ประเด็นที่เป็นปัญหา ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในขณะนี้ได้สืบเนื่องมาจากปัญหาการจัดทำคำวินิจฉัยล่าช้า ๆ มีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ขาดทักษะ ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายใกล้เคียง ขาดความละเอียดรอบคอบ ขาดความเอาใจใส่งานที่รับผิดชอบ ผู้บังคับบัญชาให้คำปรึกษาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ เพราะบรรจุแต่งตั้งพร้อมกันจึงมีความรอบรู้ใกล้เคียงกัน และอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดทำคำวินิจฉัยของด้านกิจการสืบสวน

สอบสวนและวินิจฉัยล่าช้า เป็นผลกระทบมาจากการปรับโครงสร้างสำนักงานและการแบ่งส่วนงานใหม่ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 ที่ให้รวมสำนักสืบสวนสอบสวนและสำนักวินิจฉัยเข้าด้วยกัน แล้วขยายส่วนงานออกเป็น 5 สำนัก ซึ่งจะมีความรับผิดชอบเป็นพื้นที่ที่ประกอบกับประสบปัญหาเกี่ยวกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น การรวมงานสืบสวนสอบสวนเข้ากับงานวินิจฉัยนี้ ทำให้ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน จัดทำคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ผู้ทำการสืบสวนสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกรวดเร็ว มีความชำนาญพื้นที่ บุคคลและการประสานงานที่ดี ส่วนงานวินิจฉัยเป็นการนำข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนมาปรับเข้ากับข้อกฎหมาย ผู้วินิจฉัยต้องเชี่ยวชาญข้อกฎหมาย การใช้ถ้อยคำสำนวน แนวการวินิจฉัย และวิธีพิจารณา ซึ่งต่างก็เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาที่ต่างกัน แต่หาต้องส่งเสริมกันถึงจะเกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ในการทำงาน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้เข้ามาควบคุมการเลือกตั้งท้องถิ่นตั้งแต่เดือนมีนาคม 2546 เป็นต้นมา สิ่งหนึ่งซึ่งเป็นที่วิตกกังวลและต่อมาได้กลายเป็นปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไปด้วยคือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้รวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้ง เพราะไม่อาจประชุมสภาท้องถิ่นเนื่องจากยังไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบจำนวนทำให้ไม่อาจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นได้ หรือกรณีที่มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าก็ทำให้ขาดผู้บริหารท้องถิ่น หรือถึงจะมีผู้บริหารท้องถิ่นแต่ผู้บริหารท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อต้องมีความพร้อมเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นเสียก่อน การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ตามปกติทำให้การบริการประชาชนต้องหยุดชะงัก แม้ว่าปลัดองค์กรปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่รักษาการในขณะที่ยังไม่มีผู้บริหารแต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะกรณีที่ต้องใช้งบประมาณแก้ปัญหาให้ราษฎร ปลัดองค์กรปกครองท้องถิ่นมักจะไม่ว่าง เพราะอาจถูกกล่าวหาจากผู้บริหารท้องถิ่นในภายหลังได้ สภาพเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อศรัทธาและความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นและต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในที่สุดด้วย

4.3.3.5 ปัญหาการสืบสวนสอบสวน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม ก็มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือว่าสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วย หรือเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แต่การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จะออกคำสั่งดังกล่าวได้นั้นจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า เกิดการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเสียก่อน จึงต้องแต่งตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานแทน โดยทำการสืบสวนเรื่องร้องเรียนที่อยู่ภายในเขตการเลือกตั้งที่รับผิดชอบเฉพาะเขตของตน และจัดทำสำนวนการสอบสวนเข้ารายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการแต่งตั้งบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการสอบสวนแทนในกรณีการเลือกตั้งของเทศบาลนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมักแต่งตั้งข้าราชการ เช่น ข้าราชการตำรวจซึ่งคณะกรรมการเห็นว่ามีความรู้ความสามารถในการสืบสวนสอบสวนและได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น แต่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1. ข้าราชการดังกล่าวต่างมีงานประจำในหน้าที่ของตนเองที่จะต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว จึงไม่สามารถที่จะทำงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

2. บุคลากรที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งบรรจุมาใหม่ เพื่อรองรับการเลือกตั้งยังขาดประสบการณ์ในการทำงานในด้านกิจการต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน ส่วนมากเป็นบุคลากรที่รับมาจากข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ แต่ในตำแหน่งหรืองานที่ปฏิบัติอยู่เดิมนั้น บุคลากรเหล่านี้ไม่ได้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายหรืองานสืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่ผู้ที่มีความชำนาญการในด้านการสืบสวนสอบสวนที่เป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในปัจจุบันยังมีจำนวนที่ไม่เพียงพอที่จะนำมารองรับในการดำเนินการทางด้านการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียน และคัดค้านการเลือกตั้งทั้งระดับท้องถิ่น

3. ปัญหาด้านจำนวนบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ ในแต่ละจังหวัดจะมีพนักงานสืบสวนสอบสวนอย่างมากแค่เพียง 3 คน โดยจะต้องรับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนทุกเขตเลือกตั้ง จะเกิดปัญหาเป็น อย่างยิ่งหากจังหวัดนั้นเป็นจังหวัดที่มีเขตเลือกตั้งจำนวนมาก เช่น จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุบลราชธานี

4. ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาด้านประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานสืบสวนสอบสวน ซึ่งจะเห็นได้ว่าตำแหน่งพนักงานสืบสวนสอบสวนจะต้องมีคุณสมบัติเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเป็นอย่างดี โดยจะต้องมีคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ หรือด้านรัฐศาสตร์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและอาจถือได้ว่า “พนักงานสืบสวนสอบสวน” เป็นบุคลากรที่มีความสำคัญอย่างมากในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และจัดทำสำนวนการ

สืบสวนสอบสวนเพื่อสนองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด มีคำกล่าวกันว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่สำคัญยิ่งขององค์กร ซึ่งจะเกิดความสำเร็จหรือเกิดความล้มเหลว นั้น จะเกิดขึ้นในองค์กร ได้นั้นย่อมเป็นผลเนื่องมาจากความสามารถในการจัดการที่อยู่ภายในองค์กร ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรต่าง ๆ ต้องเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดีและมีความสามารถที่เหมาะสมกับการทำงานนั้น ๆ ในองค์กร แต่ในการคัดเลือกพนักงานสืบสวนสอบสวนครั้งที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System or Spoils System) ที่ซึ่งเป็นระบบที่อาศัยความคุ้นเคยสนิทสนมที่อาจเป็นเครือญาติ เพื่อนสนิท หรือแม้แต่ผู้ที่มีพระคุณ โดยที่ไม่เคยมีประสบการณ์หรือมีหน้าที่ในด้านสืบสวนสอบสวนคดีมาก่อน หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การเล่นพรรคเล่นพวก ในภาษาที่ใช้กันอย่างทั่วไป ด้วยสาเหตุนี้จึงเป็นต้นเหตุของการสืบสวนสอบสวนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดประสิทธิผลในด้านการสืบสวนสอบสวนเท่าที่ควร

ในส่วนของระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 103 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง แต่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ซึ่งเท่ากับว่าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนทั้งหมดตามมาตรา 103 วรรคสองนี้ก็จะเท่ากับว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาในการสืบสวนสอบสวนถึง 90 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลานานเกินไป เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่าการร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเทศบาลหรือท้องถิ่นอื่น ๆ มีจำนวนมาก แต่ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้ทำการสอบสวนเองทุกเรื่องแต่ได้มีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นทำแทนแล้ว จึงควรมีระยะเวลาที่ใช้ในการสอบสวนที่ไม่มากนัก ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการประกาศผลการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล รวมทั้งท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วย

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น พบว่าประชาชนร้อยละ 60 ให้ความเชื่อถือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนในทางปฏิบัติเกี่ยวกับด้านการสืบสวนสอบสวนเรื่องการทุจริตนั้น น่าจะเป็นกรณีเฉพาะพื้นที่แต่ละแห่ง ซึ่งเท่าที่สังเกตก็พอจะมองเห็นความเข้มแข็ง การเอาจริงเอาจัง แต่จะกล้าหรือไม่กล้าอย่างไรมันเป็นอีกเรื่องหนึ่ง หัวใจสำคัญของการเลือกตั้ง คือประชาชน ซึ่งต้องแสดงบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด จึงจะทำให้เกิดความบริสุทธิ์ ยุติธรรมเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

4.3.3.6 ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง

ในเรื่องการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล (รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่น) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 บัญญัติในมาตรา 102 ถึงมาตรา 104

การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการประกาศผลการเลือกตั้ง มีวิธีการหรือขั้นตอนการพิจารณาที่ยึดถือ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้เรื่องร้องเรียนยุติ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนนั้นสมควรจะยุติในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ เช่น เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อแต่มิได้ขอลอนเรื่อง หรือเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้รับพิจารณาเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องและผู้ร้องไม่พอใจ การที่คำร้องทุกเรื่องต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลให้ประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า

สำหรับประเด็นการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับเทศบาลและจังหวัดที่ไม่อาจเข้าไปดำเนินการใด ๆ ได้ทันทั่วถึง หลังการที่ประชาชนแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยอ้างว่าไม่มีงบประมาณ หรือมีบุคลากรน้อย ซึ่งโดยหน้าที่แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้ เพราะมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยอาจจะประสานไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อพบเห็นการทุจริตหรือกระทำผิดซึ่งหน้าก็ต้องดำเนินคดีไปตามกฎหมาย

การร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งของเทศบาล มีอยู่สองสาเหตุ คือ เกิดจากการทุจริตและเกิดจากความไม่เข้าใจ ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงพยายามที่จะจัดให้มีโครงการเลือกตั้งแบบสมานฉันท์เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าเทคนิคและวิธีการทุจริตเลือกตั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้นในการตรวจสอบหาหลักฐานต่าง ๆ จึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นสิ่งที่จะช่วยให้การเลือกตั้งของเทศบาลและท้องถิ่นในทุกระดับมีความโปร่งใส คือ การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมมาก ๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมด้านการตรวจสอบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ลงวันที่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสร้างความสมานฉันท์เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาและลดปริมาณเรื่องร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่จำนวนมากในปัจจุบัน

ซึ่งระเบียบนี้เริ่มมีผลใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศนับตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2550 เป็นต้นมา และแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการออกระเบียบดังกล่าวเพื่อสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนท้องถิ่นโดยรวมตามแนวทางสมานฉันท์ของรัฐบาล แต่ก็มิข้อสังเกตประการหนึ่งว่าการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้โดยเฉพาะกรณีการกำหนดให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดขึ้นโดยพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กล่าวคือ

1. ค่าใช้จ่ายในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดต้องดำเนินการภายหลังประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามข้อ 5 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เป็นค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 10 แห่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งนอกจากดำเนินการเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม และโดยหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 105 และมาตรา 106 ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำหน้าที่ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจึงเป็นค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบ

ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 493/2547 วันที่ 27 กรกฎาคม 2547 เรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (กรณีคำตอบแทนของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน คณะอนุกรรมการไต่สวน และชุดป้องกันและหาข่าว) ที่เคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งนอกจากจะต้องดำเนินการ

จัดการเลือกตั้งแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และโดยหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนฯ การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและชุดป้องกันและหาข่าวดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจึงเป็นค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

2. ระเบียบข้อ 6 เป็นการออกระเบียบที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามข้อ 5 แห่งระเบียบ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำได้ เพราะขัดหรือแย้งกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณีผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อเมื่อเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแล้วย่อมไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นสมควรอย่างยิ่งที่ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 จะต้องพิจารณาทบทวนความชอบด้วยระเบียบฯ ดังกล่าวอย่างเร่งด่วน เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา⁷⁶

⁷⁶ ชรินทร์ สัจจามัน, ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบ กกต.ว่าด้วยการเลือกตั้งเชิง

สมานฉันท์ พ.ศ. 2550 [ระบบออนไลน์] , 15 กุมภาพันธ์ 2553, [http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?](http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=1064)

เรื่องการป้อนปรามหรือป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของทุกฝ่าย คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตามหลายท้องถิ่นอาจจะติดเรื่องงบประมาณ ค่าใช้จ่าย หรือบุคลากรซึ่งไม่ชำนาญในพื้นที่ ในท้องถิ่นบางแห่งมีตรอกซอยคยเยอะ หรือ บางครั้งก็มีการเลือกตั้งหลายแห่งพร้อมกัน เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดก็ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง แต่ก็ต้องหาวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เพราะเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามามีปริมาณมาก แต่ประชาชนสามารถสอบถามได้ทุกขั้นตอนว่าแต่ละเรื่องไปที่ร้องเรียนมีการดำเนินการไปถึงขั้นตอนใดแล้ว จากคณะกรรมการฝ่ายสืบสวนสอบสวน ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งก็มี อนุกรรมการ ตรวจสอบอีกหลายระดับ ส่วนผลจะเป็นอย่างไรต้องรอดิของกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน

4.3.3.7 ปัญหาการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารของเทศบาลนั้น (รวมถึงการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภท) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 บัญญัติใน มาตรา 95 มาตรา 97 มาตรา 98 และมาตรา 99

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเรียกว่า การให้ใบเหลือง หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือเรียกว่า การให้ใบแดง เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ดังกล่าวแล้ว โดยในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อที่จะวินิจฉัยว่าจะมีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งระดับเทศบาล (รวมถึงการเลือกตั้งท้องถิ่นรูปแบบอื่นด้วย) กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (6) กำหนดว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (12) กำหนดว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง

หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

3. สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล (รวมถึงการเลือกตั้งของท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ด้วย) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ได้บัญญัติในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ในกรณีที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อ “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องพิจารณาว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อว่า...การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ คำว่า “อันควรเชื่อได้” ผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำที่ปราศจากซึ่งความชัดเจน ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดเอาเองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใต้แรงกดดันหรือบริบททางสังคมการเมืองที่ต่าง ๆ กันออกไป หรือหากเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งคนละชุดกัน แน่แน่นอนว่าการวินิจฉัยว่ามีเหตุอันควรเชื่อนั้นก็ย่อมจะต่างกันไปด้วย ซึ่งระบบนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางมาก และการใช้ดุลพินิจก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญ จึงทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องวินิจฉัยว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้หรือไม่ว่า มีการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีปัญหาว่า เหตุอันควรเชื่อนั้นคืออะไรบ้าง และต้องมีหลักฐานแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นเหตุอันควรเชื่อ ซึ่งถ้ากรรมการการเลือกตั้งบางท่านเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้แล้ว แต่ขณะที่กรรมการการเลือกตั้งบางท่านเห็นว่ายังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ก็จะส่งผลให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำในรูปขององค์ประชุมมีมติออกมาไม่เป็นเอกฉันท์ ผลที่ตามมาก็คือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่เป็นเอกฉันท์ก็ไม่สามารถมีคำสั่งใด ๆ ต่อไปได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ

ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย⁷⁷

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ แล้วไม่ได้คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ทำให้ต้องมีการสืบสวนสอบสวนกันต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งทุกคนจะเห็นว่ามีความหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว และได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ที่จะถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า กวท.ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่ามีความหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้นั้นจะต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ซึ่งถ้าผลการสืบสวนสอบสวนออกมาว่ายังไม่มีหลักฐานอันควรเชื่อ ก็จะต้องถือว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งผู้นั้นต่อไป ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากผลการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่ามีความหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการ

การเลือกตั้งก็สามารถสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง (ก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ด้วย) ก็ย่อมทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่อันเป็นเหตุให้ต้องใช้เวลาในการจัดการเลือกตั้งใหม่อีก จนกว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

4.3.3.8 ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งนับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปของคณะกรรมการ (Committee) และผู้กำกับดูแล (Commissioner) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านนโยบายและด้านการบริหารควบคู่กันไป ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติหรือการออกประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ จะต้องเป็นไปโดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายได้กำหนดวิธีการ

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 มาตรา 8 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 10 (10)

ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง การกำหนดองค์ประชุม การลงมติของการประชุมที่ทำให้เสียงในข้างมาก หรือในบางกรณีที่ใช้คะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์และอื่น ๆ ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 ประกอบกับมติคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุม ครั้งที่ 20/2552 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552 กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในการลงมติเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งในปัจจุบันระดับท้องถิ่น ซึ่งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งใด หรือผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น จนเป็นเหตุที่ต้องสั่งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดแล้ว การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งหากมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ (กรณีเสียงแตก เช่น 1 เสียงเห็นควรยกคำร้อง 4 เสียง เห็นควรว่าให้มีการสั่งให้เลือกตั้งใหม่อีกครั้ง ซึ่งในกรณีเช่นนี้มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องร้องเรียน หรือคัดค้านดังกล่าว จะมีผลเป็นการยกคำร้อง หรือยกคำร้องคัดค้านทันที) ซึ่งถ้าพิจารณาถึงผู้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างมีความคาดหวังสูงในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยต้องการให้คำตัดสินหรือมติในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ต้องเป็นเอกฉันท์ และไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากยิ่งในการปฏิบัติ กล่าวคือ การที่จะให้กรรมการการเลือกตั้งทุกคนมีความคิดเห็นที่ตรงกันโดยไม่มีข้อขัดแย้งแล้วนั้น น่าที่จะปฏิบัติได้ยากหรือปฏิบัติไม่ได้เลยก็เป็นได้ เมื่อความคิดเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการการเลือกตั้งของแต่ละท่านไม่ตรงกัน หรือไม่มีความสอดคล้องกันแล้ว ซึ่งก็ได้ปรากฏตามข่าวอยู่เนื่อง ๆ ว่ากรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นไม่ตรงกันอยู่ อันจะทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ทั้งที่บุคคลภายนอก หรือประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า พยานหลักฐานตามทางการสืบสวนสอบสวน น่าจะเอาผิดกับผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และจากปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่ความข้องใจของประชาชน ที่มีความศรัทธาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ และต้องรีบวินิจฉัยปัญหาร้องเรียน หรือข้อโต้แย้งโดยเร็วภายในเวลา 30 วัน กรรมการการเลือกตั้งอาจจะวินิจฉัยผิดพลาดได้

4.3.4 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เจตนารมณ์ของการก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาช่วยให้การเลือกตั้งหรือเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนให้ไปสู่อำนาจทางการเมือง บริหารประเทศหรือรักษาผลประโยชน์ท้องถิ่น ถือว่าเป็นหลักการที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจโดยเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติซึ่งมีการวางกรอบหลักเกณฑ์ไว้เพื่อเปิดโอกาสให้คนดี ๆ เข้าไปสู่การเมืองมากขึ้น เช่น กรอบของวงเงินในการหาเสียง ทำให้นักเลือกตั้งอาชีพ ซึ่งเคยเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเงินที่ชอบซื้อสิทธิขายเสียงลดน้อยลง แต่ก็มีส่วนหนึ่งรอดไปได้ ไม่มีวันยุติหรือหมดลงง่าย ๆ ด้วยข้อจำกัดของหลักฐานและวิธีการที่สลับซับซ้อนเรื่อย ๆ มีการพัฒนาการโกง เช่น แจกเอทีเอ็ม แจกอุปโภคบริโภค แจกเสื้อ บัตรเติมเงินมือถือ แต่ก็มีบางคนที่ทำพลาดดูได้จากคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือใบแดงใบเหลือง ที่มีแจกกันเป็นประจำ ซึ่งก็ต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งทำงานได้ผลระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ ตั้งแต่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายเรื่อง เช่น นักการเมืองที่ต้องลงไปหาประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเก็บข้อมูล หรือรับฟังข้อเสนอของประชาชน แล้วมากำหนดเป็นชุดนโยบายหาเสียง เป็นความก้าวหน้าอย่างหนึ่งว่า นักการเมืองท้องถิ่นวันนี้ต้องมีชุดนโยบายหาเสียงที่ชัดเจนให้กับประชาชน แม้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง ซึ่งมักจะห่างจากคุณภาพชีวิต ความยั่งยืนหรือชุดความสุขที่แท้จริง เป็นการสร้างภาพ ที่บางโครงการแทบใช้ประโยชน์ไม่ได้เลย แต่อย่างน้อยนักการเมืองก็ต้องฟังเสียงประชาชนว่ามีความต้องการอะไร ส่วนการซื้อขายคะแนนนั้น การแจกเสื้อ การพิมพ์ป้ายไว้นิลใหญ่โต เป็นค่านิยมหรือวัฒนธรรมทางการเมืองที่คนในท้องถิ่นรับมาจากนักการเมืองระดับชาติทั้งสิ้น

สำหรับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีมากขึ้นไปนั้น ก็คงจะเป็นเรื่องอำนาจทางตุลาการ ซึ่งควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวน โดยเฉพาะกระบวนการให้ใบเหลืองใบแดง ซึ่งควรเป็นอำนาจศาล หรืออาจจะต้องมีศาลเลือกตั้ง เหมือนศาลรัฐธรรมนูญรับผิดชอบแทน อีกเรื่องคือกลไกที่มีหลายชั้นเกินไป ตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางระดับชาติลงมาถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความสับสนให้ประชาชนและทำให้มีการแทรกแซงมาก ที่สำคัญที่สุด คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องถูกตรวจสอบจากภาคสังคมด้วย ที่ผ่านมามีองค์กรกลางมีเครือข่ายด้านคอร์ปชั่นแต่ยังมีพลังในการขับเคลื่อนน้อย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ก่อนมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งเป็นของตนเองหรือบางท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำเอากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของเทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น ๆ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการลงคะแนน และกิจการอื่น ๆ และผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเดิมก็คือ กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการเลือกตั้ง

เทศบาลถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลซึ่งได้ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดแล้ว) เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี ภายใต้รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 และเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยและมีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่งต่อการให้บริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีที่สุด ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 70 กว่าปี เทศบาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และสร้างความเจริญต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตชุมชนเมือง ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาได้ด้วยตนเอง

ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลนั้น เดิมสำหรับมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 จนถึง ฉบับที่ 10 คือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2541ที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งของเทศบาลเป็นการเฉพาะ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง แต่ก็เกิดปัญหาที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ องค์กรที่ว่ำนั้นคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจัดให้มีการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และเปลี่ยนองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็เป็นอันว่าการเลือกตั้งของเทศบาลก็ต้องมาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 นี้แทน ส่วนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 จนถึง ฉบับที่ 10 คือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2541 ก็เป็นอันต้องยกเลิกไป

อย่างไรก็ดี แม้ปัจจุบันการเลือกตั้งของเทศบาล รวมทั้งการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ จะมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของเทศบาลอยู่ในหลายประการ ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 4 กล่าวคือ

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล และเทศบาลเอง

5.1.2 ปัญหาที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง อันได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาการนับคะแนนการเลือกตั้ง ปัญหาการปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้ง ปัญหาการสืบสวนสอบสวน ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง ปัญหาการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ

5.1.4 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อนึ่ง ปัญหาของการเลือกตั้งของเทศบาลต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วนั้น มีที่มาจากหลายสาเหตุ ทั้งสาเหตุทางด้านกฎหมาย และตัวบุคคล ในวิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงสาเหตุและวิธีการแก้ไขทางกฎหมายเป็นสำคัญ จากปัญหาที่กล่าวมาผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 5.2 ดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารของเทศบาลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีกลไกในการจัดการเลือกตั้งคือ กฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 รวมทั้งข้อกำหนดระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก อีกทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งก็มีอยู่หลายองค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล เทศบาลเอง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก จากเหตุที่มีกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารของ

เทศบาลจำนวนมากนี้เองได้นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวไปแล้ว ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง

จากปัญหาขององค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลที่มีหลายองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้อง ตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล ตัวเทศบาลเอง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและก่อให้เกิดความสับสนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย เนื่องจาก อำนาจบางอย่างของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ถูกมอบให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล หรือนายอำเภอ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเทศบาลจำนวนมาก อีกทั้งยังมีกฎหมายข้อกำหนด ระเบียบต่าง ๆ อีกจำนวนมากมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทั้งองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งและข้อกำหนด ระเบียบต่าง ๆ มีมากเกินไปจนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขั้นตอนการทำงานที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เช่น ต้องมีการรายงานเป็นทอด ๆ จนถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เพิ่มภาระให้แก่ผู้ปฏิบัติ และเป็นขั้นตอนที่ไม่มี ความจำเป็น เป็นต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อลดองค์กรที่ทำหน้าที่ลง เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งที่จะตกแก่เทศบาลเอง และเป็นการลดขั้นตอนการทำงาน อันจะส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ได้สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเข้าปฏิบัติหน้าที่เร็วตามไปด้วย

สำหรับปัญหาของเทศบาลในการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดให้มีหน้าที่ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งนั้น สืบเนื่องจากปัญหาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัคร หรือให้ใบแดง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการให้ใบเหลือง แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปัญหาที่ตามมาของเทศบาลก็คือ ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ ที่ตกเป็นภาระให้แก่เทศบาลต้องรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดในกรณีผู้สมัครถูกใบเหลือง และต้องสำรองจ่ายไปก่อนในกรณีผู้สมัครถูกใบแดง ซึ่งต้องรอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งฟ้องศาลเรียกค่าชดเชยจากผู้ถูกใบแดงนำมาคืนให้ในภายหลัง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภาระการจัดการเลือกตั้งใหม่ ควรตกเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ แม้เทศบาลจะตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลไว้ แต่เทศบาลก็อาจมิได้ตั้งงบประมาณในส่วนของการจัดการเลือกตั้งใหม่ไว้ ทำให้เกิดปัญหาในด้านงบประมาณ รวมทั้งการให้เทศบาลรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่

กระบวนการในการเรียกเงินจากผู้สมัครที่กระทำผิดต้องใช้กระบวนการทางศาลที่ใช้เวลานาน ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ งบประมาณของเทศบาลที่มีความแตกต่างกันในด้านรายได้ก็อาจเป็นอุปสรรคในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งควรเน้นการป้องกันไม่ให้ผู้สมัครกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เพราะหากมีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งน้อย เรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้งที่จะขึ้นไปสู่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะน้อยลงไปด้วย อันจะทำให้การเลือกตั้งดำเนินการแล้วเสร็จโดยเร็วยิ่งขึ้น การป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องทำแบบคู่ขนาน กล่าวคือ มีวิธีการป้องกันการทุจริตที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทุจริต และการให้ภูมิคุ้มกันกับประชาชนในตระหนักถึงความสำคัญ และกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งไม่ใช่เพียงกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องเป็นทุกระบวนการในการบริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นมีส่วนร่วมในการคิดหรือตัดสินใจการออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ๆ ที่จะมีผลกระทบกับประชาชน หรือโครงการต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดพิจารณาและตัดสินใจ รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการให้ประชาชนเห็นคุณค่าในการปกครองตนเอง อันจะส่งผลดีต่อระบอบการปกครองในระดับชาติแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นเตือนสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลให้ตระหนักถึงบทบาทภาระหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเทศบาลของตนว่ามีอย่างไรด้วย

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

เนื่องจากปัญหาที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลมีอยู่หลายประการ ผู้เขียนจึงขอแยกข้อเสนอแนะของแต่ละปัญหาของการจัดการเลือกตั้งเป็น ดังนี้

5.2.3.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล (รวมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภท) ในประเด็นคุณสมบัติที่ผู้มีสิทธิจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 33 (3) บัญญัติให้ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตที่จะเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อันเป็น

การเลือกตั้งระดับชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 (3) ที่ให้ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เท่านั้น ไม่ใช่ 1 ปี เหมือนอย่างกรณีการเลือกตั้งท้องถิ่น

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ก็เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และไม่ให้เกิดความลักลั่นในสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

5.2.3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนับคะแนนการเลือกตั้ง

แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 จะบัญญัติแก้ไขเรื่องการนับคะแนน โดยให้การนับคะแนนการเลือกตั้งเป็นกรณีการนับคะแนนการเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนแห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวแล้วก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการดังกล่าวยังไม่ได้แก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง โดยการซื้อเสียง เพราะเหตุว่าผู้สมัครและหัวหน้าคะแนนไม่ได้มุ่งที่จะตรวจสอบผลคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่งว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ปัจจุบันสำนวนร้องเรียนว่าผู้สมัครหรือหัวหน้าคะแนนทุจริตการเลือกตั้งโดยการแจกเงินซื้อเสียงก็ยังปรากฏว่ามีเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับเรื่องร้องเรียนอื่น ๆ ทั้งหมด ประกอบกับการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งใช้เวลาและบุคลากรน้อยกว่า ทำให้ประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้รวดเร็วกว่า หากไม่มีกรณีร้องเรียนหรือคัดค้าน อีกทั้งจะเป็นการจัดซื้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตเปลี่ยนบัตรเลือกตั้งหรือเปลี่ยนหีบเลือกตั้งระหว่างทางได้อีกด้วย

5.2.3.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปิดประกาศรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

ผู้เขียนเห็นว่าขั้นตอนในการปิดประกาศรายชื่อประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลไว้ที่หน่วยเลือกตั้งเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง และไม่มีผลที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่กลับเป็นอุปสรรคของการจัดการเลือกตั้งเสียมากกว่า เนื่องจากการเพิ่มภาระและขั้นตอนการดำเนินการให้กับคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเป็นการทำให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเกิดความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของผู้สมัครหรือหัวหน้าคะแนนอีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 86/1 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ที่กำหนดกระบวนการดังกล่าวไว้

5.2.3.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า ซึ่งการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น มีเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง หรือความล่าช้าในการดำเนินการพิจารณา สืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งภายในกี่วันนับจากวันเลือกตั้ง เพื่อจะทำให้เกิดความชัดเจนว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลาดำเนินการกี่วันจนกว่าจะมีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ก็เป็นการสอดคล้องกับการเลือกตั้งระดับชาติ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 8 ที่กำหนดให้ การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามีกรณีอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการเลือกตั้งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งภายใน 7 วันทำการนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสงสัยว่ามีกรณีไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด จะยังไม่ประกาศผลสำหรับเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้ แต่ต้องสอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง

จากบทบัญญัติมาตรา 8 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งและการสืบสวนสอบสวนไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กรณีที่ไม่มีการทุจริตคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกตั้ง หรือหากเป็นกรณีที่มีการทุจริตก็ต้องทำการสอบสวนให้เสร็จภายใน 30 วัน จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีกรอบระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจนแน่นอน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับชาติด้วย หรือหากจะมีการกล่าวอ้างว่า กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารของเทศบาลมีกระบวนการการทำงานหลายขั้นตอนและหลายองค์กรตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีหลายองค์กรที่ต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานมากกว่าการเลือกตั้งระดับชาตินั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวไม่

อาจรับฟังได้และผู้เขียนได้เสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งของเทศบาลไว้แล้วในข้อ 5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้ง

5.2.3.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน

ในเรื่องการสืบสวนสอบสวนนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 103 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง แต่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ซึ่งเท่ากับว่าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนทั้งหมดตามมาตรา 103 วรรคสองนี้ก็จะเท่ากับว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาในการสืบสวนสอบสวนถึง 90 วัน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นระยะเวลาการสอบสวนที่นานเกินจำเป็น เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่าการร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเทศบาลหรือท้องถิ่นอื่น ๆ มีจำนวนมาก แต่ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้ทำการสอบสวนเองทุกเรื่องแต่ได้มีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นทำแทนแล้ว จึงควรมีระยะเวลาที่ใช้ในการสอบสวนที่ไม่มากนัก ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการประกาศผลการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล รวมทั้งท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 103 วรรคสอง ให้มีการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

5.2.3.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง

เนื่องจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการประกาศผลการเลือกตั้ง มีวิธีการหรือขั้นตอนการพิจารณาที่ยืดเยื้อ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้เรื่องร้องเรียนยุติ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนนั้นสมควรจะยุติในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ เช่น เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อแต่มิได้ขอถอนเรื่อง หรือเรื่องร้องเรียนที่ไม่รับพิจารณาเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องและผู้ร้องไม่ติดใจ การที่คำร้องทุกเรื่องต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลให้ประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในกรณีของการ

เลือกตั้งของเทศบาลและการเลือกตั้งท้องถิ่นอื่น ๆ ให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการแทน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการทำงานและเพื่อความรวดเร็วในการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งด้วย

5.2.3.7 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือ การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล (รวมถึงการเลือกตั้งของท้องถิ่นรูปแบบอื่น) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ได้บัญญัติในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 ในกรณีที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อ “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “อันควรเชื่อได้” เป็นคำที่ปราศจากซึ่งความชัดเจน ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน อันส่งผลถึงการทำความเข้าใจและการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไขข้อความจาก “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” มาเป็น “มีหลักฐานที่เชื่อได้ว่า...” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจทำให้เรื่องร้องเรียนลดปริมาณลง เนื่องจากหากผู้ร้องเรียนไม่มีความมั่นใจในพยานหลักฐานของตนก็จะไม่ร้องเรียนหรือไม่มีการกลั่นแกล้งกันเองระหว่างผู้สมัครด้วย

5.2.3.8 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นสืบเนื่องจากปัญหาการร้องเรียน การร้องคัดค้านการเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ในรูปของคณะกรรมการ และผู้กำกับดูแล อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านนโยบายและด้านการบริหารควบคู่กันไป ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติ หรือการออกประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ จะต้องเป็นไปโดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายได้กำหนดวิธีการประชุม คณะกรรมการการเลือกตั้ง การกำหนดองค์ประชุม การลงมติของการประชุมที่ใช้เสียงข้างมาก หรือในบางกรณีที่ใช้คะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์ หากกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่เป็นเอกฉันท์หรือเสียงข้างมากก็ไม่สามารถดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบันจะมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลหรือไม่

นอกจากตัวกฎหมายแล้ว คุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนยังเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ทั้งอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ อำนาจกึ่งบริหารและอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่นอกจากจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอีกด้วย จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ให้มีการแก้ไขกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้มีความยืดหยุ่นกับประชาชน กล่าวคือ ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีโอกาสในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. ควรมีสภาเลือกตั้ง ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษ ทำหน้าที่พิจารณาการร้องเรียนการเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง) ศาลอุทธรณ์ (กรณีการเลือกตั้งท้องถิ่น) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา) แล้วแต่กรณี ซึ่งจะสามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและได้รับการยอมรับ รวมทั้งเป็นการให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ (วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง) ด้วย

3. มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีความโปร่งใส โดยเฉพาะเกี่ยวกับการออกระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5.2.3.9 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 ได้แยกกระบวนการในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ 2 ขั้นตอน คือ ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งกับภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เฉพาะก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น ในกรณีที่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งได้วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด เหตุผลก็คือเมื่อยังไม่มีผลการประกาศผลการเลือกตั้งหากให้นาคติขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้วจะเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีอุปสรรคล่าช้าออกไป แต่หากเป็นกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยเสียก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปแจกใบแดง โดยให้มีการยื่นเรื่องเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์เป็นผู้ตรวจสอบว่ามีเหตุสมควรที่จะเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือไม่ โดยกำหนดให้ในระหว่างที่คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลนั้น บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี สมาชิกวุฒิสภาก็ดี สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นก็ดี จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์ จะมีคำสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์หากเป็นกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว อาจเป็นเพราะเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ก็ถือว่าภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันสิ้นสุดลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจไปถึงภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตลอดจนมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพราะปัจจุบันมีศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้แก้ไขมาตรา 239 วรรคหนึ่ง ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งให้หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งจะได้รับประโยชน์มากกว่าที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยได้เอง เพราะไม่ใช่องค์กรตุลาการ รวมทั้งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจออกข้อกำหนด กฎ ระเบียบต่าง ๆ เอง และมีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และอำนาจวินิจฉัยเอง ทำให้อาจเกิดไม่รอบคอบได้ในการทำคำวินิจฉัยได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรที่ควรมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้เขียนเสนอว่าควรมีการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง ซึ่งเป็นศาลชั้นต้น อาจเป็นศาลชำนาญพิเศษที่มี 2 ชั้น คือ ศาลเลือกตั้ง (ชั้นต้น) และศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าความยุติธรรมควรมี 2 ชั้น ขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้ศาลสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจกันเองได้ด้วย เพราะในปัจจุบันกรณีการเลือกตั้งระดับชาติให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งวินิจฉัย และหากเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยและให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าว อีกทั้งไม่เกิดการตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยศาลสูงได้เลย





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2552). ข้อมูลจำนวน อปท. ทั่วประเทศ ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2549). ข้อมูลเทศบาล. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2553. จาก <http://www.thailocal admin.go.th/work/apt/1.doc>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (ม.ป.ป.). **สาธารณรัฐฝรั่งเศส**. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2553. จาก <http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=97>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2552). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดิพงษ์ และพิสิฐ สุกรีพงศ์. (2545). เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค ทางออก. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- คลังปัญญาไทย. (ม.ป.ป.). **เขตเทศบาล**. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2550. จาก <http://panyathai.or.th/wiki/index.php/เขตเทศบาล>
- กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10. (2542). **ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 658/2542**. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2550 จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/jud/th/comment/comment1/2542/c1_0658_2542.pdf
- เฉลิมพล มิ่งเมือง. (2539). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลในเขตจังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.**
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชรินทร์ สัจจามัน. (2550). ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบ กกต.ว่าด้วยการเลือกตั้ง
เชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 จาก [http://www.pub-
law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=1064](http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=1064)

นามไก่อ๋ อันมัน. (2544). พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านฉาง. ชลบุรี: มหาวิทยาลัย
บูรพา.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2552). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น.
สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 จาก <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/>

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ.2540) (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. (พิมพ์ครั้งที่ 1). (กรุงเทพฯ:
สถาบันนโยบายศึกษา.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. (พิมพ์ครั้งที่
ที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ: สหยาบล้อและการพิมพ์.

ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ปริญญานา นาคฉัตรีย์. (2547). การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการ
แก้ไข. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
กรุงเทพฯ.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2546), กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545. (17 ตุลาคม 2545). ราชกิจจานุเบกษา, 116, ตอนที่ 107 ก.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (17 กุมภาพันธ์ 2496). ราชกิจจานุเบกษา, 222, ตอนที่ 14.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550. (7 ตุลาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, 124, ตอนที่ 64 ก.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2528). เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย: การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

โกคิน พลกุล. (2549). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

โกคิน พลกุล. (2525). เอกสารประกอบการบรรยายหลักวิชากฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มรุต วันทนากร. (2548). การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

มรุต วันทนากรและคณะ. (2551). ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้าประวัติและการพัฒนาการของเทศบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2553.

จาก <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5> []

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (17 มกราคม 2546). ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2550. (29 มิถุนายน 2553). ราชกิจจานุเบกษา, 126, ตอนที่ 42.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, 114, ตอนที่ 55ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, 124, ตอนที่ 47ก.

วัชรรา ไชยสาร. (2541). ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย. (2548). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2552. จาก <http://dnfe5.nfe.go.th/ilp/soc4/so31-4-4.htm>.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์.

สุจิต บุญบงการ. (2531). การพัฒนาทางการเมืองของไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทัศน์ คำเป็ก. (2547). ปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะ กรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.,

สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย. (2548). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2553. จาก http://www.trf.or.th/tips/x.asp?Art_ID=93

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). คู่มือการบริหารงานและการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น. ม.ป.ท.: ม.ป.พ..

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2547). รายงานวิจัยปัญหาการจัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (วันที่ 18 และ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2547). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

สมชาย บำรุงทรัพย์ และณัฐวิภา โหมยิตตันติบุญ. (2548). **รวมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น**. ปทุมธานี: สกายบุ๊กส์.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). **คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), 80-81.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539, กันยายน). **สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ**.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). **การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณและพระยาสุนทรพิพิธ. (2547). **สากลเทศบาล**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

Jame David Barder, Citizen Politics. (1972). Chicago : Markham Publishing Company.

Myron Weiner. (1971). "Political Participation ;Crises of the Political Process" in **Crises and Sequences in Political Development**. eds.Leomard Binder and Other, Princeton: Princeton University Press.

R.A.W. Rhodes. (1981). **Control and Power in Central-Local Government Relations**. Farnborough: Gower.

United Nations. (1981). Department of International Economic and Social Affairs, **Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Department**. New York: United Nations.



ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

เป็นปีที่ ๕๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป^๑ แต่จะใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดและเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙/ตอนที่ ๑๐๗/หน้า ๑/๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕

การดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีรับฟังข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๑

(๒) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช ๒๔๘๒

(๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕

(๔) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘

(๕) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๓

(๖) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓

(๗) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๘

(๘) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒

(๙) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕

(๑๐) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๖

(๑๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๑

(๑๒) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๑

(๑๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๓

(๑๔) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๓

(๑๕) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓

(๑๖) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘

(๑๗) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๑

ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นนั้นก่อน ให้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ซึ่งถูกยกเลิกไปตามวรรคหนึ่งยังคงให้ใช้

บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยังมีได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว บรรดาบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่น

“หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา และหัวหน้าพนักงานหรือหัวหน้าข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

“คณะกรรมการการเลือกตั้ง” หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด” หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“นายอำเภอ” หมายความว่า ผู้อำนวยการเขตและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย” หมายความว่า ข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหารหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือสมาชิกอาสารักษาดินแดนหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“ผู้สมัคร” หมายความว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“ผู้ได้รับเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“การเลือกตั้ง” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“วันเลือกตั้ง” หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“หน่วยเลือกตั้ง” หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งใดที่เลือกตั้งหนึ่ง

“ที่เลือกตั้ง” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึงบริเวณที่กำหนดขึ้นโดยรอบที่เลือกตั้ง

“จังหวัด” หมายความว่า รวมถึง กรุงเทพมหานคร

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึง เขตและกิ่งอำเภอ

“ตำบล” หมายความว่า รวมถึง แขวง

“ศาลากลางจังหวัด” หมายความว่า ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความว่า สำนักงานเขตและที่ว่าการกิ่งอำเภอ

“เทศบาล” หมายความว่า เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

มาตรา ๕ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งการเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาให้มีการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งได้ตามความจำเป็นเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษ โดยต้องระบุเหตุผลการมีคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ในห้วงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้ง

มาตรา ๘ เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๕ ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) วันเลือกตั้ง

(๒) วันรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งต้องให้มีการเริ่มรับสมัครไม่เกินสิบวันนับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้ง และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน

(๓) สถานที่รับสมัครเลือกตั้ง

(๔) จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะมีการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง

(๕) จำนวนเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับอำเภอหรือตำบลหรือเขตท้องที่ที่อยู่ภายในเขตเลือกตั้ง

(๖) หลักฐานการสมัครรับเลือกตั้ง

การกำหนดตาม (๑) (๒) (๔) และ (๕) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อน

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และสถานที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร

มาตรา ๘ ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความจริง

มาตรา ๑๐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด เว้นแต่ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามความจำเป็น

มาตรา ๑๑ เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการในเรื่องใด ๆ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวต้องไม่มีผลเป็นการตัดสิทธิหรือลงโทษบุคคลใด และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้ยื่นหรือขยายระยะเวลา หรืองดเว้นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้เฉพาะในการเลือกตั้งนั้นเพื่อให้เหมาะสมแก่การดำเนินการเลือกตั้งใหม่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรมได้

หมวด ๒

เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้ง

มาตรา ๑๓ การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือเขตเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคน ให้แบ่งเขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าเกินห้าหมื่นให้เพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตนั้นได้อีกหนึ่งเขตเลือกตั้ง

(๒) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง เท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในอำเภอนั้น

(๓) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็นสองเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็นสามเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ให้แบ่งเขตเทศบาลหรือเขตเมืองพัทยาเป็นสี่เขตเลือกตั้ง และต้องมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

(๔) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

(๕) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ถือเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๔ ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องพยายามจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน ในเขตเทศบาลหรือเขตชุมชนหนาแน่นอาจกำหนดให้ใช้แนวถนน ตรอกหรือซอย คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งได้ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มิให้นำพื้นที่เพียงบางส่วนของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔ ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมีหน้าที่แจ้งรายละเอียดของจำนวนราษฎรเป็นรายจังหวัด รายอำเภอ รายเทศบาล รายองค์การบริหารส่วนตำบล รายตำบลและรายหมู่บ้านให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎรทั้งประเทศ

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด เขตอำเภอ เขตเทศบาล เขตองค์การบริหารส่วนตำบล เขตตำบล หรือเขตหมู่บ้าน ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่แจ้งการเปลี่ยนแปลงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

มาตรา ๑๖ การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ให้ใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๑๗ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้งที่จะพึงมีในแต่ละเขตเลือกตั้ง

การกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน โดยให้ทำเป็นประกาศปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และสถานที่อื่นที่เห็นสมควรรวมทั้งให้จัดทำแผนที่สังเขปแสดงเขตของหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้งไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเขตของหน่วยเลือกตั้งหรือที่เลือกตั้ง ให้กระทำได้โดยประกาศก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินจะประกาศเปลี่ยนแปลงก่อนวันเลือกตั้งน้อยกว่าสิบวันก็ได้และให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๘ การกำหนดหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๑๗ ให้คำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางมาใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยเลือกตั้ง ในกรณีที่หมู่บ้านใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยจะให้รวมหมู่บ้านตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหน่วยเลือกตั้งเดียวกันก็ได้สำหรับในเขตเทศบาล เขตกรุงเทพมหานคร หรือเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้แนวถนนตรอกหรือซอย คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของหน่วยเลือกตั้งก็ได้

(๒) ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหน่วยเลือกตั้งละแปดร้อยคนเป็นประมาณ แต่ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการสะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะกำหนดหน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้นโดยให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้

ที่เลือกตั้งตามมาตรา ๑๗ ต้องเป็นสถานที่ที่ประชาชนเข้าออกได้สะดวกและมีป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดเพื่อแสดงขอบเขตบริเวณของที่เลือกตั้งตามลักษณะของท้องที่และภูมิประเทศไว้ด้วย และเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเพื่อความปลอดภัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดที่เลือกตั้งนอกเขตของหน่วยเลือกตั้งก็ได้แต่ต้องอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยเลือกตั้งนั้น

หมวด ๓

การดำเนินการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๙ เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือการมอบหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

การสรรหา การแต่งตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๒๐ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับสมัครเลือกตั้ง
- (๒) กำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง
- (๓) แต่งตั้งและจัดอบรมเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง
- (๔) ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และดำเนินการเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง
- (๖) จัดให้มีหีบบัตรเลือกตั้งและวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- (๗) ดำเนินการอื่นอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ใดตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลหรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๒๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะและให้ความเห็นชอบในการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งของผู้ประกอบการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (๓) กำกับดูแล และอำนวยความสะดวก การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง
- (๔) กำหนดสถานที่รวบรวมผลคะแนน และรวบรวมผลคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้ง และรายงานผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- (๕) ปฏิบัติการใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะบุคคลหรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งได้ตามสมควร

มาตรา ๒๒ เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งให้นายอำเภอดำเนินการในเรื่องใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่นายอำเภอได้รับคำสั่งให้ดำเนินการในเรื่องใดตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติในเรื่อนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

มาตรา ๒๓ ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งหนึ่งคน

(๒)^๒ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกหกคน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง

ในการประชุมเพื่อวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องมีการอยู่ในการประชุมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ และการลงมติให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานออกเสียงชี้ขาด

ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งอย่างน้อยที่เลือกตั้งละสองคน

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๒๔ ในวันเลือกตั้ง ถ้าถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้งแล้วมีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบเจ็ดคน ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจนครบเจ็ดคนไปพลาง

^๒มาตรา ๒๓ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ก่อนจนกว่ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้วจะมาปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสำรองไว้ ให้ผู้นั้นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตรา ๒๕ เมื่อมีการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้

ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งได้รับคำสั่งตามวรรคสองมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

มาตรา ๒๖ นอกจากหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหรือสั่งการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการเลือกตั้ง

ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอจัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้พบการกระทำความผิดแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง

ถ้าผู้พบการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งให้ดำเนินการกล่าวโทษหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในวันเลือกตั้ง หรือได้รับ

แจ้งโดยมีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือ และผู้กระทำความผิดยังปรากฏตัวอยู่ในบริเวณที่เลือกตั้งให้เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งมีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่าเป็นกรณีพบการกระทำความผิดซึ่งหน้า

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้สมัคร ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แจ้งต่อพนักงานสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่พนักงานสอบสวนทราบถึงการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนทันทีโดยไม่ต้องมีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าข้าราชการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐกระทำการใด ๆ โดยมีขอบด้วยอำนาจหน้าที่อันเป็นการกลั่นแกล้งผู้สมัครใดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหรือมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้ยุติหรือระงับการกระทำนั้นได้

มาตรา ๓๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๑ ค่าตอบแทนของกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดตามบัญชีค่าตอบแทนหรือมาตรฐานกลางในการจ่ายค่าตอบแทนซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความแตกต่างของปริมาณงานในการดำเนินการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละแห่ง

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ควบคุมการพิมพ์และจัดส่งบัตรเลือกตั้ง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง

หมวด ๔

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๓๓ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง และ

(๔) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ในกรณีที่มีการย้ายทะเบียนบ้านออกจากเขตเลือกตั้งหนึ่งไปยังอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน อันทำให้บุคคลมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันน้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง ให้บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

มาตรา ๓๔ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(๑) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๕) มีลักษณะอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

มาตรา ๓๕ ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๔ มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เว้นแต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้แจ้งเหตุดังต่อไปนี้ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ได้

(๑) เจ็บป่วย ไม่ว่าถึงขนาดต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลหรือไม่

(๒) มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

(๓) มีอายุเกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๔) ไม่อยู่ในภูมิลำเนาในเวลาเลือกตั้ง

(๕) เหตุอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยจะจัดส่งหนังสือแจ้งเหตุนั้นทางไปรษณีย์ก็ได้ ในการนี้ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเก็บหนังสือแจ้งเหตุนั้นไว้เป็นหลักฐาน

การแจ้งเหตุตามวรรคสอง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นทำหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง และให้นำความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสือแจ้งเหตุตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ทำการตรวจสอบหลักฐานการลงคะแนนเลือกตั้ง ถ้าพบว่าผู้มีมาแสดงตนและลงคะแนนเลือกตั้งแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาว่าจะสมควรมีคำสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือไม่

มาตรา ๓๗ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (๑) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (๒) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (๓) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (๔) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (๕) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๖) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาดังแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๓๘ เมื่อได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕ ให้ถูกต้องตามความจริง และประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้ง และสถานที่อื่นที่เห็นสมควรก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน และแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เจ้าบ้านทราบก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความผิดพลาด หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการข้ายบุคคลใดเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ ไม่ว่าจะพบเหตุดังกล่าวก่อนหรือหลังการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการผิดดังกล่าวเป็นความจริงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้แก้ไขหรือถอนชื่อบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

มาตรา ๓๙ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าตนหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของตนไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบวัน

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งแล้วให้รีบตรวจสอบหลักฐาน ถ้าเห็นว่าผู้แจ้งหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพิ่มชื่อนั้นลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเร็วและแจ้งให้ผู้แจ้งและเจ้าบ้านทราบ แต่ถ้าเห็นว่าบุคคลผู้แจ้งหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้แจ้งหรือเจ้าบ้านทราบภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้แจ้งหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีคำสั่งเพิ่มชื่อนั้นลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและให้แจ้งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว ในการนี้ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแจ้งให้ผู้แจ้งและเจ้าบ้านทราบโดยเร็ว

มาตรา ๔๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้มีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ประกาศตาม ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบวันเพื่อให้ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีคำสั่งถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องและเจ้าบ้านทราบ ถ้าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายในสามวันนับแต่วันได้รับคำร้อง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีคำสั่งถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้นำความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏชื่อบุคคลอื่นซึ่งมิได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของตน เมื่อเจ้าบ้านหรือผู้ซึ่งเจ้าบ้านมอบหมายนำหลักฐานทะเบียนบ้านมาแสดงให้เห็นว่าไม่มีชื่อบุคคลนั้นอยู่ในทะเบียนบ้าน ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี มีคำสั่งถอนชื่อบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและแจ้งให้เจ้าบ้านหรือผู้ซึ่งเจ้าบ้านมอบหมายทราบโดยเร็ว

กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม ถ้าผู้ที่ถูกถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และยื่นคำร้องคัดค้านการถูกถอนชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งคำพิพากษานั้นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บันทึกไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีการถอนชื่อบุคคลใดออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง หรือมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือวรรคสาม หรือเพิ่มชื่อบุคคลใดลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง หรือในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิก

ถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งต่อผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕ ให้ถูกต้องด้วย

มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ

กรณีดังต่อไปนี้ให้สันนิษฐานว่าเป็นการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วย เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการย้ายโดยมีเหตุผลอันสมควร

(๑) การย้ายบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปซึ่งไม่มีชื่อสกุลเดียวกับเจ้าบ้านเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีขึ้นภายในสองปีนับแต่วันที่ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้าน

(๒) การย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านโดยบุคคลนั้นมีใด้อยู่อาศัยจริง

(๓) การย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าบ้าน

หมวด ๕

ผู้สมัคร การสมัครรับเลือกตั้ง และตัวแทนผู้สมัคร

มาตรา ๔๔ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ

(๔) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

มาตรา ๔๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) ดิคาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๔ (๑) (๒) หรือ (๔)

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษยังไม่ได้ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี

(๗) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๘) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อขายผิดกติหามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๙) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณียังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

(๑๐) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๗ หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๑๑) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

(๑๒) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๓) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๑๔) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๖) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๑๓) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

มาตรา ๔๖ ในการสมัครรับเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยื่นใบสมัครตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้สมัครยื่นหลักฐานการสมัครพร้อมกับชำระค่าธรรมเนียมการสมัครตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔๗ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับใบสมัครแล้วให้บันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้นและให้ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งและสถานที่อื่นที่เห็นสมควร

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้มีชื่อผู้สมัคร รูปถ่ายผู้สมัคร และหมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่จะใช้ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๔๘ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกใบรับให้แก่ผู้สมัครตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่งแล้ว ผู้สมัครจะถอนการสมัครมิได้และให้ค่าธรรมเนียมการสมัครตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๔๙ ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๔๗ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และให้นำความในมาตรา ๔๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๑ ให้กำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัครเรียงตามลำดับก่อนหลังในการมาขึ้นใบสมัคร ถ้ามีผู้สมัครมาพร้อมกันหลายคนและไม่อาจตกลงกันได้ให้ใช้วิธีจับสลากระหว่างผู้สมัครที่มาพร้อมกัน

เมื่อได้กำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัครตามวรรคหนึ่งแล้วจะเปลี่ยนแปลงหมายเลขประจำตัวผู้สมัครไม่ได้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัครและการจับสลากให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๕๒ ผู้สมัครผู้ใดประสงค์จะส่งตัวแทนไปประจำอยู่ ณ ที่เลือกตั้ง ให้ยื่นหนังสือแต่งตั้งตัวแทนของตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยให้แต่งตั้งได้แห่งละหนึ่งคน

มาตรา ๕๓ ตัวแทนผู้สมัครต้องอยู่ในที่ซึ่งจัดไว้ ณ ที่เลือกตั้งซึ่งสามารถมองเห็นการปฏิบัติงานได้ และห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือจับต้องบัตรเลือกตั้ง หรือกล่าวโต้ตอบกับกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือระหว่างกันเองโดยประการที่จะเป็นอุปสรรคแก่การเลือกตั้ง

ตัวแทนผู้สมัครอาจร้องทักท้วงในเมื่อเห็นว่ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปฏิบัติการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจับบันทึกคำทักท้วงนั้นไว้

ถ้าตัวแทนผู้สมัครกระทำการอันจะเป็นอุปสรรคแก่การเลือกตั้ง และกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งได้ تذเตือนแล้วแต่ยังขัดขืน คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ตัวแทนผู้สมัครออกไปจากที่เลือกตั้ง

หมวด ๖

ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง

มาตรา ๕๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ห้ามมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จำนวนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินที่บุคคลอื่นได้จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน และทรัพย์สินที่บุคคลอื่นได้นำมาให้ใช้หรือยกให้โดยไม่คิดค่าตอบแทน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครโดยผู้สมัครรับรู้หรือยินยอม ในกรณีที่นำทรัพย์สินมาให้ใช้ ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่นนั้น

บรรดาเงินที่บุคคลอื่นได้ใช้จ่ายในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครและผู้สมัครได้รับทราบถึงการกระทำได้แล้ว ให้ถือว่าเป็นจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับรู้หรือยินยอมตามวรรคสอง เว้นแต่ผู้สมัครจะได้แจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าไม่ยินยอมให้มีการกระทำเช่นนั้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบถึงการกระทำได้แล้ว ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อมิให้มีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยบุคคลดังกล่าวอีกต่อไป

มาตรา ๕๕ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายรับและรายจ่ายตามวรรคหนึ่งแล้วให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และสถานที่อื่นที่เห็นสมควร

รายละเอียดและวิธีการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๖ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเหตุอันควรสงสัยหรือได้รับแจ้งโดยมีหลักฐานอันสมควรว่า ผู้สมัครผู้ใดใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำการสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าผู้สมัครผู้นั้นใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดดังกล่าว ให้แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย พร้อมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และถ้าผู้สมัครผู้ใดได้รับเลือกตั้งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปในวันที่ก่อนวันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใด ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง

กรณีที่ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีเหตุอันควรสงสัยและมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้ใดใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศกำหนดให้แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป

มาตรา ๕๗ เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพ้อเจ้อใจผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(๒) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(๔) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(๕) หลอกลวง บังคับ ชูเกียรติ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (๑) หรือ (๒)

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศเพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๘ ห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับจากที่เลือกตั้ง หรือจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งหรือกลับจากที่เลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ

ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง เพ้อเจ้อหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครผู้ใด

บทบัญญัติในวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๕๕ ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการเลือกตั้งหรือกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การเลือกตั้งโดยประการที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร ทั้งนี้ เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการช่วยราชการตามที่ทางราชการร้องขอ หรือเป็นการประกอบอาชีพตามปกติโดยสุจริตของผู้นั้น

มาตรา ๖๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติ ระวัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำดังกล่าว ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคสอง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖๑ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร นับตั้งแต่วันที่ ๑๔.๐๐ นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนถึงวันเลือกตั้ง

มาตรา ๖๒ เมื่อได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งตามมาตรา ๘ ในเขตเลือกตั้งใดแล้วมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาใช้บังคับแก่การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง

การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งต้องไม่กระทำโดยวิธีทา พ่น หรือระบายสีซึ่งข้อความภาพ หรือรูปรอยใด ๆ หรือโดยวิธีการปิดประกาศ ณ ที่รั้ว กำแพง ผนัง อาคาร สะพาน เสาไฟฟ้าหรือต้นไม้ บรรดาซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการ หรือ ณ บริเวณที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมิได้อนุญาต เว้นแต่เป็นการปิดประกาศ ณ สถานที่ที่กำหนดตามมาตรา ๖๓

ในกรณีที่มีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งอันเป็นการฝ่าฝืนวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมีอำนาจหน้าที่ทำลาย ปกปิด ลบ หรือล้างข้อความ ภาพ หรือรูปรอยดังกล่าว แต่ในกรณีที่มิใช่ทรัพย์สินของทางราชการเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวเมื่อได้รับคำร้องขอจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน

มาตรา ๖๓ เมื่อได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามมาตรา ๘ ในเขตเลือกตั้งใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนดสถานที่เพื่อปิดประกาศโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งไว้ตามความจำเป็น

มาตรา ๖๔ เมื่อได้มีประกาศกำหนดที่เลือกตั้งตามมาตรา ๑๗ แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดนำสิ่งพิมพ์ แผ่นประกาศ หรือสิ่งอื่นใด มาปิดหรือแสดงไว้ภายในที่เลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามคำสั่งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่มีสิ่งพิมพ์ แผ่นประกาศ หรือสิ่งอื่นใด ปิดหรือแสดงไว้ภายในที่เลือกตั้งอยู่ก่อน หรือในวันเลือกตั้งอันเป็นการฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทำลายปกปิด หรือนำออกไปไว้นอกที่เลือกตั้ง

หมวด ๘

การลงคะแนนเลือกตั้ง

มาตรา ๖๕ หีบบัตรเลือกตั้ง ให้มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งต้องกำหนดให้สามารถมองเห็นภายในได้ง่าย

มาตรา ๖๖ บัตรเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งต้องกำหนดให้มีช่องทำเครื่องหมายสำหรับผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งด้วย

มาตรา ๖๗ ในวันเลือกตั้งให้เปิดการลงคะแนนเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา

มาตรา ๖๘ ก่อนเริ่มเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนับจำนวนบัตรเลือกตั้งทั้งหมดของหน่วยเลือกตั้งนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรเลือกตั้งไว้ในที่เปิดเผยและเมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเปิดหีบบัตรเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ ณ ที่เลือกตั้งนั้นเห็นว่าเป็นหีบบัตรเลือกตั้งเปล่าและให้ปิดหีบบัตรเลือกตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วให้บันทึกการดำเนินการดังกล่าวโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองคนซึ่งอยู่ในที่เลือกตั้งในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในขณะนั้น

มาตรา ๖๙ ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งไปแสดงตนต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง โดยแสดงบัตรประจำตัว

ประชาชนหรือแสดงบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายอันแสดงตนได้ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุแล้วให้ใช้แสดงตนตามวรรคหนึ่งได้

เมื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตรวจสอบชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดัง ๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วงให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลักฐานตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนนเลือกตั้ง

ในกรณีที่ผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสงสัยว่าผู้ซึ่งมาแสดงตนนั้นมิใช่ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบันทึกการทักท้วงหรือข้อสงสัยไว้เป็นหลักฐาน และให้ทำการสอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ แล้วให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบันทึกคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อไว้

มาตรา ๗๐ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๓๕ วรรคสองมาแสดงตนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบันทึกการใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๗๑ การลงคะแนนเลือกตั้งให้ทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้ง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือในการลงคะแนนเลือกตั้งของคนพิการ

มาตรา ๗๒ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้ง ให้ทำเครื่องหมายในช่องไม่ลงคะแนนเลือกตั้งในบัตรเลือกตั้ง

มาตรา ๗๓ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งแล้ว ให้พับบัตรเลือกตั้งเพื่อมิให้ผู้อื่นทราบได้ว่าลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด แล้วให้นำบัตรเลือกตั้งนั้นใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเองต่อหน้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และให้นำความในมาตรา ๗๑ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งของคนพิการด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๗๔ ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องมิให้ผู้ใดเข้าไปในที่เลือกตั้ง เว้นแต่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือผู้ที่เข้าไปเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๗๕ ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ลงคะแนนเลือกตั้งหรือพยายามลงคะแนนเลือกตั้ง

มาตรา ๗๖ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้บัตรที่มีใช้บัตรเลือกตั้งซึ่งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบให้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม ลงคะแนนเลือกตั้ง

ห้ามมิให้ผู้ใดนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่

มาตรา ๗๗ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อเป็นที่สังเกตไว้ที่บัตรเลือกตั้งเว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่

มาตรา ๗๘ ห้ามมิให้ผู้ใดนำบัตรเลือกตั้งใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๗๓

มาตรา ๗๙ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตนเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งโดยผิดจากความจริง

ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งมีจำนวนผิดจากความจริง

มาตรา ๘๐ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไป ณ ที่เลือกตั้ง หรือเข้าไป ณ ที่ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าวภายในกำหนดเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง

มาตรา ๘๑ ห้ามมิให้ผู้ใดจ่าย แจก หรือให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจมิให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้ง

ผู้ใดมีบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่สองคนขึ้นไปไว้ในครอบครองโดยไม่มีเหตุอันสมควรในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้งถึงวันถัดจากวันเลือกตั้งให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๘๒ ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง หรือดวันไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด

มาตรา ๘๓ ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุสุดวิสัยอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้งให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ในตำบลเดียวกันที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ในตำบลเดียวกันและไม่เป็นการสะดวกที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไปลงคะแนนเลือกตั้งในตำบลอื่น ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว

ในกรณีที่เหตุตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว

เมื่อได้มีการประกาศผลการลงคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่สามารถจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในกรณีนี้ ให้ประกาศวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน และรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว

มาตรา ๘๔ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดจะมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศผลการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น

เมื่อได้มีการประกาศผลการลงคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นภายในยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศผลการลงคะแนนเลือกตั้ง ในกรณีนี้ ให้ประกาศวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน

มาตรา ๘๕ เมื่อถึงกำหนดเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศปิดการลงคะแนนเลือกตั้งและงดจ่ายบัตรเลือกตั้ง แล้วให้ทำเครื่องหมายในบัตรเลือกตั้งที่เหลืออยู่เพื่อให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ใช้ลงคะแนนเลือกตั้งไม่ได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดและกรณีที่ผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิตามมาตรา ๖๘ เหลืออยู่ในที่เลือกตั้งแต่ยังไม่ได้รับบัตรเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจ่ายบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้มาแสดงตนนั้น และเมื่อได้ทำ การลงคะแนนเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปิดช่องใส่บัตรเลือกตั้งของหีบบัตรเลือกตั้ง

ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจัดทำรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรเลือกตั้งทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตนและรับบัตรเลือกตั้ง และจำนวนบัตรเลือกตั้งที่เหลือ แล้วให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทุกคนลงลายมือชื่อไว้ และประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ ณ ที่เลือกตั้งทราบ

มาตรา ๘๖ นับแต่เวลาที่ได้ปิดหีบบัตรเลือกตั้งเพื่อการลงคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ จนถึงเวลาที่ได้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งเพื่อการนับคะแนนเลือกตั้ง ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งไม่มีอำนาจโดยชอบ

ด้วยกฎหมายเปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพ ทำให้ไร้ประโยชน์หรือนำไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง หรือเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

มาตรา ๘๖/๑^๓ เมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตามรูปแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ที่หน่วยเลือกตั้ง หรือ ณ สถานที่ที่ใกล้เคียงหน่วยเลือกตั้ง แล้วให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามคนตามที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบหมายเป็นผู้นำหีบบัตรเลือกตั้งและเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว

การจัดส่งหีบบัตรเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องจัดทำเครื่องหมายเพื่อป้องกันการเปิดหรือเปลี่ยนหีบบัตร โดยมีการลงลายมือชื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทุกคนกำกับไว้ในลักษณะที่สามารถเห็นได้ง่ายถ้ามีการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายทั้งนี้ ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การเตรียมการจัดส่งและขนส่งหีบบัตรเลือกตั้งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้สำหรับหน่วยเลือกตั้งนั้น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในกรณีที่หน่วยเลือกตั้งใดจัดส่งหีบบัตรล่วงเลยระยะเวลา ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ได้รับมอบหมายจัดทำคำชี้แจงแสดงเหตุผลส่งให้คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งพิจารณาโดยพลันหากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสมควรก็ให้รับหีบบัตรเลือกตั้งนั้นไว้ดำเนินการนับคะแนนต่อไป โดยไม่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเสียไปหรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบใดตามพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดระยะเวลาตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

^๓มาตรา ๘๖/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

หมวด ๘

การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้ง

มาตรา ๘๗⁴ ให้นับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกหน่วยเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนแห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว เว้นแต่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ให้กำหนดสถานที่นับคะแนนดังนี้

(๑) กรณีที่เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทุกหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในเขตท้องที่เดียวกัน ให้กำหนดสถานที่นับคะแนนแห่งเดียวภายในเขตท้องที่นั้น

(๒) กรณีที่เป็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในอำเภอเดียวกัน ให้กำหนดสถานที่นับคะแนนแห่งเดียวภายในอำเภอนั้น

(๓) กรณีที่เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ให้กำหนดสถานที่นับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้ง ณ สถานที่แห่งเดียวภายในเขตเทศบาลนั้น

(๔) กรณีที่เป็นการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา ให้กำหนดสถานที่นับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้ง ณ สถานที่แห่งเดียวภายในเขตเมืองพัทยา

(๕) กรณีที่เป็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำหนดสถานที่นับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้ง ณ สถานที่แห่งเดียวภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

การรวมนับคะแนนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในเขตท้องที่ เขตอำเภอ หรือเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ถ้าเขตดังกล่าวมีจำนวนราษฎรเกินกว่าหนึ่งแสนคนหรือมีความจำเป็นตามลักษณะพื้นที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งแห่งตามความเหมาะสมและจำเป็นก็ได้

ให้เริ่มนับคะแนนเมื่อได้ส่งหีบบัตรเลือกตั้งจากทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมายังสถานที่นับคะแนนครบถ้วนแล้ว

เมื่อนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการนับคะแนนแสดงผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่นับคะแนนนั้น

ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้ง โดยปิดประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้ง ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง และสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร

⁴มาตรา ๘๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ให้ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการมีจำนวนที่เพียงพอต่อการนับคะแนน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหกคนโดยแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

มาตรา ๘๘^๕ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับหีบบัตรเลือกตั้ง การตรวจสอบหีบบัตรเลือกตั้งการเปิดหีบบัตรเลือกตั้ง และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ส่งไปยังหน่วยเลือกตั้ง ให้ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ไปรวมกับที่ได้รับคืนจากหน่วยเลือกตั้ง ตลอดจนการประกาศจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ส่งไปยังหน่วยเลือกตั้งที่ใช้ไปและที่ได้รับคืนจากหน่วยเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์การพิจารณาให้มีการนับคะแนนใหม่หรือการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นในกรณีที่จำนวนบัตรเลือกตั้งไม่ตรงกัน

(๒) วิธีการเก็บรักษาหีบบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งเพื่อรอการนับคะแนนเลือกตั้ง และเมื่อเสร็จสิ้นการนับคะแนน

(๓) วิธีปฏิบัติในการนำบัตรเลือกตั้งทั้งหมดมารวมกันและการนับบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องกำหนดมาตรการที่จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นการนับบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใด ในขณะที่นับคะแนนและการนับคะแนนจะต้องกระทำไปแล้วเสร็จในรวดเดียว โดยห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงการนับคะแนน

(๔) วิธีการจัดสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง และวิธีการนับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เพื่อให้ผู้อยู่ในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งเห็นการนับคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก

(๕) หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และการคัดค้านกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง

(๖) หลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้แทนผู้สมัครรับเลือกตั้งร่วมสังเกตการณ์และตรวจสอบการนับคะแนนให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม

(๗) วิธีการตรวจสอบเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๕ มาตรา ๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

(๘) การส่งผลการนับคะแนนเลือกตั้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อให้บัตรเลือกตั้งที่อยู่ในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งมีจำนวนผิดจากความจริง

มาตรา ๘๖^๖ ให้คณะกรรมการนับคะแนน นับคะแนนสำหรับบัตรเลือกตั้งที่ได้ทำเครื่องหมายในช่องไม่ลงคะแนนเลือกตั้งและให้ประกาศจำนวนบัตรดังกล่าวด้วย

ในการนับคะแนนหากปรากฏว่ามีบัตรเสีย ให้แยกบัตรเสียออกไว้ต่างหาก และห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนนไม่ว่ากรณีใด

บัตรเลือกตั้งต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย

(๑) บัตรปลอม

(๒) บัตรที่มีเครื่องหมายใด ๆ

(๓) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนเลือกตั้งให้กับผู้สมัครคนใด

(๔) บัตรที่ทำเครื่องหมายเป็นที่สังเกตตามมาตรา ๘๗

(๕) บัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ให้กรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสลักหลังในบัตรเสียว่า “เสีย” พร้อมทั้งระบุเหตุผลว่าเป็นบัตรเสียตามความในอนุมาตราใดและให้กรรมการนับคะแนนเลือกตั้งลงลายมือชื่อกำกับไว้ไม่น้อยกว่าสามคน

มาตรา ๘๖^๗ ห้ามมิให้กรรมการนับคะแนนเลือกตั้งจงใจนับบัตรเลือกตั้ง อ่าน

บัตรเลือกตั้ง นับคะแนนเลือกตั้งหรือรวมคะแนนเลือกตั้งให้ผิดจากความจริง หรือกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรเลือกตั้งชำรุด เสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำการใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ใช้ได้ หรือทำรายงานการเลือกตั้งผิดจากความจริง

มาตรา ๘๖^๘ เมื่อรวมผลการนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นจำนวนบัตร

^๖มาตรา ๘๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

^๗มาตรา ๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

^๘มาตรา ๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

เลือกตั้งที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้และจำนวนบัตรเลือกตั้งที่เหลือจากการลงคะแนน และรับทำรายงานผลการนับคะแนนส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสำเนาบัญชีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏหลักฐานการมาใช้สิทธิในหน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการนับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น

สำเนาบัญชีตามวรรคสอง ต้องเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ มีสิทธิเข้าถึงหรือคัดสำเนาได้ในทุกกรณีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง

การประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งวิธีการและระยะเวลาการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งและเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๓^๑ ถ้าการนับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุสุดวิสัยอย่างอื่น ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศงดการนับคะแนนสำหรับเขตเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนดวันและสถานที่นับคะแนนต่อไป โดยต้องไม่เกินสามวันนับแต่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง

มาตรา ๕๔ ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าจะสมควรมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

มาตรา ๕๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๕๒ แล้วเห็นว่าการเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าได้มีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง

^๑ มาตรา ๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การทุจริตหรือความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าวหรือการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

บทบัญญัติตามวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือมีคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

มาตรา ๕๖ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามิหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สบสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่ากระทำความนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และให้คณะอนุกรรมการได้รับคำตอบแทนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่ามีการกระทำความอันเป็นการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของผู้ใด ถ้าเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้สมัครผู้นั้นระงับหรือดำเนินการใดเพื่อแก้ไขความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้นภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ผู้สมัครผู้นั้นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้สันนิษฐานว่าผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำนั้น

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕๖ ต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครคนใดแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครผู้นั้นด้วย

ในกรณีที่มิคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕๕ ภายหลังจากวันลงคะแนนและผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้นำความในมาตรา ๕๕ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๗ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ให้นำความในมาตรา ๕๖ มาใช้บังคับกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ โดยอนุโลม

มาตรา ๕๘ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และปรากฏผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับเลือกตั้ง หรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือวันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนหน้านี้ก่อนวันประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือวันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับการกระทำใด ๆ ของผู้ได้รับเลือกตั้งที่อาจมีผลกระทบต่อการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจากการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งใหม่ดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๕๖ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรา ๕๗ ให้ผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๕๖ หรือผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ค่าเสียหายตามจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินค่าใช้จ่ายในการให้มีการเลือกตั้งใหม่ ค่าเสียหายที่ได้รับชดเชยตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งใหม่นั้น

มาตรา ๑๐๐ ในกรณีที่มีผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น หรือในกรณีที่มีผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นน้อยกว่าหรือเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งต่อเมื่อได้คะแนนเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ในกรณีที่ผู้สมัครได้คะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังขาดอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น และมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังขาดอยู่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อให้ได้สมาชิกสภาท้องถิ่นครบจำนวน

มาตรา ๑๐๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐๐ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้หนึ่งคน ให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแต่ในเขตเลือกตั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเรียงตามลำดับลงมาในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น

ในกรณีที่ผู้สมัครได้คะแนนเลือกตั้งเท่ากันอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเรียงลำดับผู้ได้รับเลือกตั้งได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนเลือกตั้งเท่ากันจับสลากเพื่อให้ได้ผู้ได้รับเลือกตั้งครบจำนวนที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งต้องกระทำต่อหน้าผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

หมวด ๕

การคัดค้านการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๐๒ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้นเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๐๓ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและพิจารณาแล้วเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือมีการที่เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม หรือการฝ่าฝืนดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้ง หรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง ให้กรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งยกคำร้องคัดค้าน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคำร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องคัดค้าน ในกรณีจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้งครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

ให้นามตรา ๕๘ มาใช้บังคับกับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐๔ การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และมีอำนาจขอให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐานและพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

หมวด ๑๐

การควบคุมการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๐๕ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา ๑๐๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดำเนินการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งให้ชัดเจน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายต้องดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแต่งตั้งบุคคลอื่นเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการดำเนินการหรือการสั่งการใดของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการหรือการสั่งการนั้นได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้าไปในที่เลือกตั้ง

มาตรา ๑๐๗ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๐๖ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไปในทางที่อาจเกิดความเสียหายแก่การจัดการเลือกตั้ง หรืออาจทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำตักเตือนที่ได้ให้ไว้ ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุติหรือระงับการกระทำความผิดกล่าวไว้ชั่วคราวได้

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าวหรือเมื่อเหตุตามวรรคหนึ่งปรากฏแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบและแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทน

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการ

เลือกตั้งและอำนวยความสะดวกแก่บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้ง และให้บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าการเลือกตั้งจะเสร็จสิ้น

มาตรา ๑๐๘ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรให้มีการดำเนินการทางวินัยด้วย ให้แจ้งต่อผู้บังคับบัญชาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อดำเนินการทางวินัย ในการนี้ ให้ใช้ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาดำเนินการทางวินัย

หมวด ๑๑

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๐๙ ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างผู้ใดขัดขวาง หน่วงเหนี่ยว หรือไม่ให้ความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควรในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑๐ เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยด้วย

มาตรา ๑๑๑ ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งสั่งตามมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑๒ ผู้ใดแจ้งเหตุตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่งอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑๔ ผู้ใดกระทำการอันเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจผิดว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกลั่นแกล้งให้ผู้สมัครนั้นถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการแจ้งหรือให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

ถ้าการกระทำตามวรรคสองหรือวรรคสามเป็นการกระทำ หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจของหัวหน้าพรรคการเมือง ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

มาตรา ๑๑๕ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา

มาตรา ๑๑๖ ผู้สมัครผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับเป็นจำนวนสามเท่าของจำนวนเงินที่เกินจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนด แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากันหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา ๑๑๗ ผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความจริงตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

ถ้าข้อความในบัญชีรายชื่อรับและรายชื่อที่ได้อัปโหลดตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นเท็จ ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๖ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๕ มาตรา ๘๕ หรือมาตรา ๘๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๑๑๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๘ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา ๑๒๐ ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๙ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา ๑๒๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือปรับแห่งละหนึ่งพันบาท แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากันหรือทั้งจำทั้งปรับ

ค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ให้นำส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ความผิดได้เกิดขึ้นเพื่อใช้ในการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น

มาตรา ๑๒๓ ผู้ใดจงใจกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ ให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ แก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ใช้ได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๑๒๔ ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ใดเปิดเผยให้ผู้อื่นทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดมาลงคะแนนเลือกตั้งหรือยังไม่มาลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๕¹⁰ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๖/๑หรือจงใจขัดขวางมิให้มีการส่งหีบบัตรเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ เพื่อให้การส่งหีบบัตรเลือกตั้งล่าช้าต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๑๒๖ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗๖ วรรคสอง มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ หรือมาตรา ๘๐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา ๑๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๑๒๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งเป็นผู้รับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ถ้าได้แจ้งถึงการกระทำความผิดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายก่อนหรือในวันเลือกตั้ง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

มาตรา ๑๒๙ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๗ วรรคสามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๐ ผู้ใดขาย จำหน่าย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้งในระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๑ ผู้ใดเล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันขึ้นต่อใด ๆ เกี่ยวกับผลของการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา ๑๓๒ ผู้ใดบังคับ บังคับ ชุ่ยเชิญ ขัดขวาง หน่วงเหนี่ยว หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้ผู้อื่นเสียสิทธิหรือไม่สามารถไปสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

¹⁰ มาตรา ๑๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๓๓ สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเนื่องจากมีหลักฐานเชื่อได้ว่าตนเองได้กระทำหรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุนหรือยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ใดเพื่อจูงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นลงคะแนนเสียงเลือกตนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือดเว้นการลงคะแนนเสียงเพื่อให้ตนได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อลงคะแนนหรือดเว้นการลงคะแนนเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๑๓๔ ผู้ใดกระทำ หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ หรือสนับสนุนการให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเสียงหรือดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลั่นแกล้งไม่ว่าด้วยประการใด ๆ เพื่อมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

มาตรา ๑๓๕ ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งใด ให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๓๖ ในกรณีที่ให้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้บรรดาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ยังมิใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้นที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงและยังมีผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการทั่วไปอยู่แล้วก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการต่อไปได้ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลง

(๔) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างสำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังคงอยู่ในวาระตาม (๑) หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปตาม (๓) โดยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้เช่นเดียวกับผู้ที่ตนดำรงตำแหน่งแทน

ในระหว่างที่ยังไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไปจนกว่าจะสิ้นเหตุตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี และให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งถัดไป

ในกรณีที่ยังคงใช้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งตามกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งเปลี่ยนแปลงหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นแทนก็ได้

มาตรา ๑๓๗ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้วถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดในประเภทนั้นยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ แต่มีวาระการดำรงตำแหน่งเหลือไม่ถึงหกสิบวัน ให้เริ่มนับระยะเวลาตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับเป็นต้นไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบกับมาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ดบัญญัติให้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกหน่วยเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนเดียวกันตามวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความถูกต้องของการนับคะแนน อันจะเป็นผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติผู้เขียน



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ว่าที่ร้อยตรี ศรีจันทร์ ใจไหว
วัน เดือน ปีเกิด	11 กันยายน 2510
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	193 หมู่ 2 ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ประวัติการทำงาน	
2550- ปัจจุบัน	ปลัดเทศบาลตำบลป่าแงะ อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย
2547-2550	ปลัดเทศบาลตำบลบ้านด้าย อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย
2542 -2547	ปลัดเทศบาลตำบลบ้านเหล่า อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย
2539 -2542	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย