



ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

DISHONEST PROBLEM IN THE ELECTION OF PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, MUNICIPAL, AND
SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

สืบทอดจตุรโก สำนวน ใจดี

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
DISHONEST PROBLEM IN THE ELECTION OF PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, MUNICIPAL, AND
SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

สืบตำรวจโท สำราญ ใจดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

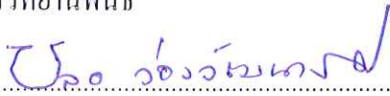
©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
DISHONEST PROBLEM IN THE ELECTION OF PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, MUNICIPAL, AND
SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

สืบตำรวจโท สำราญ ใจดี

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน
2553

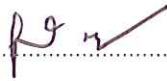
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธาน

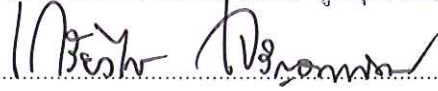
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชล ว่องวัฒนากุล)

.....กรรมการ

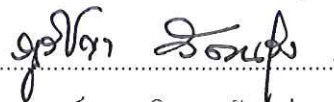
(รองศาสตราจารย์ ชุตักดิ์ ศิรินิล)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. มন্ত্রী รูปสุวรรณ)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. กุริชญา วัฒนรุ่ง)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการได้รับความกรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล ผู้ซึ่งเป็นประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษาและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ที่ท่านกรุณาได้รับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาแก่ ผู้เขียนในการแก้ไขเพิ่มเติมวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสมบูรณ์

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงขอบคุณ เจ้าหน้าที่ ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้า หลวงทุก ๆ ท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคล องค์กร ทั้งภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ที่สนใจ ในการนำผลการศึกษาในนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อ ปรับปรุง พัฒนาให้เกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวมต่อไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือข้อบกพร่อง ประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สืบตำรวจโท สำราญ ใจดี

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
ผู้เขียน	สืบตำรวจโท สำราญ ใจดี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากฎหมายการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ที่เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง โดยศึกษาข้อบกพร่องหรือช่องว่างของกฎหมายในการเลือกตั้งเพื่อปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้งให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากการวิจัยพบว่ามีปัญหาข้อบกพร่อง คือการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการคัดค้านคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหากมีการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง และกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งขณะดำรงตำแหน่งได้ฝ่าฝืนข้อห้ามในช่วงก่อนหกสิบวันก่อนครบวาระแล้วถูกร้องเรียนและได้ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งกฎหมายไม่สามารถดำเนินการตามความผิดได้ และยังพบว่ามีความหมายบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมาย โดยกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วควรที่จะให้โอกาสผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ยื่นคัดค้านคุณสมบัติผู้ได้รับการเลือกตั้งหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งได้อีก และควรเพิ่มเติมกฎหมายในกรณีที่ผู้สมัครได้ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งโดยให้คิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในขณะดำรงตำแหน่งภายในหกสิบวันก่อนการลาออกจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งด้วย และกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำผิดโดยฝ่าฝืนข้อห้ามและได้ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง ควรห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ลาออกจากตำแหน่ง และควรยกเลิกกฎหมายบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

คำสำคัญ: การทุจริต / การเลือกตั้ง / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



Thesis Title	Dishonest Problem in the Election of Provincial Administrative Organization, Municipal, and Sub-District Administrative Organization
Author	Police corporal Samran Chaidi
Degree	Master of Laws (Public Law)
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Chusak Sirinil Assoc. Prof. Dr. Montree Rupsuwan Assoc. Prof. Dr. purichaya Wattanarung

ABTRACT

The purpose of this thesis are to study the laws relating to the election of local government organizations according to the act which legislated in 2002 and amended (No. 2) in 2003 and relating to election dishonesty, of the election of members of local assemblies or local administrators and to study the defect problems of law enforcement in the prevention and suppression of buying the right and selling the voice in the election for the Provincial, Municipal and Sub-District Administrative Organizations. This thesis is also aim to find the guideline of amendment of laws that relate to the election dishonesty to make it more complete. Research was conduct by using election relating documents which were the Act of election of members of local assemblies or local administrators, 2002 which amended (No. 2) in 2003, articles, researches, books, thesis and related journals.

From this research, it was found that there were dishonesty problem in The Election for Provincial, Municipal and Sub-District Administration Organization. As time goes by, the election dishonesty would increase more and more. The consequence is obtaining some disqualified Provincial Organization Administrators, Members of Provincial Administrative Organization, Mayors,

Aldermen, Sub-district Organization Administrators and Members of Sub-district Administrative Organization. This would be resulted in the democratic underdevelopment as it is supposed to be developed. According to the Act of election of members of local assemblies or local administrators, 2002 which amended (No. 2) in 2003, which being used to prevention and suppression of buying the right and selling the voice in the election, it is unable to enforced effectively. It due to law section 50 is flawed. Any eligible voters, who concluded that the candidates have no right to be candidate of the election, have right to petition to the Election Commission before the election take place which not less than twenty days to withdraw a candidate who has no right. The problem of candidate for election rights are when eligible voters found any candidate who disqualified for applying the election, they filed objection against to those candidate to Election Commission within 20 days before the election. The problem is that after the election results announcement, if there were those who were elected are disqualified, the eligible voters have no opportunities again to file against the property of who has been elected. Section 54 allows the Provincial Election Commission announced the spending limits in the elections of candidates. Spending limits in the elections as a result of expiration of term of office is calculated from the costs in the day that the spending occurs within sixty days before the day of full term of office until the election day. If the candidate has resigned before the full term and then apply for re-election. It must be considered as an expense as if the case of expiration of term of office. The problem is if there are those who are almost full term of office and have spend for election preparation before full term of office, resign before the expiration of term of office. It is not concerned as a spending. It is due to it is not prohibited by the requirements of the Election Commission. Section 57, if the election due to the expiration of term of office of members of local assemblies or local administrators, it shall not be made within sixty days before the full term of office until the election day. The problem is that during the first sixty days before the election of candidates if there are election dishonesty which are buying rights, to distribute the money and things, to provide, promise to provide, to banquet to any person. Then alleged candidate resign before the expiration of term of office. The law cannot take it as guilt due to it is incompatible to the criteria of this section. For section

133 and 134, there are direct local administrator election in nowadays. The problem of these 2 sections is inconsistent with direct local administrator election principle.

From the defect of the Act of election of members of local assemblies or local administrators, 2002 which amended (No. 2) in 2003 in section 50, after the election results announcement, it should present an opportunity to eligible voters to file the objection against qualification of the elected within 30 days after the announcement of the election. Moreover, it should add the words in the last paragraph of section 54 that. If any candidate has resigned before the full term and then apply for re-election. It is considered that the expense including the spending within the term that is sixty day before resigning until election day. It should have amending in section 57. It should add "Do not join the election within one year from the date of resignation" in the last paragraph. It should cancel the section 133 and 134 that do not comply with the principle of direct election of local administrators from the public. It is not necessary to have the provisions of this section any longer.

Keywords: Dishonesty / Election / Local Administrative Organization

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.7 คำนิยามศัพท์	7
2 แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่น	9
2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน	9
2.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty)	11
2.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (national sovereignty)	12
2.4 แนวคิดในการปฏิรูปการเมืองเพื่อกำหนดโครงสร้างและการใช้อำนาจอธิรัฐ	14
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	18
2.6 หลักการทั่วไปของการเลือกตั้ง	30
2.7 หลักการสำคัญของการเลือกตั้ง	38
2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
2.9 องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	41
2.10 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	50
3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นและระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ	53
3.1 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทย	53
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการวิจัยในการป้องกันทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545	64
3.3 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	67
3.4 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	74
4 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่น	83
4.1 การใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	83
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545	84
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 54	95
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	101
4.5 ตัวอย่างคำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	107

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
4.6 บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้ง	113
4.7 ข้อห้ามในการกระทำความผิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545	114
5 สรุปและข้อเสนอแนะ	118
5.1 บทสรุป	118
5.2 ข้อเสนอแนะแนวทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง	123
รายการอ้างอิง	125
ประวัติผู้เขียน	130

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	70
3.2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของเทศญี่ปุ่น	77



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีการพัฒนาการตามลำดับ โดยเริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่¹ รวมทั้งรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การเงิน การคลัง และมีอำนาจของตนเองเป็นการเฉพาะโดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย

หลังจากที่ประกาศใช้รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในปลายปี พ.ศ. 2546 แล้วรัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2547 ถือว่าเป็นปีของการเลือกตั้งโดยตรงของท้องถิ่น ตั้งแต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล พัทธา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งในครั้งนี้ถือว่าเป็นระบบการเลือกตั้งใหม่ แต่ถึงแม้การเลือกตั้งระบบใหม่จะออกแบบมาเป็นอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอุปสรรคที่สำคัญมีปัญหาทางด้านกฎหมายในการทุจริตการเลือกตั้ง ประชาชนยังขาดความรู้ความ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281

เข้าใจในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีขอบเขตมากนักเพียงใด มีบทบาทและหน้าที่อย่างไร ทำให้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งที่ผ่าน ๆ มา ซึ่งถ้าประชาชนตระหนักและเข้าใจถึงความสำคัญในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วจะมีผลทำให้การได้มาซึ่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรมมากขึ้น จนประมาณที่รัฐจัดสรรไว้สำหรับการเลือกตั้งก็จะไม่สูญเสียไปโดยปราศจากประโยชน์

นอกจากนี้การเลือกตั้งท้องถิ่นนับเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติอีกด้วย การเลือกตั้งท้องถิ่นจะมีคุณค่าสมควรแก่การยอมรับว่าได้ดำเนินไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อมีการบริหารจัดการที่ดีที่เป็นไปด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม การบริหารจัดการเลือกตั้งในทางปฏิบัติจะต้องมองในภาพรวมโดยเฉพาะต้องมีการวางแผนทุกขั้นตอน มีการเตรียมการที่ดี โครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งและระบบการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ผ่านมามีการจัดการเลือกตั้งการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งพบว่า การดำเนินเลือกตั้งของท้องถิ่นที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาและอุปสรรคหลาย ๆ ด้าน ทั้งปัญหาทางด้านกฎหมายที่มีข้อบกพร่องและทำให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งขึ้นมีมาตรา 50, 54, 57, 133 และมาตรา 134 โดยมีปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

มาตรา 50 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันเพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และให้นำความในมาตรา 49 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือตามมาตรา 50 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีการตรวจพบว่าผู้สมัครรายใดขาดคุณสมบัติที่รับสมัครการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรายนั้นอาจยื่นคัดค้านผู้สมัครรายนั้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 20 วันก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้วตามมาตรา 47 เป็นการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครซึ่งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติโดยใช้เวลาเพียง 7 วันหลังวันรับสมัครและกฎหมายยังให้โอกาสผู้สมัครตามมาตรา 49 กรณีที่ตนเองไม่มีชื่อรับสมัครรับเลือกตั้งโดยยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง ปัญหาที่พบคือหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหากมีการพบว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น

ผู้ขาดคุณสมบัติแล้วไม่อาจที่จะให้โอกาสผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ยื่นคัดค้านคุณสมบัติผู้ได้รับการเลือกตั้งได้อีก

มาตรา 54 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวได้กำหนดในข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งให้คิดค่าใช้จ่ายตั้งแต่วันที่มียารการใช้จ่ายเกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

กรณีมีเหตุอื่นใดที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่มีใช้การครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร “ให้เริ่มตั้งแต่วันที่มิประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง”

ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีมีผู้ที่ครบวาระได้มีการใช้จ่ายในการเตรียมการรับสมัครการเลือกตั้งก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วได้ลาออกก่อนที่จะหมดวาระลง กฎหมายไม่สามารถถือเป็นค่าใช้จ่ายได้เพราะข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ห้ามไว้ กรณีที่ผู้สมัครได้ชิงลาออกก่อนครบวาระ แล้วลงสมัครรับเลือกตั้งอีก

มาตรา 57 บัญญัติว่า “เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อบุญใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

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

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเกียรติ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรืออุบายให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2)

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศเพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา 57 นี้เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายจะใช้บังคับแก่ผู้ที่จะกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียง หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการซื้อเสียง

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง”

ปัญหาคือในช่วงก่อนหกสิบวันก่อนการเลือกตั้งผู้สมัครที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีการทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งซื้อสิทธิขายเสียงแจกสิ่งของให้สัญญาว่าจะให้เลี้ยงอาหาร และแจกเงินให้แก่ผู้มีสิทธิหากผู้สมัครถูกแก๊งค์ใดตามมาตรานี้ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ แล้วถูกผู้อื่นร้องเรียนว่ากระทำความผิดตามมาตรานี้ ได้ชิงลาออกก่อนครบวาระดำรงตำแหน่งซึ่งกฎหมายไม่สามารถดำเนินการเอาผิดได้เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามวรรคสองของมาตรา 57

มาตรา 133 บัญญัติว่า “ สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเนื่องจากมีหลักฐานเชื่อได้ว่าตนเองได้กระทำหรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดหรือยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ใดเพื่อจูงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นลงคะแนนเสียงเลือกตนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงเพื่อให้ตนได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือ

ประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนเลือกผู้บริหารท้องถิ่น”

มาตรา 134 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำ หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ หรือสนับสนุนการให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อบังคับให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเสียงหรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลั่นแกล้งไม่ว่าด้วยประการใด ๆ เพื่อมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่น”

ปัญหาของสองมาตรานี้คือที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้ใดมีการให้สินบนหรือสนับสนุนการกระทำผิดแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บริหารซึ่งขัดหลักการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

เนื่องจากเนื้อหาสาระ และกระบวนการในการบริหารและจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 จะต้องบังคับใช้กับการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เป็นเหตุผลสำคัญ ที่ทำให้ผู้วิจัยต้องศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการบริหารจัดการเลือกตั้ง ข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อเสนอแนะของผู้มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถึงแนวทางในการแก้ไข ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงกฎหมายการเลือกตั้ง ขั้นตอนกระบวนการในการปฏิบัติงาน สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งต่อไปให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การบริหารและจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะมีขึ้นต่อไปเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต เทียบธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์กร หรือนุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในทุกระดับ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและศึกษากฎหมายตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาข้อบกพร่องของการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีผลต่อการทุจริตการเลือกตั้ง

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้งให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายยังมีช่องว่างและไม่ครอบคลุม ไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีการทุจริตการเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพื่อควบคุมการเลือกตั้งเป็นไปด้วย ความบริสุทธิ์ และเที่ยงธรรม

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่มีข้อบกพร่องที่ทำให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล และการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยโดยใช้เอกสาร (documentary research) ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ระเบียบหรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสารที่เกี่ยวข้อง ใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะ และปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

1.6.2 ทำให้ทราบถึงสาเหตุ ปัญหา อุปสรรคข้อบกพร่อง และผลกระทบ ในการเลือกตั้งท้องถิ่นและข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง

1.6.3 ผลการศึกษาสามารถนำเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นแนวทางแก่ผู้สนใจนำไปศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

1.7 คำนิยามศัพท์

1.7.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีกฎหมายจัดตั้ง

1.7.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน และกรรมการการเลือกตั้งอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

1.7.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะอนุกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครและ ผู้ที่ได้รับการทาบทามจำนวนสามเท่าของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคัดเลือกให้เหลือเพียง 5 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

1.7.4 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะอนุกรรมการสรรหาคณะกรรมการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครและผู้ที่ได้รับการทาบทามจำนวน 8 คน เพื่อให้คณะกรรมการเลือกตั้งพิจารณาคัดเลือกให้เหลือเพียง 4 คน รวมกับหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น 1 คน รวมเป็น 5 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 60 วัน ยกเว้นกรณีจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจยื่นหรือขยายเวลาการดำรงตำแหน่งได้

1.7.5 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่น

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้แทนปวงชน

ทฤษฎีว่าด้วยการเป็นผู้แทนปวงชน เริ่มพัฒนาในศตวรรษที่ 17-18 ก่อนหน้านั้น แม้จะมีระบบประชาธิปไตยเช่นในสมัยกรีก ก็เป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนปกครองตนเองไม่ผ่านทางผู้แทน ประชาธิปไตยโดยตรงไม่อาจดำเนินไปได้ในรัฐที่มีประชากรและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องจัดทำเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงเข้ามาแทนที่ โดยมีเหตุผลในทางทฤษฎีอื่นจะส่งผลต่อหลักการของการเป็นผู้แทนปวงชนหลายประการ เริ่มจากอำนาจอธิปไตย ใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอธิปไตยและเหตุผลทางทฤษฎีที่รองรับหลักการการเป็นผู้แทนปวงชนที่สำคัญอีก 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งจะศึกษาเป็นลำดับดังนี้

“อำนาจอธิปไตย” (sovereignty) หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ อำนาจอธิปไตยนี้ เริ่มจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 เดิมเรียกกันว่า “อำนาจอสูงสุด” (supremacy) ความเป็นเจ้าของอธิปไตย มีทฤษฎีตามลำดับวิวัฒนาการ ดังนี้²

1. ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจอสูงสุดของพระผู้เป็นเจ้า
2. ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจอสูงสุดของพระสันตะปาปา
3. ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจอสูงสุดของกษัตริย์
4. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ
5. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

² วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), 212-213.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น คือการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศ หรือ อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ และการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 แบบ คือ³

1. ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง การปกครองชนิดนี้ราษฎรร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมืองและออกกฎหมายเอง จะตั้งผู้แทนขึ้นสำหรับงานธุรการ งานด้านตุลาการ ส่วนงานในด้านจัดทำกฎหมายนั้น ราษฎรทำเองโดยตรง ในทางปฏิบัติใช้วิธีให้การประชุมกันออกกฎหมายเป็นครั้งคราว และมีเจ้าหน้าที่บริหารไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง วิธีนี้เดิมใช้อยู่ในประเทศกรีก ในปัจจุบันยังใช้อยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สำหรับในบางมลรัฐ กล่าวคือถึงปี ราษฎรก็มาประชุมกันพิจารณาออกกฎหมายหรือการจตุระเบียบภาษีอากรเสร็จแล้ว ก็เป็นหน้าที่กรรมการของมลรัฐที่จะทำงานต่อไปตามนั้น วิธีนี้ใช้ได้ผลดีเฉพาะในท้องที่ที่พลเมืองน้อย และมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกัน แต่ถ้าท้องที่ใดที่พลเมืองมากก็ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงไม่นิยมใช้การปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และหันมาใช้ระบอบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

2. ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมผ่านทางผู้แทน การปกครองชนิดนี้ราษฎรเป็นผู้เลือกบุคคลจำนวนหนึ่งให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนผู้ที่ถูกเลือก จึงเป็นผู้แทนของราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร การเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองแบบนี้ ระบอบการปกครองแบบนี้ ได้เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษแล้วแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ จนเป็นที่นิยมอยู่ในเวลานี้

3. ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทั้งโดยตรง การปกครองแบบนี้เป็นวิธีผสมระหว่างวิธีหนึ่งและวิธีที่สอง โดยมีผู้แทนราษฎรอย่างวิธีที่สองแต่ราษฎรมิได้มอบอำนาจแก่ผู้แทนทั้งหมด มีการสงวนบางเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งบางกรณีให้เสนอร่างกฎหมายไปขอความเห็นราษฎรทั้งหมด คือ การลงประชามติ (referendum) หรือราษฎรเสนอร่างกฎหมายไปยังรัฐสภาก็ได้ Initiative วิธีนี้ใช้ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ใช้เฉพาะกิจการบางเรื่องเท่านั้น มิได้ใช้โดยทั่วไป

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542),

ในปัจจุบัน ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ใช้ระบบประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมผ่านทางผู้แทน บนหลักทฤษฎีว่าด้วยการเป็นผู้แทนปวงชน เพราะประชาธิปไตยโดยตรงไม่อาจดำเนินไปได้ในรัฐที่มีประชากรและกิจการต่าง ๆ ที่ต้องจัดทำเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย

หลักทฤษฎีว่าด้วยการเป็นผู้แทนปวงชน หรือหลักการเป็นผู้แทนราษฎร มีเหตุผลและทฤษฎีเบื้องต้นที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

2.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty)

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักคิดชาวฝรั่งเศสได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามิใช่การข่มขู่บังคับ ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคม หรืออำนาจอธิปไตย⁴ รูสโซอธิบายว่า รัฐหนึ่งประกอบด้วยประชาชน 10,000 คน ประชาชนแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1 ใน 10,000 ส่วนโดยบุคคลแต่ละคนในรัฐหนึ่ง เป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบไว้ให้แก่สังคม ตามทฤษฎีนี้ สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของสมาชิกในสังคม ทฤษฎีนี้เน้นความเสมอภาคเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน และเน้นการปกครองแทนประชาชน เพราะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็มีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจนี้เท่ากับราษฎรอื่น เพียงแต่ได้อำนาจนี้มาจากความยินยอมพร้อมใจของราษฎรทั้งหลาย ให้ทำการแทนชั่วคราวไม่ใช่ให้เป็นเจ้าของประเทศอย่างถาวรดังกรณีราชาธิปไตยทฤษฎีนี้เรียกกันว่าทฤษฎีประชาธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ศาสตราจารย์ อังเดร โอริอู (André Hauriou) ผู้มีชื่อเสียงของฝรั่งเศสอธิบายว่า ทฤษฎีนี้สนับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวง ดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณ หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนก็ได้⁵

⁴ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2530),

⁵ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), 219.

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของรุสโซว์⁶ เป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลสำคัญโดยสรุป คือ⁶

2.2.1 ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (universal suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่ รุสโซว์กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้” และการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิที่จะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้

2.2.2 การมอบอำนาจของราษฎร ให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง

2.2.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายเช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ

2.3 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (national sovereignty)

แม้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและหนังสือเรื่อง “สัญญาประชาคม” (le contrat social) ของรุสโซว์ จะมีอิทธิพลในทางความคิดในยุคนั้นอย่างมาก แต่ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี 1789 พวกปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับในทฤษฎีดังกล่าว นักคิดคนสำคัญของพวกปฏิวัติ คือ ซิเอแยส์ (Sieyès) ได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นที่ยอมรับของนักปฏิวัติฝรั่งเศสในขณะนั้น และสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ยอมรับทฤษฎีดังกล่าวดังที่ปรากฏในข้อ 3 ของปณิญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกันที่มีการปฏิวัติใหญ่นั้นเองว่า “อำนาจอธิปไตยทุกชนิดเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากชาติหาได้ไม่” การเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542),

“ราษฎร” ก็ด้วยเหตุผลว่า ชาติเป็นสภาพความจริงที่อยู่เหนือราษฎร ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้น ๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ ทางความเป็นฝักใฝ่ของราษฎรทุกยุคทุกสมัย

ศาสตราจารย์ ดูแวร์เชย์ (Duverger) กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบูรจัวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้ง และการเป็นผู้แทนพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเขายังมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง”⁷

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติโดยสรุป คือ⁸

2.3.1 ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาตินั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง (universal suffrage) มีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

2.3.2 ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขต เลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราษฎรผู้เลือกตั้ง

2.3.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้

⁷ โกลิณ พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2530),

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542),

2.4 แนวคิดในการปฏิรูปการเมืองเพื่อกำหนดโครงสร้างและการใช้อำนาจอธิปไตย

การปฏิรูปการเมือง หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองพวกพ้อง

การปฏิรูปการเมืองมิใช่การพยายามทำให้คนเลวกลายเป็นคนดี แต่เป็นการหาทางป้องกันไม่ให้คนเลวมีโอกาสในการปกครองบ้านเมือง⁹ ซึ่งสามารถทำได้โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างแท้จริง

2.4.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการบริหารประเทศหรือท้องถิ่นของตน ซึ่งการเลือกตั้งเป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการที่ประชาชนพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจปกครองแทนตนซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นการผสมผสานประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกัน เพื่อรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงกับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้าด้วยกัน ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน ได้แก่ การกระจายอำนาจและการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองที่สำคัญ การสร้างหน่วยปกครองหรือองค์กรปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนเป็นรากฐานการเมืองการปกครอง การสร้างนักการเมือง ที่มีความรู้ ความสามารถและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งรากฐานการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบ ด้วยหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ¹⁰

⁹ วรทิพย์ มีมาก และชีวินทร์ ฉายาชาวลิต, *หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*, (กรุงเทพฯ: ราชไทยเพลส, 2547), 56.

¹⁰ เซาวนะ ไตรมาส, *การเสริมพลังภาคประชาชนกับการสร้างฐานรากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*, (กรุงเทพฯ: พี.เพลส, 2549), 427.

2.4.1.1 อิทธิพลของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานในการขับเคลื่อนสังคมและการเมือง ได้แก่ การกำหนดทิศทางการเมืองให้มีความชัดเจนในประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การสร้างการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และมีการถ่วงดุลโดยเพิ่มขนาดของชนชั้นกลาง การสร้างกลไกเครื่องมือทางการเมือง การใช้อำนาจและการตรวจสอบอำนาจ การสร้างคุณภาพการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น การแก้ไขปัญหารากฐานของระบบการเมืองทั้งการมีส่วนร่วมและความชอบธรรมทางการเมือง การสร้างพัฒนาการใหม่ของการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการรักษาความยั่งยืนของการปกครองโดยกฎหมาย การแก้ไขปัญหารากฐานของระบบการเมืองทั้งการมีส่วนร่วมและความชอบธรรมทางการเมือง การสร้างพัฒนาการใหม่ของการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการรักษาความยั่งยืนของการปกครองโดยกฎหมาย¹¹

2.4.1.2 ผลกระทบของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานให้ระบบการเมืองได้รับผลกระทบที่เป็นการยกระดับมาตรฐานของการเมืองใหม่ ได้แก่ ผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เข้มแข็ง โดยเพิ่มช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงภารกิจสำคัญทางการเมือง พร้อมกับการสร้างสัมฤทธิ์ทางการเมือง ผลต่อการสร้างสังคมประชาธิปไตย โดยการวางรากฐานเชิงกระบวนการวิธีที่ได้ดูแลและเชื่อมโยงกันระหว่างการแข่งขันทางอำนาจกับการมีส่วนร่วมตามสิทธิและเสรีภาพ ผลต่อการสร้างนิติรัฐ โดยเฉพาะความชัดเจนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ผลต่อการจรรโลงรักษาอธิปไตยทั้งของรัฐและประชาชน โดยเฉพาะความชัดเจนในการเพิ่มมาตรการรักษาอธิปไตยของรัฐภายนอกประเทศให้ยึดโยงกับมาตรการรักษาอธิปไตยของประชาชนภายในประเทศอย่างเคร่งครัด

2.4.1.3 คุณภาพสังคมตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานให้สังคมและการเมืองบรรลุถึงเป้าหมายที่สำคัญ คือ สังคมที่มีความเสมอภาค โดยเฉพาะความชัดเจนในการป้องกันการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม สังคมสันติภาพ โดยเฉพาะความชัดเจนในการสร้างกลไกประสานความขัดแย้งและระงับข้อพิพาทสาธารณะในหลายระดับชั้น และสังคมภราดรภาพ โดยการสร้างกลไกประนีประนอมประโยชน์และการสร้างความเห็นพ้องร่วมกันในเวทีสาธารณะที่ซับซ้อน

¹¹ เขวณะ ไตรมาส, การเสริมพลังภาคประชาชนกับการสร้างฐานรากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, (กรุงเทพฯ: พี.เพลส, 2549), 429.

2.4.1.4 สิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานให้สังคมและการเมืองเอื้ออำนวยต่อสิทธิของประชาชนใน 5 ลักษณะด้วยกัน คือ สร้างฐานสิทธิของประชาชน ครอบคลุมทั้งสิทธิความเป็นคน สิทธิความเป็นพลเมือง สิทธิความเสมอภาค โดยการสร้างรูปธรรมของสิทธิความเป็นคน หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การสร้างกลไกและช่องทางสิทธิของประชาชนครอบคลุมทั้งการป้องกันสิทธิ การคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาสิทธิ การวางเป้าหมายในการใช้สิทธิของประชาชนครอบคลุมทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง การสร้างกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน ครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ การสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมที่สามารถก่อผลกระทบหรือก่ออิทธิพลต่อการสร้างสัมฤทธิ์ผลทางการเมืองของประชาชนได้ทั้งการโต้แย้งและการล้มล้าง

2.4.1.5 พลังของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานในการขยายขนาดและกำลังของประชาชนให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง ได้แก่ พลังประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกชน ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับด้วยสิทธิความเป็นคน พลเมือง และความเสมอภาค พลังประชาชนในฐานะเป็นกลุ่ม ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับด้วยการให้สิทธิการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ การรวมตัวจัดตั้งสมาคม กลุ่มและการจัดตั้งพรรคการเมือง พลังประชาชนในฐานะที่เป็นชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับด้วยสิทธิมนุษยชนด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา จารีตประเพณี และการใช้ทรัพยากร พลังประชาชนในฐานะที่เป็นท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับด้วยการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการยกฐานะเขตการปกครองในระดับจังหวัด โดยเจตจำนงของประชาชนเอง พลังประชาชนในฐานะที่เป็นมหาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับด้วยการให้สิทธิประชาชนในการออกเสียงประชามติ การทำประชามติ¹²

2.4.2 การเข้าถึงทางการเมืองภาคประชาชน

การเข้าถึงทางการเมืองภาคประชาชนทั้งในระดับชาติ และการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นการเมืองภายในเขตการปกครอง หรือหน่วยการปกครองที่กระจายไปตามพื้นที่และมีรูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตามเขตปกครองหรือหน่วยการปกครองนั้น ๆ ได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกระดับหนึ่ง นอกเหนือจากการเมืองในระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการ เช่น

¹² เสวณะ ไตรมาส, การเสริมพลังภาคประชาชนกับการสร้างฐานรากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, (กรุงเทพฯ: พี.เพลส, 2549), 431.

ขนาดของพื้นที่ ที่ตั้งของพื้นที่ ฐานะทางการปกครองของพื้นที่ ขนาดและความหนาแน่นของประชากร ขนาดของรายได้ ความสามารถและความมีอิสระในการปกครองตนเอง ขนาดของภาระความรับผิดชอบ เมื่อหน่วยปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน บทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละหน่วยงานการปกครอง ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามรายละเอียดปลีกย่อยด้วย

แม้ว่าในสาระสำคัญถือว่าเป็นเรื่องของการมีอิสระในการปกครองตนเองของประชาชน เป็นสำคัญก็ตาม ด้วยเหตุนี้ หน่วยปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จึงมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญของตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล มีจุดเด่นในแง่ความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเข้าถึงประชาชนทุกพื้นที่ ได้อย่างเท่าเทียมกันตามสถานะของเขตการปกครอง ระดับตำบลเหมือนกัน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจุดเด่นในแง่การบูรณาการ ความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับย่อยในเขตจังหวัด กับการปกครองในระดับภูมิภาค ให้มีเอกภาพเป็นองค์กรร่วมเดียวกัน ส่วนเทศบาลมีจุดเด่นในแง่ของความเป็นอิสระ และการแบ่งเบาภาระการปกครองของส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ส่วนเมืองพัทยาถือว่ามีจุดเด่นในแง่ของการตอบสนองความต้องการพิเศษเฉพาะพื้นที่ และการเน้นประสิทธิภาพการบริหารจัดการแบบอาชีพนิยม สำหรับกรุงเทพมหานคร นั้น ถือว่ามีจุดเด่นในแง่ของการเน้นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งมีอิสระ โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองที่เป็นเอกเทศได้ ทั้งนี้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้ คือ¹³

2.4.2.1 การแข่งขันเข้าสู่อำนาจการปกครองท้องถิ่น

1. กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
2. กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. กรณีเทศบาล จะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี
4. กรณีเมืองพัทยา จะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา
5. กรณีกรุงเทพมหานคร จะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร

¹³ ชาวนะ ไตรมาส, การเสริมพลังภาคประชาชนกับการสร้างฐานรากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2549), 435-436.

2.4.2.2 การเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. การออกเสียงเลือกตั้ง
2. การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
3. การตรวจสอบการบริหารและการเข้าชื่อของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนสามในสี่ เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การเข้ามีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นในชุมชน เช่น การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนจะขอล่าไว้ในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น อันได้แก่ ความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.5.1 ความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผู้ให้นิยามความหมายไว้หลายท่าน โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำนิยาม ดังนี้

วิท (Wit, 1967) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ร็อบสัน (Robson, 1953) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามที่มีผู้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว สามารถสรุปเป็นหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้¹⁴

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตย เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นจึงมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

¹⁴ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 29-30.

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ ตลอดจนมีอำนาจที่จะกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วย

4. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรในการบริหารและปกครองตนเอง ที่แบ่งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตน

2.5.1.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาล¹⁵ ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (well being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (national security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้¹⁶

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ

¹⁵ Plano, J. C., **Political Science Dictionary**, (Hinsdale, Ill: Dry Press, 1973), 147.

¹⁶ ชูวงศ์ ชาญบุตร, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: พิมพ์สน พรีนติ้ง เซ็นเตอร์, 2539), 28.

และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด¹⁷

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน¹⁸

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

¹⁷ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), 6-7.

¹⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: พิมพ์พรินติ้ง เซ็นเตอร์, 2539), 29.

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการเป็นต้น¹⁹

2.5.2 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน (public administration) หมายถึงการร่วมมือดำเนินงานหรือกิจการต่าง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ หรือที่รัฐต้องกระทำให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยต้องอาศัยหน่วยงานหรือส่วนราชการ และระเบียบบริหารราชการ

ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสงบสุขเรียบร้อย นั้น รัฐจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการบริหารราชการโดยมีกลไกและองค์กรต่าง ๆ อันจะเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การดำเนินการกิจของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้²⁰

2.5.2.1 หลักการรวมอำนาจ

หลักการรวมอำนาจมีความหมายได้ 2 ลักษณะ คือ หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง และหลักการรวมอำนาจการปกครอง โดยหลักการรวมอำนาจในทางการเมืองนั้นนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ ส่วนหลักการรวมอำนาจการปกครอง เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน

การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ “ส่วนกลาง” คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมี

¹⁹ ชวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: พินนาศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์, 2539), 32.

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท, 2550), 22-30.

เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ²¹

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

หลักการรวมอำนาจการปกครองนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นอีก 2 รูปแบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง กล่าวคือ

1) การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค การปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศสร้างภาระให้กับส่วนกลางเป็นอย่างมาก เพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก

2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้มีประโยชน์สำคัญหลายประการ คือ นับได้ว่าเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่น เพราะเมื่อมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำส่วนภูมิภาค ก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่นั้นจัดทำเองได้บางส่วน นอกจากนี้ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจก็ยังทำให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปรวดเร็วขึ้น ไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่อง

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีจัดระเบียบการปกครองโดยรวมอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาเข้าไว้ในส่วนกลาง

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 17-18.

การจัดระเบียบองค์กรฝ่ายปกครองเช่นนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับข้อดีนั้นได้แก่

1) อำนาจของรัฐบาลจะมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วประเทศ ทำให้คำสั่งสอนมีผลสมจริงได้ง่าย เพราะจะมีผู้รับช่วงไปปฏิบัติเป็นทอด ๆ และมีการให้คุณ ให้โทษแก่ผู้ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนได้โดยง่าย

2) ราษฎรจะได้รับประโยชน์จากการปกครองโดยเสมอหน้ากัน ไม่มีอคติว่าท้องถิ่นใด ควรได้รับประโยชน์มากกว่าท้องถิ่นอื่น ในกรณีที่แต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมจนเห็นได้ว่าหากจัดการปกครองตนเองแล้วอาจมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบเหลือมล้ากัน

3) การจัดการปกครองประเทศแบบนี้ จะประหยัดเพราะบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เป็นของรัฐบาลใช้ร่วมกันทั่วประเทศ จึงอาจโยกย้ายสับเปลี่ยนใช้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ โดยไม่ต้องจัดหาขึ้นเองซ้ำซ้อนกัน

4) การจัดการปกครองแบบนี้จะทำให้เกิดเอกภาพทางการเมืองคือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งทำให้รู้สึกว่ามีควมสามัคคีกันและสามารถควบคุมดูแลให้อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกันได้

ข้อเสีย คือ

1) เมื่อภารกิจของฝ่ายปกครองมีมากขึ้น หลักการรวมอำนาจปกครองย่อมไม่อาจสนองความต้องการของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ทั่วถึง

2) การรวมอำนาจปกครองย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะการปฏิบัติงานอาจติดขัดที่ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ และการสั่งการตามลำดับชั้น

2.5.2.2 หลักการแบ่งอำนาจ

หลักการแบ่งอำนาจปกครองที่ใช้กันอยู่บ้างในบางรัฐ หลักการแบ่งอำนาจการปกครองนี้ถูกนำมาใช้กับรูปแบบของรัฐที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วยหลักการรวมอำนาจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน ด้วยเหตุที่ว่ากรรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดย่อมทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกันทั้งประเทศและในบางครั้งก็เป็นไปอย่างล่าช้า จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองออกไปเป็นการแบ่งอำนาจการปกครองให้ส่วนภูมิภาค โดยมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ออกไปประจำในการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่นั้นยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง การแบ่งอำนาจจึงเป็น

ส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง²² หลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีประโยชน์หลายประการ คือ²³

1. การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครองกล่าวคือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองบางส่วน ฉะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนรูปจากการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมทำได้ง่ายขึ้นโดยเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำเองในรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคทำให้กิจการดำเนินไปรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

3. ในท้องที่ที่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดของตน ทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลางได้สะดวกขึ้นโดยทางผู้ว่าราชการจังหวัด

4. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองมีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรยังหย่อนความสามารถในการที่จะปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเอง อาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ในกรณีเช่นนี้จึงต้องยับยั้งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้ก่อนและจัดเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางไปดำเนินการปกครองท้องที่ต่าง ๆ แทนที่จะให้ราษฎรเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ขึ้นมาบริหารกิจการของท้องถิ่นนั่นเอง ต่อเมื่อราษฎรมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปกครองตนเองได้จึงค่อยกระจายอำนาจการปกครอง

2.5.2.3 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นของรัฐที่ได้เป็นราชการส่วนกลาง เพื่อให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

²² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 179-180.

²³ เรื่องเดียวกัน, 181-182.

บางอย่าง โดยให้อิสระในการบริหารจัดการ ไม่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ยังคงต้องอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางด้วย ซึ่งองค์กรของรัฐที่ถูกกระจายอำนาจ เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่

1. องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ นั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินขององค์กรแยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง
2. ผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรกระจายอำนาจนั้นมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวางและเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไปด้วย
3. องค์กรกระจายอำนาจมีอิสระในการบริหารและการปกครองตนเอง ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง แต่ต้องอยู่ในการกำกับดูแล และอยู่ภายใต้หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นของตนเอง อันจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการกิจโดยราชการส่วนกลาง

ประเภทของการกระจายอำนาจ แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่²⁴

- 1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือ การกระจายอำนาจทางเขตแดน เป็นกรณี ที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ โดยบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำจะถูกจำกัด โดยอาณาเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การจัดระเบียบบริหารราชการลักษณะนี้เรียกว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- 2) การกระจายอำนาจทางบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค เป็นกรณี ที่รัฐอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางปกครองแต่เป็นการมอบให้ องค์กรของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรของรัฐดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ มีบุคลากรและมีผู้บริหารเป็นของตนเอง แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมีสองรูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ระบบราชการไทยแบ่งองค์กรออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การจัดระเบียบบริหารราชการ

²⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), 99-100.

แผ่นดินทั้ง 3 ส่วน ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจผสมกัน กล่าวคือ ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้หลักรวมอำนาจปกครอง สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.5.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵ เป็นมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกิจการ หรือการบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรับผิดชอบตามสภาพเขตแดนทางภูมิศาสตร์ โดยรัฐบาลกลางอยู่ในฐานะผู้สนับสนุน ส่งเสริม ให้คำปรึกษา และแนะนำการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแล จักการ แก้ไข ปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์ที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่

2.5.3.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

2.5.3.2 เป็นการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของท้องถิ่นได้

2.5.3.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการในเมืองในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองและพึ่งพาตนเองได้

2.5.3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการส่งเสริม และเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยระดับชาติ

2.5.3.5 เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่

²⁵ วัชรกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, คู่มือการเลือกตั้งท้องถิ่นไทย, (เชียงใหม่: คาราวินท์ การพิมพ์, 2548), 8 -9.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานฯ นอกจากนี้มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังกำหนดอำนาจของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดกรอบแนวคิดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้าน คือ

1. ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งเน้นสาระสำคัญใน 4 แนวทางหลัก ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ แนวทางที่สอง ได้แก่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ แนวทางที่สาม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม และแนวทางที่สี่ ได้แก่ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290)

โดยในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็นสาระสำคัญ ได้แก่ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการค้ากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระ การพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส

นอกจากความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า ยังมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนสภาวะการณ์ที่อยู่แวดล้อมและเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นให้เอื้อต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น โดยในหมวด 13 เรื่อง จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมวดนี้เป็นหมวดที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ และกำหนดว่าจะต้องมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานในด้านจริยธรรมให้แก่กลุ่มบุคคล บุคคลดังกล่าวเหล่านั้น

การกำหนดบทบาทผู้ใดในหมวดนี้เป็นการเสริมสร้างกรอบประเพณีปฏิบัติที่คุณธรรมและจริยธรรมให้แก่การเมืองท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นและเป็นเสมือนหนึ่งสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะหากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมแล้วอาจจะเป็นเหตุไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะมีผลต่อการปฏิบัติงานและการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นและจะทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบจริยธรรม คุณธรรม และมุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็นการเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น “กำลังทรัพย์” “กำลังคน” และ “กำลังทางปัญญา” และที่สำคัญได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน และการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

2.6 หลักการทั่วไปของการเลือกตั้ง

หลักการทั่วไปของการเลือกตั้ง ผู้เขียนขอแนะนำเสนอหลักการที่สำคัญ ๆ 4 หลักการ ได้แก่ ความหมายของการเลือกตั้ง รูปแบบการเลือกตั้ง ประเภทของการเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้ง ดังนี้

2.6.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง หมายความว่า กระบวนการที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง จากบัญชีรายชื่อหลายบัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎรแทนเราซึ่งเป็นประชาชนเจ้าของประเทศ แต่การเลือกตั้งก็มิใช่จะมีความหมายเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่น ๆ หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งยังมีกรณีการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเพื่อการแสดงประชามติ

การเลือกตั้งที่แท้จริงจะต้องเข้าเกณฑ์ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. มีบุคคลหลายคนหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้ประชาชนเลือก ถ้ามีเพียงบุคคลคนเดียว หรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว ไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง
2. ประชาชนเลือกตั้งต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่ เลือกตั้งบัญชีผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง เนื่องจากว่าถ้ามีการบังคับให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบัญชีรายชื่อใดบัญชีหนึ่งแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ย่อมไม่ใช่การเลือกตั้ง
3. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีโอกาสทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง ฉะนั้นถ้าประชาชนไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการเลือกตั้งก็ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง
4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพ ที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะประชาชนจะต้องมีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นนั้น ๆ โดยเสรี เพื่อจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกับเขาหรือซึ่งเขาควรนิยมได้ถูกต้อง ถ้าการเลือกตั้งที่จัดขึ้น แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบ 4 ประการดังกล่าวข้างต้นก็ไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการแสดงเจตจำนงเลือกสรรผู้ปกครอง เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครอง ตลอดจนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนนั้น เป็นการตัดสินใจแสวงหาทางเลือกในการทางการเมืองการปกครองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจดังกล่าว คือ วิธีการอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อการคัดเลือกผู้ปกครอง รัฐสภา รัฐบาล ตลอดจนแนวนโยบายสาธารณะสำหรับใช้บริหารประเทศ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่ใด หรือรูปแบบใด จุบรวมกันที่สำคัญของการเลือกตั้ง จึงได้แก่การระดมความคิดเห็น เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองต่อพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งถือเป็นพิธีการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย²⁶

การเลือกตั้ง คือ การที่ประชาชนใช้สิทธิของตนเองลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทน เพื่อทำหน้าที่แทนตนในการปกครองแต่ละระดับของประเทศ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยนั้นต้อง

²⁶ ชาญกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, คู่มือการเลือกตั้งท้องถิ่นไทย, (เชียงใหม่: คารารัตน์ การพิมพ์, 2548), 63.

เป็นการเลือกตั้งโดยเสรี กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจ และต้องเป็นการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมด้วย

2.6.2 รูปแบบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การเลือกตั้งโดยตรงและการเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนี้

2.6.2.1 การเลือกตั้งโดยตรง (direct election) หมายถึง ระบบการเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่โดยตรง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือ การเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทย

2.6.2.2 การเลือกตั้งโดยอ้อม (indirect election) โดยปกติแล้ว หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงไปทำการเลือกตั้งผู้ที่จะไปทำการเลือกตั้งแทนตนในภายหลัง ซึ่งก็เท่ากับเป็นการมอบหมายสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่คณะบุคคลที่ทำการเลือกตั้งโดยตรง ดังเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ชาวอเมริกันออกเสียงคะแนนเลือกคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) ที่จะไปทำการเลือกตั้งประธานาธิบดีอีกทอดหนึ่ง หรืออ้อมหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกตั้งบุคคลที่จะให้ไปทำการเลือกตั้งผู้แทนแทนตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้นนั่นเอง การเลือกตั้งด้วยวิธีนี้ มักใช้ในกรณีที่เห็นว่า คณะบุคคลที่เข้าไปทำการเลือกตั้งแทนประชาชนนั้น จะมีสติปัญญา ความรู้ ความสามารถในการใช้วิจารณญาณได้ดีกว่า อันจะเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนจะได้ผู้แทนที่มีคุณภาพอย่างแน่นอน สำหรับประเทศไทยนั้น เคยมีการเลือกตั้งโดยอ้อมเพียงครั้งเดียว คือ การเลือกตั้งทั่วไปในครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476

2.6.3 ประเภทของการเลือกตั้ง

โดยถือหลักเกณฑ์ตามลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้งนั้น อาจมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท

2.6.3.1 การเลือกตั้งทั่วไป (general election) หมายถึง การเลือกตั้งที่กำหนดให้ราษฎรมาใช้สิทธิเลือกตั้งพร้อม ๆ กัน ทั่วทั้งประเทศ การเลือกตั้งทั่วไป จะมีขึ้นได้ อย่างน้อย ๆ ก็ 3 กรณีด้วยกัน คือ ในกรณีเมื่อจะมีสภาฯ หรือ ผู้บริหารใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อสภาฯ หรือผู้บริหารเดิมครบวาระ และเมื่อมีการยุบสภา

2.6.3.2 การเลือกตั้งซ่อม (by-election) เกิดขึ้นในกรณีที่สมาชิกของสภาใด ๆ ขาดจากสมาชิกภาพ โดยการตาย ลาออก หรือเพราะเหตุผลอื่น ๆ ก็จะมีการเลือกตั้งซ่อมให้ได้ผู้แทนใหม่มาแทนที่ผู้ที่พ้นสภาพการเป็นผู้แทนไป การเลือกตั้งนี้ไม่เป็นการเพิ่มจำนวนสมาชิก เพราะเป็นการเลือกตั้งเข้าไปแทนสมาชิกที่ขาดจากสมาชิกภาพ แต่อาจจะเป็นการยังเสียงการเลือกตั้งคราวต่อไปได้

2.6.3.3 การเลือกตั้งซ้ำ (re-election) เป็นการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่มีการวินิจฉัยจากองค์กรรับพิชชอบการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งที่ผ่านมา นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วยประการใด ๆ ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งซ้ำ จึงหมายถึงการเลือกตั้งแทนผู้ที่ถูกฟ้องกล่าวหา ซึ่งมักจะเป็นรายคนไป หรือ โคนหมดทั้งกลุ่มก็อาจจะเป็นไปได้ในบางกรณีอันเนื่องมาจากเพศ ผิวดานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขในข้อนี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบใดที่ผู้ที่ไม่ขาดคุณสมบัติบางประการตามที่แต่ละประเทศได้กำหนดไว้ ซึ่งคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญ 7 ประการด้วยกัน คือ อายุ ความเป็นพลเมือง การมีถิ่นที่อยู่การรู้หนังสือ คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ เช่น ถ้าเคยถูกลงโทษความผิดร้ายแรงก็ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ และคุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ

2.6.4 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้ง (types of electoral systems) ที่ซึ่งใช้กันอยู่ทั่วโลกมีอยู่จำนวนมากมายหลากหลายระบบ นับจำนวนได้มากกว่า 200 ระบบ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลัก ๆ คือ ลักษณะของระบบการเมืองการปกครองและระบบการคิดคะแนนเสียง แต่สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งแยกตามวิธีการคิดคะแนนเสียง ออกได้ 3 ระบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ระบบเสียงข้างมาก ระบบเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด และระบบสัดส่วน โดยที่แต่ละระบบต่างมีระบบย่อย ๆ ลงไปอีกจำนวนมาก ส่วนประเทศไทยนั้นได้ใช้ระบบเสียงข้างมากมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ใด ๆ เลย จนกระทั่งได้มีการกำหนดระบบการเลือกตั้งใหม่ขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

2.6.4.1 ระบบเสียงข้างมาก (plurality system) คือ ระบบการเลือกตั้งในแบบนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดตามจำนวนที่นั่งที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือก ไม่ว่าจะคะแนนที่ได้รับจะเป็นเท่าไรก็ตาม คือ ถ้าเป็นเขตเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเป็นที่หนึ่งจะได้รับเลือก ถ้าเป็นเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน เช่น เขตละ 3 คน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด 3 คนแรกจะได้รับเลือก ดังนั้น คะแนนที่ได้รับจากระบบเสียงข้างมากเดิยวนี้ อาจได้รับไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีก็ได้ จึงมักเป็นลักษณะเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (relative majority) คือเพียงแต่ได้มากกว่าคนอื่น ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ระบบเสียงข้างมากสามารถแยกเป็นระบบย่อย ๆ ได้อย่างคร่าว ๆ 5 ประเภท คือ

1. ระบบการเลือกตั้งที่คนได้คะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง นักรัฐศาสตร์เรียกกระบวนการนับคะแนนแบบนี้ว่า FPTP (first pass the post) จากตัวอย่างในตารางที่ 1 มีการเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นาย ก ได้คะแนนเสียงสูงสุด คือ 13,000 คะแนน ถึงแม้ว่า เขาจะได้คะแนนเพียงร้อยละ 43.33 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (คือไม่ถึงร้อยละ 50) นาย ก ก็จะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ตัวอย่างประเทศที่ใช้การเลือกตั้งระบบนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศไทย เป็นต้น

2. ระบบการเลือกตั้งที่ผู้ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง การเลือกตั้งแบบนี้ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Single-Non transferable Vote (กาบัตรได้กาเดียวโอนคะแนนให้กันไม่ได้) การเลือกตั้งแบบนี้ จะมีผู้ได้รับเลือกตั้งหลายคนในเขตเลือกตั้งเดียวกัน (multi member constituency) แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียวเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของไทย ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและอาจมีสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งเกินกว่า 1 คนในเขตเลือกตั้งนั้น แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว

3. ระบบการเลือกตั้งแบบปิดกัน หรือ บล็อกโหวต (block vote) การเลือกตั้งสองแบบแรกทีกล่าวไป คือ การเลือกตั้งแบบผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว (one man one vote) แต่ในการเลือกตั้งแบบนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้เท่ากับจำนวนผู้แทนในเขตเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจะได้รับเลือกตั้ง เช่น ในเขตเลือกตั้งนั้นมีผู้แทนได้ 3 คน โดยที่ผู้สมัครที่จะได้รับการเลือกตั้ง ก็คือ ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด 3 คนแรกนั่นเอง

ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งตามรูปแบบนี้ จึงมีลักษณะเป็น คณะผู้แทน ไม่ใช่ ผู้แทนเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น การลงคะแนนแบบนี้มีจุดอ่อนอยู่พอสมควร คือ ถ้าพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดมีคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แม้ว่าจะได้คะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิที่มาลงคะแนน แต่ถ้ามีการรวมกลุ่มผู้มาใช้สิทธิได้อย่างเข้มแข็ง หรือที่มักเรียกกันว่า มีคะแนนจัดตั้งดี ก็อาจได้รับเลือกตั้งแบบยกทีม ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นต่าง ๆ ของไทย เป็นต้น

4. การเลือกตั้งแบบจำกัดการลงคะแนน (limited vote) การเลือกตั้งแบบนี้ได้มีการออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของระบบการเลือกตั้งแบบปิดกัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครได้น้อยกว่าจำนวนผู้แทนในเขตเลือกตั้งนั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจัดตั้งกลุ่มผู้สนับสนุนลงคะแนนเลือกผู้สมัครของตน เพราะถึงรวมกลุ่มได้ แต่ก็ไม่สามารถเลือกผู้สมัครได้ครบตามจำนวนผู้แทน เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ

มีโอกาสได้รับที่นั่งส่วนที่เหลือได้ ตัวอย่างเช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้ 3 คน แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มใหญ่ที่สนับสนุนพรรค ก จะเลือกได้เพียง 1 คน ทำให้ พรรค ก จะได้ 1 ที่นั่งในสภาเท่านั้น แต่พรรคอื่น ก็ยังมีโอกาสได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เหลืออีก 2 ที่นั่ง ทำให้ผู้แทนมีโอกาสมาจากกลุ่มสนับสนุนที่หลากหลายไม่ใช่เป็นผู้แทนของกลุ่มคนกลุ่มใหญ่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น

5. ระบบการเลือกตั้งแบบเลือกผู้สมัครได้หลายคนในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หนึ่งคน (approval vote) ในการเลือกตั้งแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาก โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกกาผู้สมัครได้ตามใจชอบ แต่กาให้ผู้สมัครได้แค่คนละหนึ่งกา เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้สมัครห้าคน แต่มีผู้แทนได้หนึ่งคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้ตั้งแต่หนึ่งถึงห้าคน ถ้าชอบคนเดียวก็เลือกคนเดียว แต่ถ้าเกิดรักพี่เสียดายน้อง ชอบสองคนก็เลือกสองคน และถือว่าสองคนนี้ผ่านการรับรองของผู้มีสิทธิแล้วบัตรนั้นนำไปนับคะแนนได้ในขั้นตอนการนับคะแนน เนื่องจากในระบบนี้ไม่ได้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำหนดลำดับความชอบว่าชอบผู้สมัครคนใดมากกว่ากัน เมื่อกาบัตรให้ผู้สมัครไม่ว่าจะกี่คนก็ถือว่าชอบผู้สมัครเท่า ๆ กัน และนับเป็นคะแนนที่ผู้สมัครได้รับในการเลือกตั้งเหมือนกันทุกคน ฉะนั้น ในระบบนี้ไม่ใช่ระบบที่เป็นหนึ่งคนหนึ่งคะแนน แต่เป็นระบบหนึ่งคนหลายคะแนน ระบบนี้มีผู้เสนอให้ใช้ในสหรัฐอเมริกา ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว แต่ในเขตเลือกตั้งนั้นมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากหลายเชื้อชาติ ถ้าให้ลงคะแนนเสียงแบบหนึ่งคนหนึ่งคะแนน ผู้สมัครที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเชื้อชาติที่มีจำนวนมากว่ากลุ่มอื่น แต่ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิทั้งหมด อาจชนะการเลือกตั้งทั้งที่ได้เสียงสนับสนุนแค่สามสิบหรือยี่สิบเปอร์เซ็นต์ ผู้สมัครคนนั้นจะได้เป็นตัวแทนของกลุ่มเชื้อชาติเดียว แต่ถ้าใช้ระบบนี้ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งจะเป็นผู้แทนของกลุ่มที่หลากหลายขึ้น

2.6.4.2 ระบบเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (majority system) ในระบบการเลือกตั้งแบบนี้ ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งจะได้รับเลือกตั้งก็ต่อเมื่อ ได้คะแนนเสียงมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด กล่าวคือ ต้องได้เสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์ (absolute majority) หากไม่มีใครได้คะแนนมากกว่าครึ่งก็จะต้องดำเนินการกระบวนการเลือกตั้งตามแต่กฎหมายจะกำหนดต่อไป ทำจนกว่าจะได้ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ในที่สุด อาจแยกเป็นระบบย่อยลงไปได้ ก็คือ

1. ระบบการเลือกตั้งสองรอบ (second ballot system) ในระบบนี้จะมีการเลือกตั้งหนึ่ง หรือ สองรอบ ถ้าในการเลือกตั้งครั้งนั้น ผู้สมัครคนใดได้คะแนนเกินกว่าร้อยละ 50 (50+1%) ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งในการเลือกตั้งรอบแรก ก็จะมีการเลือกตั้งรอบสอง โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งผู้สมัคร 2 คนแรกที่ได้คะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งรอบแรก หรือในบางประเทศอาจให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนผ่านเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจทำให้มีผู้สมัครมากกว่า 2 คนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งรอบที่สอง การเลือกตั้งแบบนี้ มักใช้ในการเลือกตั้งผู้นำประเทศ อย่างเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศส เป็นต้น

2. ระบบการเลือกตั้งแบบเพื่อเลือก (alternative system : AV) คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคนในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว การเลือกตั้งแบบนี้ มีในประเทศออสเตรเลีย และบางครั้งเรียกว่าการลงคะแนนแบบเลือกได้ตามความชอบ (preferential vote) ข้อดีของการเลือกตั้งในระบบนี้ ก็คือ สามารถนับคะแนนจากการเลือกตั้งได้โดยการเลือกตั้งเพียงรอบเดียว และได้ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง หรืออาจจะเรียกระบบนี้ว่า ระบบผสมเพื่อให้เสียงเกินครึ่ง (combinational system)

ระบบนี้มุ่งที่จะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง โดยผู้ลงคะแนนเสียงไปลงคะแนนเสียงเพียงครั้งเดียว วิธีนี้ใช้ในระบบแบ่งเขตแบบเขตละหนึ่งคนเท่านั้น (single constituency) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนต้องการให้เป็นผู้แทนเพียงหนึ่งคนเป็นหมายเลขหนึ่งจากนั้นก็จะเลือกผู้สมัครคนอื่น ๆ ที่ตนชอบน้อยกว่าคนแรกเป็นหมายเลขสอง สาม สี่ ฯลฯ ไปจนหมดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น ถ้าผลปรากฏว่า ผู้สมัคร คนใดได้เสียงที่ผู้เลือกตั้งระบุไว้เป็นหมายเลขหนึ่งเกินกว่าร้อยละ 50 (50+1%) ผู้สมัคร คนนั้นก็จะได้เป็นผู้แทนทันที หากไม่มีใครได้เสียงเกินร้อยละ 50 (50+1%) ผู้สมัคร คนที่ได้รับเลือกเป็นหมายเลขหนึ่งน้อยที่สุดจะถูกคัดออกไป และจะเอาคะแนนที่ผู้เลือกตั้งผู้สมัคร คนนั้นระบุไว้สำหรับผู้สมัคร คนอื่นเป็นหมายเลขสองมาบวกให้แก่ผู้สมัคร คนอื่น ๆ ที่ได้คะแนนสูงกว่า ใครได้คะแนนสูงกว่า โดยได้คะแนนมากกว่าถึงหนึ่ง (50+1%) ก่อนก็จะได้เป็นผู้แทน หากยังไม่มีใครได้คะแนนถึงอิกก็จะเอาคะแนนที่ระบุไว้เป็นหมายเลข 3 มาคำนวณต่อไป และทำเช่นนี้เรื่อยไปจนกว่าจะมีผู้สมัครคนใดคนหนึ่งได้คะแนนถึงร้อยละ 50 (50+1%)

3. ระบบสัดส่วน (proportional system) การคิดคะแนนแบบนี้ค่อนข้างยุ่งยากพอสมควร โดยทำควบคู่ไปกับการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนเท่านั้น จุดประสงค์ของระบบสัดส่วนก็เพื่อให้เกิดความสมดุล หรือ การได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับที่นั่งที่พึงจะได้

หากจะเปรียบเทียบให้เห็นถึงระบบสัดส่วนกับระบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งแบบหลายคน จะเห็นถึงความแตกต่างชัดเจน เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีที่นั่ง 3 ที่ มีพรรคการเมือง 2 พรรคแข่งขันกัน คือ พรรค ก กับ พรรค ข มีผู้ไปใช้สิทธิที่เป็นบัตรดีทั้งสิ้น 30,000 คน พรรค ก

ได้ 20,000 เสียง พรรค ข ได้ 10,000 เสียง ถ้าเป็นการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมาก พรรค ก จะได้ที่นั่งทั้ง 3 ที่นั่ง แต่ถ้าคิดคะแนนแบบสัดส่วน พรรค ก จะได้ 2 ที่นั่ง พรรค ข จะได้ 1 ที่นั่ง

หัวใจสำคัญของระบบสัดส่วนอยู่ที่จำนวนคะแนนพื้นฐานซึ่งมีวิธีการให้ได้มาสามแบบ คือ แบบที่หนึ่ง เป็นการเอาคะแนนเสียงผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี ในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง หากด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีในเขตนั้น ออกมาเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับที่นั่ง 1 ที่ในเขตเลือกตั้งนั้น แบบที่สอง ออกกฎหมายกำหนดล่วงหน้าถึงจำนวนคะแนนพื้นฐานที่จะได้ 1 ที่นั่งสำหรับทุกเขตเลือกตั้ง และแบบที่สาม เอาคะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีทั้งประเทศ (ทุก ๆ เขตเลือกตั้ง) หากด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีทั้งประเทศ ออกมาเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับที่นั่ง 1 ที่ในทุกเขตเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะหาคะแนนพื้นฐานจากวิธีใดก็ย่อมจะเหลือเศษของคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคหรือแต่ละบัญชีรายชื่อได้รับเสมอ จึงต้องมีวิธีคำนวณเพื่อแจกที่นั่งที่เหลือให้แก่แต่ละพรรคหรือแต่ละบัญชีรายชื่ออีก ซึ่งมีที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 วิธี ได้แก่

วิธีที่ 1 แบบเหลือเศษมาก พรรคใดหรือบัญชีรายชื่อใดที่เหลือคะแนนที่ยังไม่ได้เอาไปคำนวณหาที่นั่งในครั้งแรกมากที่สุดจะได้รับที่นั่งที่เหลือไป

วิธีที่ 2 แบบคะแนนเฉลี่ยมาก วิธีนี้ค่อนข้างยุ่งยาก คือ จะเอาจำนวนคะแนนเสียงบัตรดีที่พรรคได้ทั้งหมดหารด้วยจำนวนที่นั่งที่ได้รับแล้วจึงบวกกับอีกหนึ่งที่นั่งที่ยังไม่ได้รับ พรรคใดมีผลลัพธ์จากการหารหรือมีคะแนนเฉลี่ยมากจะได้รับที่นั่งที่เหลือไป

วิธีที่ 3 แบบดองค์ โดยเอาคะแนนเสียงของแต่ละพรรคที่ได้รับหารด้วย 1, 2, 3, 4, 5 ฯลฯ ไปจนเท่าจำนวนของพรรคหรือบัญชีรายชื่อที่ได้รับเลือก และเอาผลลัพธ์ที่ได้มาเรียงไล่จากมากไปหาน้อยจนถึงจำนวนที่นั่งที่เหลืออยู่จากนั้นก็เอาตัวเลขตัวสุดท้ายนี้มาหารคะแนนเสียงที่ได้รับของแต่ละพรรคก็จะออกมาเป็นที่นั่ง พรรคใดได้เสียงไม่ถึงตัวเลขดังกล่าวจะไม่ได้ที่นั่ง

2.7 หลักการสำคัญของการเลือกตั้ง

ตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 21 ได้วางหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยไว้ 4 หลักเกณฑ์ดังนี้²⁷

2.7.1 หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง

หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรี ปราศจากการข่มขู่บังคับ การให้อำนาจสินจ้าง การตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ซึ่งหมายความว่า จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะคอยติดตามและดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี และรัฐเองจะต้องไม่กดขี่หรือจู่โจม หรือใช้อิทธิพลบังคับให้ราษฎรเลือกตั้ง

2.7.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา

หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodic election) หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าได้เป็นไปตามมติมหาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และเป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนตัวผู้ปกครองอย่างสันติวิธี

2.7.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) หรือหลักความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นไปตามตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายปราศจากการทุจริตคดโกงด้วยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐ ผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่น

2.7.4 หลักการออกเสียงทั่วไป

หลักการออกเสียงทั่วไป (universal suffrage) หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจากเพศ ศิพสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขในข้อนี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เมื่ออำนาจธิปไตย เป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบดีที่ผู้้นั้น

²⁷ หุค แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโทหลักสูตรธรรมนุญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), 344.

ไม่ขาดคุณสมบัติบางประการตามที่แต่อันเนื่องมาจากเพศ ผิว สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม แต่อย่างไรก็ตามหลักการทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นนี้ ในแต่ละประเทศจะมีได้ยึดถือหลักเคร่งครัดเสมอเหมือนกันหมด ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศนั้นต่างก็มีความแตกต่างกันทางสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองนั่นเอง

นอกจากนี้การเลือกตั้งยังต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค และหลักการลงคะแนนลับ กล่าวคือ

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) หมายความว่า บุคคลทุกคนจะมีน้ำหนักของคะแนนเสียงเท่ากัน ไม่ว่าเขาคนนั้นจะมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา ต่างกันอย่างไรก็ตาม ดังนั้นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งจึงควรมีคะแนนเสียงเพียง 1 คะแนนเท่านั้นทุกคน (one man one vote)

หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret vote) หมายถึงการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาดโดยเป็นเอกสิทธิ์ที่จะได้รับการปกป้องพิทักษ์ โดยการออกเสียงลับซึ่งผู้ที่ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 บัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ นอกจากนี้ การเลือกตั้งจะต้องตั้งอยู่บนหลักการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. ความมิดิการแน่นอน การเลือกตั้งจะต้องมิดิการแน่นอน มิใช่แล้วแต่ใจของผู้จัดการเลือกตั้งหรือผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง กติกานั้นต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศหรือทุกเขตเลือกตั้ง เช่น มีการกำหนดวันเวลาเดียวกัน การกำหนดให้ผู้สิทธิต้องแสดงเอกสารประจำตัวเหมือนกัน เป็นต้น

2. ความสะดวก ผู้จัดการเลือกตั้งต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น หน่วยเลือกตั้งต้องไม่ไกลเกินไป กติการเลือกตั้งต้องไม่ซับซ้อนเกินไป

3. ความรู้ของผู้ออกเสียง ผู้ใช้สิทธิออกเสียงควรรู้ว่าการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ มีความหมายอย่างไร ก่อให้เกิดผลหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้หรือไม่อย่างไร ผู้สมัครเป็นใครสังกัดพรรคหรือกลุ่มใดหรือไม่ มีนโยบายหรืออุดมการณ์อย่างไร ประวัติเป็นอย่างไร

4. การเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งที่แท้จริงในระบบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้งที่เคารพเสียงของประชาชนโดยตรง (direct) ประชาชนชอบอะไรเลือกใครเกิดผลตามเสียงข้างมากขึ้นโดยไม่ต้องมีการเลือกผู้อื่นไปตัดสินใจกันเป็นรอบ ๆ อีกที

2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย

ท้องถิ่นเกิดจากการรวมตัวของประชาชนหลาย ๆ คน แม้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ของตนเองแยกจากประชาชนที่รวมตัวกัน มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง แต่ท้องถิ่นก็ไม่อาจใช้สิทธิหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง จำต้องอาศัยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์กรของท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในนามของท้องถิ่น องค์กรของท้องถิ่นและการเลือกตั้งของท้องถิ่นจึงประกอบไปด้วย 2 องค์กร ได้แก่²⁸

2.8.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับภายในท้องถิ่นของตน สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้โดยทั่วกัน ซึ่งหมายความว่า การสร้างนโยบาย การบริหารงานของท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก และจะต้องรับผิดชอบทำให้นโยบายสามารถสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

2.8.2 การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น และมีหน้าที่ประสานภารกิจต่าง ๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่น การวางแผนในการทำงาน การควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และแนวนโยบายที่สภาท้องถิ่นได้วางไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 วรรคสาม บัญญัติให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงของประชาชนไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประเทศไทยได้มีการใช้ระบบให้ผู้บริหารองค์กร

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสเปอร์เนท, 2550), 43.

ปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน²⁹ ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร การกำหนดให้ผู้บริหารองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันบ้างในช่วง พ.ศ. 2521-2522 แต่ก็เงียบหายไป และกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนกลับมามีขึ้นอีกครั้งหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 285 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิก สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ กำหนดให้ที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นให้มีที่มาได้สองทาง ทางแรกให้มาจากมติของสภาท้องถิ่นหรือทางที่สองให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดช่องเช่นนี้ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการปรับปรุงที่มาของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเห็นว่ามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแทบทั้งหมด

2.9 องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองการปกครอง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง การทำให้การเมืองเกิดความโปร่งใสในทุกกระบวนการ ตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ กระบวนการใช้อำนาจ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ในวิทยานิพนธ์นี้จะขอล่าวเฉพาะกระบวนการการเข้าสู่

²⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร, การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 1.

ตำแหน่งทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งก็คือ การเลือกตั้ง เดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งในทุกระดับก็คือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล จึงก่อให้เกิดปัญหาและความเคลือบแคลงสงสัยต่อสาธารณะอยู่ไม่น้อยในการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยว่าจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมหรือไม่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่อยู่ในฝ่ายบริหารดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีแนวความคิดที่จะแยกองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารอีกต่อไป ซึ่งก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการในเรื่ององค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแตกต่างกันไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อยู่บ้าง รวมทั้งการบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต. จังหวัด) เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด (ปปช. จังหวัด) อีกด้วย

จะขอกล่าวถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.9.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง³⁰ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้งในทุกระดับ เกิดขึ้นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรอิสระในรูปของคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง โดยการเลือกสรรของวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งอื่นอีก 4 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

³⁰ วรพชร จันทร์จันติ, กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 355-359.

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่อมามีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ กระบวนการไต่สวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นไปอย่างล่าช้า รวบรวม ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่สามารถบริจาคและตัวผู้บริจาค การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลรักษาการระหว่างเลือกตั้งได้เปรียบพรรคการเมืองคู่แข่ง เพราะนอกจากจะเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งเองแล้ว ยังมีอำนาจรัฐอยู่ในมือที่จะสามารถให้คุ้มกับฝ่ายตนและให้โทษกับฝ่ายตรงข้ามได้

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติจำนวนของกรรมการการเลือกตั้งไว้เท่ากับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ จำนวน 5 คน มีประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้จำนวน 3 ใน 5 คนดังกล่าวมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหานั้น องค์ประกอบเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อยู่มาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231 ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งมาจากฝ่ายตุลาการถึง 5 คน คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเลือกอีกจำนวน 1 คน รวม 5 คน ส่วนอีก 2 คน คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สังเกตได้ว่าไม่มีวุฒิสภาเป็นกรรมการสรรหาเลย เป็นอันว่ากรรมการการเลือกตั้งมีที่มาจากองค์กรตุลาการ แต่ให้วุฒิสภารับผิดชอบในการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งเปลี่ยนจากองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138 บัญญัติให้มีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน รวมเป็น 10 คน ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน และที่

ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้สมควรเสนอชื่ออีก 5 คน รวมผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งจาก คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นจำนวน 10 คน เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อคัดเลือกให้ เหลือ 5 คน เพื่อกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป แต่กรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่ สามารถสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือกแทน เช่นเดียวกันกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาจากการเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก มาเป็นการสรรหาให้ได้ตามจำนวนที่พึงมีแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อกราบบังคมทูล ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยในการสรรหานี้ มาตรา 231 บัญญัติให้มีคณะกรรมการ สรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน และที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งอีก 2 คน เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการสรรหาหรือ คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาบุคคลที่สมควรเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ ให้ที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทน 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

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ อำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีพบว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นการกระทำของบุคคลใด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบเหลือง รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าทุจริตในการเลือกตั้ง ก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบแดง ตามมาตรา 239 และมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งการให้ใบเหลืองและใบแดงเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยนหลักการใหม่ โดยให้ถือวันประกาศผลการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนด กล่าวคือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งนั้น ถ้าวินิจฉัยก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด แต่หากเป็นคำวินิจฉัยหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ต้องยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย และเมื่อศาลฎีการับคำร้องแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ จนกว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยยกคำร้อง แต่ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นสิ้นสุดลง สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็ใช้หลักการเช่นเดียวกัน เพียงแต่หากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดกับอกระเบียบต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียวมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่มอบให้โดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ กล่าวคือ มีทั้งอำนาจที่จะออกกระเบียบ บังคับใช้ระเบียบและวินิจฉัยไปตามระเบียบนั้น เช่น ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เป็นต้น เพราะองค์กรเดียวใช้อำนาจได้ทุกอย่าง แต่ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรอื่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองกลับเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ซึ่งก็ขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.9.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวร มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ในทุกจังหวัดจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คณะ

ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนจังหวัดละ 5 คน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว³¹

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 14 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
2. เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
4. เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงานประจำปีรวมทั้งแผนโครงการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
6. ปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหรือมีคำสั่ง
7. กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังนี้
 - 1) สั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือเรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ มาตรวจสอบ
 - 2) แนะนำ ตักเตือน หรือให้ปรับปรุงแก้ไขในการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเลือกตั้ง

3) สั่งยับยั้งหรือระงับการกระทำที่เห็นว่าจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศและคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การกำกับดูแลตามข้อ 7 ให้กระทำในเป็นลักษณะองค์ประชุม และใช้มติเสียงข้างมาก และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีมติให้ดำเนินการกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วให้รับรายงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยเร็ว

³¹ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.

ในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1-7 ได้ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายหรือความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

ข้อ 15 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตน ดังต่อไปนี้

1. ให้นำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
2. ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตามข้อ 1 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะบุคคล บุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย
4. เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนการเลือกตั้ง หรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

ข้อ 16 ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตนในการออกคำสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

อำนาจหน้าที่/การจัดแบ่งส่วนงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

1. งานธุรการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
2. งานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด งานที่คณะกรรมการหรือสำนักงานมอบหมาย
3. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่คณะกรรมการหรือสำนักงานมอบหมาย

2.9.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น (ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา) และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³²

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 5 คน องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น 1 คน และกรรมการที่มาจากสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกจำนวน 4 คน การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนส่วนราชการในจังหวัด ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน รวมถึงองค์กรสื่อมวลชนในจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการสรรหา คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการพิจารณาสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และความเหมาะสมอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงความเป็นกลางและความหลากหลายของอาชีพ เพื่อเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ก็จะดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น และประชุมพิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวนสี่คน โดยวิธีลงคะแนนลับ หลังจากดำเนินการคัดเลือก

³² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 19

ผู้ที่สมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเสร็จแล้ว ผู้ที่ได้รับ การคัดเลือกดังกล่าวจะร่วมกับหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่ง นั้น ดำเนินการจัดประชุมเพื่อให้ที่สมาชิกในที่ประชุมคัดเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการ 1 คน ส่วนที่เหลืออีก 4 คน เป็นกรรมการ จากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะได้ ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และประกาศรายชื่อดังกล่าวต่อสาธารณชนต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีชื่อเฉพาะแตกต่างกันไป ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กล่าวคือ ในกรณีของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ระบุชื่อจังหวัด)” เทศบาล/ และองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาล/องค์การบริหาร ส่วนตำบล (ชื่อตำบล)”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การ เสนอแนะและให้ความเห็นชอบในการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบและ ให้ความเห็นชอบในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การ กำกับดูแล และอำนวยความสะดวก การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการ ประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การกำหนดสถานที่รวบรวมผลคะแนน และรวบรวมผลคะแนน ของทุกหน่วยเลือกตั้ง และรายงานผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานในการ เลือกตั้งได้ตามสมควร ทั้งนี้การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าวต้องเป็นการดำเนินการโดยได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด การดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นแล้ว

2.10 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกชัย วารุณประภา ทำการวิจัย ประเมินผลจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาเฉพาะกรณีวันที่ 14 มีนาคม 2547 เพื่อให้ทราบถึงภาพรวมของผลสัมฤทธิ์ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รวมทั้งประเด็นที่สมควรทำวิจัยเพิ่มเติมในอนาคต

ผลการศึกษสามารถแยกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้³³

1. ผลการศึกษาในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะอนุกรรมการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่าปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและพนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด ส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้ง ปัญหาโครงสร้างการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง เนื่องจากจะไม่สามารถวางตัวเป็นกลางได้และงานประจำมีมาก ในส่วนของคณะอนุกรรมการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่ากฎหมายและระเบียบไม่ได้กำหนดโครงสร้างและห้วงเวลาในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการช่วยงานระดับเขต / อำเภอไว้อย่างชัดเจน การปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน

2. ผลการศึกษาในส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2547 พบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับน้อย และความคิดเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งและบุคลากรอื่นๆ มีความเป็นกลางในระดับมาก โดยคณะบุคคลที่มีความเป็นกลางมากที่สุดคือ

³³ เอกชัย วารุณประภา, ประเมินผลจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาเฉพาะกรณีวันที่ 14 มีนาคม 2547, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ.), 85.

คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และองค์การเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นกลุ่มที่มีความเป็นกลางน้อยที่สุด

3. ผลการศึกษาข้อมูลตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีมีสาเหตุการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้ดำเนินการนับคะแนนใหม่จำนวน 9 เขต โดย 1 ใน 9 เขตการเลือกตั้ง หลังจากมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งให้มีการนับต้นฉบับบัตรเลือกตั้งใหม่ด้วย เนื่องจากพบว่ารายงานเกี่ยวกับจำนวนบัตรเลือกตั้งกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงกัน ซึ่งสาเหตุมาจากความผิดพลาดในขั้นตอนการลงคะแนนเลือกตั้ง ที่เป็นไปได้ว่าผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งบางคนมิได้ลงรายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือจำนวนบัตรเลือกตั้งต่อเล่มเกินหรือขาด ซึ่งการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีเขตเลือกตั้งใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยมีสาเหตุมาจากข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ทำการวิจัยเรื่อง รายงานวิจัยปัญหาการจัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (วันที่ 18 และ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2547) ผลการวิจัยพบว่า³⁴ การจัดการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาการดำเนินการเลือกตั้งฯ มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.80 การตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติ และสอบสวนผู้มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.60 และการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนน คิดเป็นร้อยละ 13.50 การอำนวยความสะดวกในระดับจังหวัด พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาในการดำเนินการเลือกตั้งฯ มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การตรวจสอบบัญชีรายชื่อ - รายจ่ายของผู้สมัคร คิดเป็นร้อยละ 9.80 การรับเรื่องร้องเรียน การดำเนินการสอบสวน คิดเป็นร้อยละ 9.30 และการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน คิดเป็นร้อยละ 8.30, การดำเนินการด้านทะเบียน พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาในการดำเนินการเลือกตั้ง มากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.80 การเพิ่มชื่อ-ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 12.70 และการแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังเจ้าบ้าน คิดเป็นร้อยละ 8.30 และการดำเนินการของ

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานวิจัยปัญหาการจัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ 18 และ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2547, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2547), บทคัดย่อ.

กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีปัญหาในการดำเนินการเลือกตั้ง ๓ มากที่สุด 3 อันดับแรก คือ ขั้นตอนการส่งหีบบัตรเลือกตั้ง แบบพิมพ์วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก่อนวันเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 10 การจัดทำประกาศและการรายงานต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 8 และการดำเนินการตามแบบ สถ.ผด.9/1 คิดเป็นร้อยละ 7.50

นรนิติ เศรษฐบุตร³⁵ ได้มีการอธิบายหลักการและเหตุผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไว้ ดังนี้ การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงของประชาชน ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประเทศไทยได้มีการใช้ระบบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร การกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันบ้างในช่วง พ.ศ. 2521 - 2522 แต่ก็เงียบหายไป และกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนกลับมามากขึ้นอีกครั้ง หลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 285 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิก สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ กำหนดให้ที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นให้มีที่มาได้สองทาง ทางแรกให้มาจากมติของสภาท้องถิ่นหรือทางที่สองให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดช่องเช่นนี้ ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการปรับปรุงที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแทบทั้งหมด

³⁵ นรนิติ เศรษฐบุตร, การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 1.

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นและระบบ การเลือกตั้งท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ

3.1 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความสำคัญต่อประเทศไทยในฐานะการปกครองที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตย เพราะเหตุผลที่ว่า การปกครองนี้จะอยู่ในรูปการปกครองที่เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจในการปกครอง และการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า ให้ท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถดำเนินการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของตนได้ด้วยคนในท้องถิ่นเอง โดยมุ่งหวังให้สามารถบริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ตรงกับความต้องการของประชาชนที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะทุกคนมีความเชื่อว่า คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมรู้จักท้องถิ่นของตนเองมากกว่าคนจากภูมิลำเนาอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนในท้องถิ่นยังได้มีความเชื่อในความรักและความผูกพันของเจ้าของท้องถิ่นต่อท้องถิ่นตน นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระ อันเป็นความสำคัญมูลฐานของการฝึกฝนความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น และเป็นรากฐานของหลักประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนได้เป็นผู้ปกครองตนเอง หรือแม้แต่ทุกคนสามารถดูแลและพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวทางที่คนในท้องถิ่นต้องการ ซึ่งเป็นรากฐานและปัจจัยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข³⁶

³⁶ นามไก่อ๋ อันมัน, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านฉาง เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2554, ปัญหาพิเศษปริญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา นโยบายสาธารณะ, (ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546), 1.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และประการสำคัญซึ่งเป็นหลักของการเลือกตั้งคือ ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550³⁷ ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ใน มาตรา 281 - 290 โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ (1) ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (4) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (5) การลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น (6) การเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (7) การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (8) องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (9) การบำรุงรักษาสีลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (10) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ในที่นี้ผู้เขียนขอกล่าวถึง ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย โดยแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่หนึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2545 และช่วงที่สองเป็นระบบการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังนี้

³⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติ, (กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์, 2550),

3.1.1 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 5 รูปแบบ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

ก่อนที่จะมีการนำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งเป็นของตนเองหรือนำเอากฎหมายเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวม 6 ฉบับ ตั้งแต่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 จนถึง พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538 กรณีการตรวจสอบคุณสมบัติ ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กำหนดได้กำหนดให้มีการตรวจสอบในมาตรา 24 ว่าผู้เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่าตามประกาศการสมัคร ปรากฏชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขต อำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันเพื่อ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัคร เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวินิจัย มีคำสั่งให้ถอนการสมัครหรือไม่ โดยเร็ว คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และถ้าศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัครก็ให้ศาลริบ แจ้งคำสั่ง ไปยัง นายอำเภอ และให้นายอำเภอประกาศถอนการสมัครตาม คำสั่งศาลนั้นมีข้อสังเกตคือการตัดสินสิทธิของผู้สมัครจะใช้อำนาจของศาลยุติธรรมเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ของบุคคลนั้นได้ กรณีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดนั้นเป็นการรับรองสิทธิของผู้สมัครเองโดยไม่มีการตรวจสอบคุณสมบัติจากผู้รับสมัครแต่อย่างใด โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งหากพบว่า ผู้สมัครรายใดขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วก็สามารถที่จะยื่นคำร้องต่อศาลได้ การกำหนดการใช้จ่ายค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีการบัญญัติวงเงินหรือรายการค่าใช้จ่ายไว้ และการบัญญัติข้อห้ามในการซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัดตามตรา มาตรา 63 โดยเมื่อได้มีประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในเขตเลือกตั้งใด จนถึงวันเลือกตั้ง ได้มีข้อห้ามสำหรับผู้ใดเพื่อจะจงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งหรือให้งดเว้นมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใด กระทำการดังต่อไปนี้จัดทำ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ การให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงินหรือทรัพย์สินอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่สมาคมมูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษาหรือสถานสงเคราะห์อื่นใด การโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพและการรื่นเริงต่าง ๆ ทำสิ่งอัน

เป็นสาธารณประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประโยชน์ของบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา หรือสถาบันอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่ก็ตาม หรือการจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด ซึ่งข้อห้ามตามมาตรา ๖๖ มีการห้ามผู้ใดกระทำการตามข้อห้ามดังกล่าวหลังจากมีการประกาศรับสมัครการเลือกตั้งแล้ว โดยไม่ได้ห้ามสำหรับการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งในขณะดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด

สำหรับเทศบาลนั้น มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวม 10 ฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 จนถึงพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 25 กรณีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กำหนดได้กำหนดให้มีการตรวจสอบในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่าตามประกาศการสมัครตามมาตรา 24 ปรากฏชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น อาจยื่นคำร้องต่อ ศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ยี่สิบวัน ขอให้ศาลมีคำสั่ง ให้ถอนการสมัครของบุคคลนั้นได้ เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งและวินิจัยมีคำสั่งให้ถอนการสมัครหรือไม่ โดยเร็ว คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และถ้าศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัคร ก็ให้ศาลรีบแจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลด้วย ให้เทศบาลประกาศถอน การสมัครตามคำสั่งศาล ส่วนการกำหนดรายการค่าใช้จ่าย และการกำหนดวงเงินตามกฎหมายการเลือกตั้งของเทศบาล ไม่มีการกำหนดเหมือนกับการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยและข้อห้ามตามมาตรา 64 ก็ได้บัญญัติข้อห้ามเหมือนกรณีการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่ได้กล่าวไว้แล้วเช่นกัน

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีกฎหมายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งเป็นของตนเองต้องอาศัย พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาบังคับใช้โดยอนุโลม

กรุงเทพมหานคร มีกฎหมายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งเป็นของตนเองคือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531

และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีรูปแบบเป็นระบบผู้จัดการ ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีรูปแบบเช่นเดียวกับเทศบาลนคร ซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยนำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ทุกฉบับต่างก็มีบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งฯ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการลงคะแนน และกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ปัจจุบันองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั้ง 5 รูปแบบ ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ดูแลจัดการเลือกตั้ง

3.1.2 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ในอดีตที่ผ่านมาสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กล่าวคือ

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่ออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ และมาตรา 327(9) กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญถึงกำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

3.1.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 43 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.1.2.3 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และมีผลบังคับใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 เป็นต้นมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกยุบสภาจะต้องมีการจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับนี้ซึ่งมีรูปแบบวิธีการและผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งตามกฎหมายเดิมอย่างมากคือเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนอำนาจในการควบคุมหรือดำเนินการจัดหรือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจากกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอแนะและให้ความ

เห็นชอบในการบริหารจัดการเลือกตั้ง และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น คือ ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีบทบาทในฐานะเป็นหนึ่งในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ในปัจจุบัน สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือได้มีการเปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ

มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น สำหรับวิธีการการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี

มาตรา 235 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีหลักการสอดคล้องตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในทุกระดับ ทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติ และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น หากให้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ก็จะเป็นการสร้าง

ภาระในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างมาก เพราะว่าองค์กรจัดการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว แต่ต้องใช้กฎหมายเลือกตั้งถึง 3 ฉบับ สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งมากเกินไป ดังนั้น เมื่อมีคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงมีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ที่เคยใช้กันอยู่ มาเป็นว่าปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ระดับใด ก็ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งก็สร้างความเป็นเอกภาพและเป็นการลดขั้นตอนและภาระการทำงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่น้อย

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีดังนี้³⁸

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

³⁸ปริญญา นาคฉัตรีย์, การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 61-64.

2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นอยู่ โดยมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับแจ้งการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง (มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28)

3. มีการเปลี่ยนแปลงผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเดิมที่มีหน้าที่คือ นายอำเภอ อำนวยการเขต เทศบาล มาเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และเปลี่ยนแปลงที่มาของรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนจากการคัดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนบ้านมาเป็นการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบันก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

4. การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องเสียค่าธรรมเนียมการสมัครตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 46) ซึ่งเดิมมีเพียงการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ผู้สมัครจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการสมัคร และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเสียค่าประกันการสมัคร แต่ในปัจจุบันการสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้สมัครก็จะต้องเสียค่าสมัครเช่นเดียวกัน

5. เมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกใบรับให้แก่ผู้สมัครแล้ว ผู้สมัครจะถอนตัวไม่ได้และให้ค่าธรรมเนียมการสมัครตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 48)

6. เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 54-64)

7. เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม จึงให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้กับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (มาตรา 94-97)

8. ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดค้านการเลือกตั้งจากเดิมที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ จากเดิมยื่นคัดค้านต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง กรณีของกรุงเทพมหานคร และยื่นต่อศาลชั้นต้น กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ มาเป็นการยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะได้กล่าวต่อในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือการคัดค้านการเลือกตั้ง

3.1.3 การเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1.3.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในแต่ละจังหวัด โดย³⁹

1. มีประชาชนไม่เกิน 5 แสนคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
 2. มีประชาชนเกิน 5 แสนคน แต่ไม่เกิน 1 ล้านคน มีสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 30 คน
 3. มีประชาชนเกิน 1 ล้านคน แต่ไม่เกิน 1.5 ล้านคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน
 4. มีประชาชนเกิน 1.5 ล้านคน แต่ไม่เกิน 2 ล้านคน มีสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน
 5. มีประชาชนเกิน 2 ล้านคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน
- เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง แต่กรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มากกว่า 1 คน ให้แบ่งเขตอำเภอให้มีเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาที่จะพึงมีในอำเภอนั้นสรุปคือการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นแบบเขตละคน เขตเดียวเบอร์เดียว (มาตรา 13 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

³⁹ วัชรกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, คู่มือการเลือกตั้งท้องถิ่นไทย, (เชียงใหม่: คาราวานการพิมพ์, 2548), 63-69.

การเลือกตั้งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ที่มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2. เขตเลือกตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ เขตจังหวัดที่บริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งทีมบริหารเพื่อเป็นผู้ช่วยดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1.4 การเลือกตั้งของเทศบาล

เทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีซึ่งต่างฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งคู่⁴⁰

3.1.4.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลคือ

1. สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาได้ 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาได้ 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกสภาได้ 24 คน
4. เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล

1) เทศบาลตำบล ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 2 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 12 คน

2) เทศบาลเมือง ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 3 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 18 คน

3) เทศบาลนคร ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 4 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 24 คน

⁴⁰ โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2547), 77-82.

3.1.4.2 การเลือกตั้งผู้บริหารของเทศบาล

นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เขตเลือกตั้งของนายกเทศมนตรีคือเขตของเทศบาล

คณะผู้บริหารของเทศบาล

1. นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีที่ไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการของเทศบาลโดย

- 1) เทศบาลตำบล นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน 2 คน
- 2) เทศบาลเมือง นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน 3 คน
- 3) เทศบาลนคร นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน 4 คน

2. คุณสมบัติ ของรองนายกเทศมนตรีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเหมือนกับผู้ที่สมัครนายกเทศมนตรี

3. ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

กฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้โดย

- 1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 2 คน
- 2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 3 คน
- 3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 5 คน

3.1.5 การเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล⁴¹

3.1.5.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในแต่ละหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง

⁴¹ บุญอริ ยี่หะมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550),

หมู่บ้านเดียวให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาได้ 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คนรวมเป็น 6 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคือเขตหมู่บ้าน

3.1.5.2 การเลือกตั้งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

1. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในการอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานได้ไม่เกิน 2 คนคุณสมบัติของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดให้คุณสมบัติเหมือนกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการวิจัยในการป้องกันทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แล้วมีการบัญญัติข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่หลายมาตราซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความหมายบางมาตราที่บัญญัติที่ไม่ครอบคลุมในข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่จะมีการแก้ไขให้มีความครอบคลุมที่ชัดเจนให้มากยิ่งขึ้นดังที่จะกล่าวให้เห็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

3.2.1 การยื่นคำร้องคัดค้านสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมาตรา 50 โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันเพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้กรณีที่ขาดคุณสมบัติการรับสมัครการเลือกตั้ง ซึ่งการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะคัดค้านคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งจะต้องให้เป็นไปตามคุณสมบัติของ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีประเด็นของการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการยื่นคัดค้านได้อีกแต่อย่างใด

3.2.2 การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม มาตรา 54 โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครโดยคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้เช่น

3.2.2.1 ขนาดพื้นที่ และลักษณะทางภูมิศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2.2 จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3.2.2.3 จำนวนหน่วยเลือกตั้ง

3.2.2.4 ดัชนีราคาผู้บริโภคตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์

ซึ่งการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวได้กำหนดในข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งให้คิดค่าใช้จ่ายตั้งแต่วันที่มียารการใช้จ่ายเกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

กรณีมีเหตุอันใดที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่ไม่ใช่การครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้เริ่มตั้งแต่วันที่มิประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งประเด็นนี้ยังเห็นว่าหากมีการหาเสียงล่วงหน้าในขณะดำรงตำแหน่งแล้วผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ลาออกก่อนครบวาระแล้วค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในขณะดำรงตำแหน่งจะต้องนับรวมเป็นค่าใช้จ่ายด้วยหรือไม่

3.2.3 ข้อห้ามที่เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดในการซื้อสิทธิหรือกระทำการตามข้อห้ามต่าง ๆ มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครโดยมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

การ จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

การ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดเช่น สุเหร่า ศาลเจ้า โรงเจ โบสถ์คริสต์ โบสถ์พราหมณ์ สำนักปฏิบัติธรรม สหกรณ์กองทุนสงเคราะห์ ชุมชนชมรม สโมสร หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ

ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

การ เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

การ หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย หรือจงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีดังกล่าว หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่ากระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามแต่อย่างใด

3.2.4 ข้อกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่นที่บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้ว ยังมีข้อกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ มาตรา 133 ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ว่าตนเองได้กระทำหรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความสนับสนุนหรือยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ใดเพื่อจงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นลงคะแนนเสียงเลือกตนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือฉวยโอกาสลงคะแนนเสียงเพื่อให้ตนได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อลงคะแนนหรือฉวยโอกาสลงคะแนนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งขยายความได้ว่าเป็นการซื้อเสียงระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกันเองเพื่อให้ได้เป็นเลือกผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเองส่วนมาตรา 134 เป็นการกระทำ ของผู้อื่นที่มีได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นกระทำการ เพื่อสนับสนุนการให้สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเสียงหรือฉวยโอกาสลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการ

จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลั่นแกล้งไม่ว่าด้วยประการใด ๆ เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

ประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นพ.ศ. 2545 ที่จะต้องมีการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหรือข้อบกพร่องในบทที่ 4 เพื่อที่จะได้มีการทำปรับปรุงหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป

3.3 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.3.1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

อดีตในสมัยกลาง ราวศตวรรษที่ 12 ประชาชนในฝรั่งเศสได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในลักษณะชุมชนที่เรียกว่า คอมมูน (commune) หรือเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากโจรผู้ร้าย คนจรจัด หรือแม้แต่จากเจ้าผู้ครองนครเอง การรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้นและเกิดแนวความคิดที่ต้องการปกครองตนเองอย่างอิสระ แนวความคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวออกจากการปกครองของเจ้าผู้ครองนครมาโดยตลอด และในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันนั้นก็ได้มีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตพื้นที่ที่กว้างกว่าคอมมูน ที่เรียกว่า โปรวินซ์ (province) ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็น เดพาร์เตมองต์ (department) หรือจังหวัดในปัจจุบัน⁴²

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน

การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789⁴³ ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจอย่างสุดขีดขึ้นทั้งคอมมูน (ตามกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม 1789) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามกฎหมายลงวันที่ 22 ธันวาคม 1789) ต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น 3 องค์กร ได้แก่ สภา องค์การบริหาร และผู้แทนกษัตริย์ นอกจากนี้ในปีเดียวกันนี้เองยังมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่า อำนาจ

⁴² สมาน รังสิโยภฤกษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2543), 25.

⁴³ Jacques B., Jean-Marie P. & Jean, C. R., *Droit des collectivités locales*, (Paris: PUF., 1987), 40-41.

หน้าที่ของคอมมูนนั้นมี 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของ คอมมูนโดยแท้ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐและรัฐมอบให้คอมมูนดำเนินการแทน

ในยุคของ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด กฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1800 บัญญัติให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางถือกำเนิดโดยกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งคล้ายคลึงกับการเกิดผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยการปฏิรูประบอบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ของไทยในระดับคอมมูน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อสิ้นยุคเผด็จการ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก็เริ่มคลี่คลาย กฎหมายลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1831 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้งื่อนไขว่าต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กฎหมายปี ค.ศ. 1833⁴⁴ บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเช่นเดิม (ซึ่งระบบนี้ดำรงมาถึงค.ศ. 1982) ต่อมาใน ค.ศ. 1882 จึงได้ให้คอมมูนเลือกนายกเทศมนตรีด้วยตนเอง และใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

แม้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มาตรา 87 วรรคแรก จะบัญญัติให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยอิสระ ด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม แต่ในมาตรา 87 วรรคสอง และ มาตรา 89 ยังแสดงให้เห็นถึงว่า ผู้บริหารท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้งด้วย อย่างไรก็ตามผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีได้มาจากการเลือกตั้ง จนถึงปี ค.ศ. 1982 จึงมีการแก้ไข จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจของฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำในทันทีทันใด แต่ค่อย ๆ ทำและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ระบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคอมมูนก่อนปี ค.ศ. 1982 จึงคล้ายคลึงกับระบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลของไทยเป็นอย่างมาก

ในโครงสร้างส่วนภูมิภาคนั้น จะมีจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1789 และวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1790 โดยถือหลักว่า การเดินทางจากจุดใด ๆ ก็ตามในแต่ละจังหวัดไปยังศาลากลางจังหวัดต้องสามารถไปกลับได้ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นและตก ทั้งนี้โดยใช้ม้าเป็นพาหนะ จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วยก่อน ค.ศ. 1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะบริหารงานจังหวัด

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 187-192.

ในฐานะภูมิภาคแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งคล้ายคลึงกับสภาพในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 มาก ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานจังหวัดและเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อม ๆ กันไปในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่ง จังหวัดหลาย ๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่าภาคหรือ มณฑล จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้น จะเป็นที่ตั้งของที่ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคไปในขณะเดียวกัน ภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาค คงมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบาทของผู้ว่าราชการภาค จึงเน้นหนักไปทางการกำกับดูแล ภาคที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น

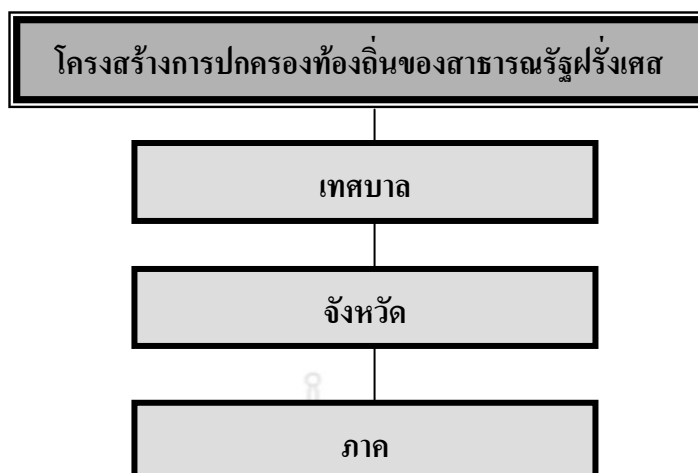
อนึ่ง ฝรั่งเศสยังมีการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นกึ่งตองอีกด้วย แต่กึ่งตองไม่ใช่เขตพื้นที่การปกครอง เพราะไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่เลยเขตกึ่งตองมีขึ้นเพื่อใช้เป็นเขตการเลือกตั้งเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสกล่าวถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นด้วยว่า มาตรา 72 รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันนั้น บัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้จัดตั้งได้โดยกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย”

ตามมาตรา 72 วรรคแรกนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสบัญญัติให้องค์กรบางประเภทเป็นท้องถิ่นเลย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายได้ เช่น ภาค ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982

มาตรา 72 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เน้นให้ท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองได้อาศัยบทบัญญัติ ดังกล่าวข้างต้นในการชี้ขาดตัดสินใจในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส กล่าวถึงแต่เฉพาะสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงฝ่ายบริหารท้องถิ่นเลย ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1982 จึงไม่ได้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่การที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งก็สามารถทำได้เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นจากคณะผู้บริหารของเทศบาลหรือคอมมูนก็มาจากการเลือกตั้ง



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ส่วนวรรคสามของมาตรา 72 กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นว่า ต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะกำกับดูแลมากเกินไปกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ยังเน้นย้ำให้เห็นว่า การปกครองระดับภูมิภาคยังต้องมียุติต่อไป เพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

3.3.1.1 เทศบาล

เทศบาล (commune) ประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลประมาณ 36,000 แห่ง เป็นเวลาเกือบหนึ่งศตวรรษแล้วที่เทศบาลของฝรั่งเศสประกอบไปด้วยฝ่ายสภา คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีอันประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากรายชื่อในเขตเทศบาลนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล คือ 6 ปี นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน กล่าวคือ ภายใน 8 วันหลังจากที่สภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลสภาเทศบาลจะต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อบำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามจำนวนที่สภาเทศบาลกำหนดโดยพิจารณาจากขนาดและเนื้อหาของเทศบาล⁴⁵

⁴⁵ Jacques M., *Administration régionale, de département et municipale*, (Paris: Dalloz, 1985),

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ด้านการบริหาร ดังนี้⁴⁶

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 หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีสำคัญ นอกจากนี้หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งในเทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก โดยทั่วไปสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณการจัดการด้านการบริหารงานบุคคล และการเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

นอกจากนี้ สมาชิกสภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย เช่น การเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานอื่น ๆ อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายที่เกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ การจัดระบบและปรับปรุงถนนสายหลัก การจัดตั้งหน่วยงานและกระจายความช่วยเหลือในด้านการสังคมสงเคราะห์การจัดตั้งองค์กรสาธารณะกุศล เป็นต้น สภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การวางแผนเมือง การวางแผนพัฒนา การพิจารณางบประมาณและการคลัง ดูแลตรวจสอบการส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

2. นายกเทศมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะมีบทบาท

⁴⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), 80-85.

หน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย ที่น่าสนใจก็คือ นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง คณะเทศมนตรี เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี โดยกฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรีอย่างน้อย 1 คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้งเทศมนตรีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานด้านกิจการตำรวจ, การดูแลท้องที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐ ส่วนกลาง และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล

3.3.1.2 จังหวัด

จังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีองค์กรคือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นกิ่งตอแต่ละกิ่งตอมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 1 คน ดังนั้นจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอยู่เท่าไรจึงขึ้นอยู่กับจำนวนของกิ่งตอในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ 6 ปี

รัฐบัญญัติที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเอง ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เดิม ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดแยกออกเป็น 2 ฝ่ายเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ มีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร คือ ประธานสภาจังหวัด และนอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

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

2. ประธานสภาจังหวัด มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรีในกรณีของเทศบาล

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

3.3.1.3 ภาค

ภาคมีองค์กรคือ สภาภาค ประธานสภาภาค และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้⁵⁴

1. สภาภาค ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในภาคนั้น ๆ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาภาคจะขึ้นอยู่กับประชากรในภาคว่าจะมีจำนวนเท่าใด ปัจจุบันใน 26 ภาคของประเทศฝรั่งเศสมีสมาชิกสภาภาคตั้งแต่ 31 ถึง 197 คน วาระการดำรงตำแหน่ง คือ 6 ปี ฝ่ายบริหารของสภาภาคก็คือ ประธานสภาภาค ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกภาคด้วยตนเอง

สมาชิกสภาภาคจะมีจำนวนแน่นอนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 สมาชิกสภาภาคจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง และจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์ พร้อมทั้งจะต้องมีความผูกพันกับภาค เช่น มีภูมิลำเนาอยู่ในภาค หรือ การจ่ายภาษีให้กับภาค เป็นต้น สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคนั้น แต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตภาคจะเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

2. ประธานสภาภาค ประธานสภาภาคมีที่มาจากการเลือกตั้งของสภาภาคจากบรรดาสมาชิกสภาภาค มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เท่ากับวาระของสภาภาค

3. ในแต่ละภาคจะมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 40-110 คน ซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภาคไว้ว่าจะต้องประกอบไปด้วยกรรมการ 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาคและผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เช่นเดียวกับสภาภาคและประธานสภาภาค

3.4 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศในทวีปเอเชีย มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา โดยมีองค์สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีหมู่เกาะเป็นจำนวนมากเกือบ 4,000 เกาะ ล้อมรอบไปด้วยทะเล มีประชากรกว่า 130 ล้านคน จากสภาพภูมิประเทศของประเทศญี่ปุ่น อันประกอบด้วย เกาะ แม่น้ำสายแคบ ๆ และหุบเขา ทำให้การติดต่อคมนาคมระหว่างกันไม่สะดวก ลักษณะการปกครองในสมัยโบราณจึงเป็นไปในรูปแบบ สักดินาสวามิภักดิ์ แบ่งเขตการปกครองเป็นแคว้น โดยมีเจ้าผู้ครองแคว้น (ไดเมียว) เป็นผู้ปกครองขึ้นตรงกับส่วนกลางโดยมีรัฐบาลทหารซึ่งจักรพรรดิแต่งตั้งตำแหน่ง “โชกุน” เป็นผู้นำมีอำนาจปกครองครอบคลุมดินแดนทั่วประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสและ

ประเทศไทยที่มีการแบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ด้วย การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่น มีรายละเอียดดังนี้⁴⁷

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ดังได้กล่าวแล้วว่าเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งเทศญี่ปุ่น ได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนี้

1) อำนาจนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา เป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะเป็นผู้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการปฏิบัติโดยกฎหมาย และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 41) สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการทางการเมืองดั้งเดิมของญี่ปุ่นก่อน ค.ศ. 1947 ที่เกิดทุนสถาบันพระจักรพรรดิให้มีฐานะสูงสุด⁴⁸ รัฐสภาของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ หลัก ๆ 2 ประการ คือ การตรากฎหมาย ซึ่งทั้งสองสภาจะใช้ระบบกรรมมาธิการคล้ายกับของสหรัฐอเมริกา ในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากกว่าวุฒิสภา ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน

2) อำนาจบริหาร หรือรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งเทศญี่ปุ่น มาตรา 65 บัญญัติให้อำนาจบริหารอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และมาตรา 66 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีดังกล่าวประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและรัฐมนตรี ซึ่งทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นพลเรือน คณะรัฐมนตรีบริหารราชการกระทรวงต่าง ๆ โดยมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาได้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อองค์พระจักรพรรดิดังแต่ก่อน แต่ต้องมารับผิดชอบต่อรัฐสภาแทน⁴⁸

⁴⁷ บุนนอร์ ยีหะมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550),

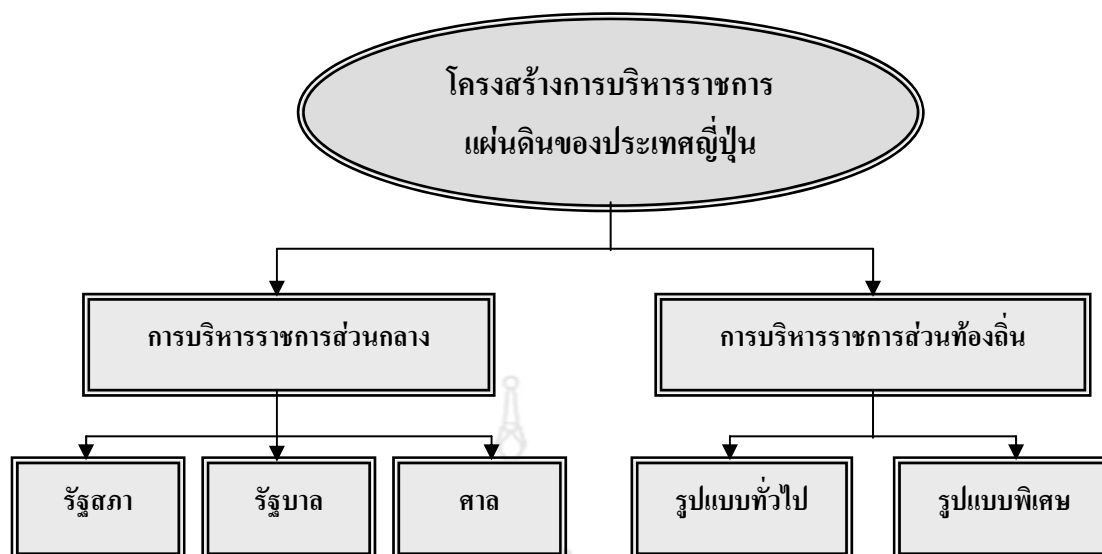
⁴⁸ อรอนงค์ เปรมะสกุล, การเมืองญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), 9.

3) อำนาจตุลาการ หรือศาล ระบบศาลของญี่ปุ่นเป็นระบบศาลเดี่ยวเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งระบบศาลเดี่ยวนี้มีลักษณะที่สำคัญ คือ มีศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักเพียงศาลเดียว โดยศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญด้วย ฝ่ายตุลาการจึงประกอบด้วยศาลต่าง ๆ ที่เป็นศาลยุติธรรม คือ ศาลฎีกามีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ในเมืองหลวง คือ กรุงโตเกียว และศาลล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็นศาลภาคมีทั้งหมด 8 แห่ง ศาลจังหวัดมีทั้งหมด 50 แห่ง ศาลแขวง มีทั้งหมด 575 แห่ง และศาลครอบครัว⁴⁹

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นโดยคณะผู้ยึดครองประเทศญี่ปุ่นซึ่งนำโดยประเทศสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลก ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศ นอกจากนี้ยังได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอีกด้วย คือ กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local autonomy law) ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกับรัฐธรรมนูญ คือ ปี ค.ศ. 1947

ในสมัยเมจิในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 การปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกับฝรั่งเศสและเยอรมนีที่เน้นการควบคุมจากรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้บริหารในระดับภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลตำบลและเทศบาลท้องถิ่น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ นายกเทศมนตรี และสภาท้องถิ่นโดยตรง รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง รายได้หลักของท้องถิ่นมาจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ คิดเป็นร้อยละ 60 ของภาษีทั้งหมดที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

⁴⁹ วรพชร จันทร์จันทร์, กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 262.



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เริ่มต้นหลังจากรัฐบาลทหารเริ่มเสื่อมลง (ปี ค.ศ. 1868) เป็นการเริ่มต้นของสถาบันจักรพรรดิในสมัยเมจิ (ตรงกับรัชสมัยของรัชกาลที่ 5) ซึ่งมีแนวนโยบายเปิดประเทศ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาโดยการรับรูปแบบจากประเทศตะวันตกมาผสมผสานปรับให้เข้ากับสังคมญี่ปุ่น โดยเฉพาะด้านการปกครอง รัฐบาลได้ยกเลิกการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์เดิม โดยแบ่งเขตการปกครองเป็นจังหวัดและแขวง พร้อมได้นำระบบเทศบาลมาใช้ในการปกครองตนเองบางส่วน เพื่อผลักดันประเทศให้ก้าวเข้าสู่ภาวะทันสมัยแบบตะวันตก แต่ทั้งนี้ รัฐบาลกลางยังคงรวมศูนย์อำนาจโดยส่งผู้แทนจากส่วนกลางแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารในระดับจังหวัดและผู้บริหารในเทศบาลบางส่วน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศไทยแพ้สงครามอยู่ภายใต้การปกครองของประเศสหรัฐ-อเมริกา ระบบการปกครองท้องถิ่นจึงได้เริ่มนำแนวคิดของการบริหารแบบประชาธิปไตยตะวันตก มาปรับปรุงให้สอดคล้องเหมาะสมกับการปกครองที่ใช้อยู่เดิมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ในการถ่ายโอนภารกิจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น พร้อมเริ่มปรับปรุงให้เกิดการปกครองตนเองในทุกระดับ

ช่วงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น ตามแผนการ “มอบหมายหน่วยงาน” (agency delegation) ตามแผนนี้ หน้าที่ซึ่งเคยเป็นของรัฐบาลกลางได้ถูกมอบหมายให้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกของ รัฐบาลกลางซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การชี้แนะของ

รัฐมนตรีด้วย กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ เมื่อได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแล้วก็ถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางด้วย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวที่ปกครองโดยระบบกษัตริย์ก่อนจะเข้าสู่ยุคศักดินาที่มีโชกุนเป็นผู้รับผิดชอบการปกครองแทนกษัตริย์ (ชาวญี่ปุ่นเรียก “จักรพรรดิ”) เมื่อ ค.ศ. 1192 ภายหลังสงครามกลางเมือง ระบบศักดินานี้ได้สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1867 การปกครองสมัยใหม่และการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นเริ่มพัฒนาขึ้นหลังจากการสิ้นสุดของยุคศักดินาแบบ “โชกุน”⁵⁰

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น หลังจากปรับปรุงใน ค.ศ. 1890 การปกครองในญี่ปุ่นซึ่งเน้นการมี สภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัดที่เรียกว่า ฟุ และ เคน ระดับอำเภอที่เรียกว่า กุน และระดับเทศบาลที่เรียกว่า ชิ (Shi) โซ (Sho) และซอน (Son) อันที่จริงแล้วจะ เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดก็คงไม่ใช่ เพราะในระดับจังหวัด ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางนั้น มาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ มีหน้าที่จัดทำกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนควบคุมดูแลการบริหารงานของเทศบาลทั้งหลายเจ้าหน้าที่ของจังหวัดทั้งหมดเป็นข้าราชการจากส่วนกลาง มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่เป็นท้องถิ่น คือ สภาจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกตั้งแต่ 40 คนขึ้นไป มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจออกกฎหมาย การออกข้อบัญญัติจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ใช่ของสภาจังหวัด

จากโครงสร้างดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจริง ๆ แล้ว จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาค โดยมีสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนที่เรียกได้ว่าเป็นท้องถิ่นจะได้แก่ เทศบาล ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ชิ โซ และซอนซึ่งโครงสร้างประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีของชิ มาจากการเสนอชื่อของสภาเทศบาลจำนวน 3 ชื่อ ไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเลือก ส่วนนายกเทศมนตรีของโซและซอนซึ่งเป็นเทศบาลขนาดเล็กนั้น เมื่อสภาเทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีแล้ว จะต้องเสนอชื่อไปขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานบางอย่างของเทศบาลและเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้สภาเทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติและสมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ปัจจุบันโครงสร้างการปกครองของญี่ปุ่น ซึ่งแต่เดิมพัฒนาจากระบบศักดินามาเป็นระบบที่รวมอำนาจ เข้าสู่ส่วนกลางอย่างมาก โดยถือว่าจักรพรรดิเป็นสถาบันสูงสุดที่เป็นเจ้าของและผู้ใช้

⁵⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 133-137.

อำนาจอธิปไตย ได้ยอมรับให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ในระดับจังหวัด และเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลจะเลือกนายกเทศมนตรีต่อไปนั้น ทั้งหมดนี้ก็เพื่อลดกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ การกิจและบทบาทของสภาจังหวัดและของเทศบาลมีน้อยมาก ทั้งการควบคุมโดยตัวแทนของรัฐบาล จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ดี เป็นไปอย่างเคร่งครัด จุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ของระบบการปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1947 เมื่อสหรัฐอเมริกาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ญี่ปุ่น หลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามในครั้งที่ 2 และถูกยึดครอง สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้ระบบการปกครองของญี่ปุ่นมีลักษณะศูนย์รวมอำนาจมากเกินไป แต่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางให้มากที่สุด ดังนั้น จึงวางแนวทางดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 1946 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 1947 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ มาตรา 92-95 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 92 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมายโดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของ ท้องถิ่น

มาตรา 93 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

มาตรา 94 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ปฏิบัติการและออกข้อบัญญัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมาก ภายในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้”

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบไว้เช่นนี้ รัฐสภาญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นใน ค.ศ. 1947 โดยยังคงรูปแบบเดิมหลัง ค.ศ. 1922 ที่แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือระดับจังหวัด และระดับเทศบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีก 4 รูปแบบ นอกจากนี้ยังให้มีระบบคณะกรรมการบริหารกิจการต่าง ๆ เช่น การศึกษา การเลือกตั้ง การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ซึ่งมีฐานะค่อนข้างเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารงานด้านที่กล่าวมาร่วมกับฝ่ายบริหารที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

3.4.1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ก่อนปี ค.ศ. 1947 มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งคล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันอยู่มาก กล่าวคือ อำนาจของรัฐบาลกลางยังคงมีอิทธิพลต่อจังหวัด นคร เมือง และตำบลอยู่ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสภาท้องถิ่นเป็นของตนเองก็ตาม แต่สภาท้องถิ่นก็ไม่ค่อยมีอำนาจมากนัก นโยบายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลางเสียมากกว่า

การกระจายอำนาจการปกครองของญี่ปุ่นนั้นสอดคล้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ได้ถือใช้มาเป็นเวลานานตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยลดบทบาทของรัฐให้น้อยลง และเพิ่มบทบาทให้แก่ท้องถิ่นและภาคเอกชน

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่⁵¹

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (ordinary local public entities) เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่กว้างขวาง แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับจังหวัดกับระดับเทศบาลระดับจังหวัดมีด้วยกันทั้งหมด 47 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เรียกว่า เคน 43 แห่ง ฟุ 2 แห่ง โต 1 แห่ง และโต 1 แห่งระดับเทศบาลมีด้วยกัน ทั้งหมด 3,236 แห่ง เป็นเทศบาลที่เรียกว่า ชิ (เทียบได้กับเทศบาลนคร) 651 แห่ง โซ (เทียบได้กับเทศบาลเมือง) 1,992 แห่ง ซอน (เทียบได้กับเทศบาลตำบล) 581 แห่ง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (special local public entities) ซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ

3.4.1.1 จังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดของญี่ปุ่นซึ่งปัจจุบันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับเทศบาลมีทั้งหมด 4 ประเภท ตามประวัติที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทเคน ฟุ และโต จะมีโครงสร้างเหมือนกัน และเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเดียวกับเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทโต คือ โตเกียวนั้นเป็นเมืองหลวง มีการแบ่งออกเป็นเขตการปกครองพิเศษ (special wards) 23 เขต แทนที่จะแบ่งออกเป็นเทศบาลประเภทต่าง ๆ เช่นจังหวัดอื่น ๆ

⁵¹ Jichi Sogo Center, **Japanese local administration system**, (Tokyo: Jichi Sogo Center, 1995),

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภท เคน ฟุ และโด มีการแยกออกเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (governor) เช่นเดียวกับเทศบาล

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกระหว่าง 40-120 คนตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดโครงสร้างเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ มีประธาน รองประธาน คณะกรรมาธิการทั้งสามัญและวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภา (เทศบาลก็มีสำนักงานเลขาธิการสภา)

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา เช่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันอยู่ในวงงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ และที่สำคัญ คือ การออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งเงื่อนไขการลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเช่นเดียวกับกรณีของเทศบาล

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อน ค.ศ. 1947 ประเทศญี่ปุ่นมีราชการส่วนภูมิภาคในรูปจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล แต่หลังจากนั้นจะมีการยกเลิกจังหวัดและตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นและให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญที่สหรัฐอเมริการ่างให้และประกาศใช้ในช่วงยึดครอง ซึ่งแม้จะเรียกชื่อว่า Governor แต่อันที่จริงแล้วก็คือ นายกเทศมนตรีระดับจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น มาจาก 6 แหล่ง คือ ภาษีท้องถิ่น (local taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น (local allocation taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ท้องถิ่น (local transfer taxes) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ (national government disbursement) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น (local public bonds) และรายได้อื่น ๆ⁵²

3.4.1.2 เทศบาล

เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

1. เทศบาลตำบล (ซอน) เป็นเทศบาลซึ่งยังเป็นลักษณะชนบท ประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ 6-8 หมู่บ้าน หมู่บ้านหนึ่งมีประมาณ 20-40 หลังคาเรือนมีประชากรระหว่าง 1,000-5,000 คนเทศบาลซอนมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและ

⁵² Jichi Sogo Center, *Local tax system in Japan*, (Tokyo: Jichi Sogo Center, 1994), 10-15.

เทศมนตรีอีกคนหนึ่งซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนสภาเทศบาลนั้นมีสมาชิกประมาณ 12-30 คนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้ง นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลขอมมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาเทศบาลสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีได้แต่ต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกที่มาประชุมและต้องมีสมาชิกมาประชุมมากกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จึงจะถือเป็นองค์ประชุม หากนายกเทศมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีมีสิทธิยุบสภาได้ภายใน 10 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งถึงมติดังกล่าว หากไม่ยุบสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้นายกเทศมนตรีอาจถูกถอดถอน (recall) โดยประชาชนได้ด้วย

2. เทศบาลเมือง (โซ) มีโครงสร้างลักษณะเหมือนกับเทศบาลขอนทุกอย่าง แต่จะมีความเป็นเมืองมากกว่า มักจะตั้งอยู่ในบริเวณของศูนย์กลางการค้า การคมนาคมและโรงงานต่าง ๆ มีโรงเรียน โรงพยาบาล และสถานอำนวยความสะดวกสำหรับประชาชนครบครันกว่าเทศบาลขอน

3. เทศบาลนคร (ซี) มีโครงสร้างลักษณะเหมือนกับเทศบาลขอนและโซ แต่จะมีสมาชิกสภามากกว่า คือระหว่าง 30-100 คน การจะยกฐานะเป็นซีได้จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 1) มีประชากรมากกว่า 50,000 คน
- 2) ประชากรมากกว่า ร้อยละ 60 ต้องอาศัยอยู่ในเขตเมือง
- 3) ประชากรมากกว่า ร้อยละ 60 ต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์อุตสาหกรรมหรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง หรืออยู่อาศัยกับผู้ประกอบอาชีพที่กล่าวมา

4. มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองและสิ่งอื่น ๆ ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจังหวัด เช่นเป็นที่ตั้งสำนักงานของรัฐบาลและของเทศบาล มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ห้องสมุด โรงละคร โรงพยาบาล ศูนย์การค้า ฯลฯ

ในบรรดาเทศบาลซีทั้ง 651 แห่งนั้น 12 แห่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ (designated cities) ที่มีประชากรเกินกว่า 600,000 คน ซึ่งรัฐบาลให้อำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมไปถึงการประกันสังคม การอนามัยและการวางผังเมือง เทศบาลนครขนาดใหญ่นี้ขึ้นต่อรัฐบาลโดยตรงเช่นเดียวกับจังหวัด เทศบาลนครขนาดใหญ่ดังกล่าวได้แก่ โอซากา นาโกยา เกียวโต โยโกฮามา โกเบ คิตะ-คิวชู ซัปโปโร คาวาซากิ ฟูกูโอกะ ไซตามะ ฯลฯ

บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่น

4.1 การใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมาเป็นลำดับนับตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ในการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยได้มีการยกเลิกกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา โดยใช้กฎหมายในการเลือกตั้งในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดคือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะมีเหตุผลและวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งที่คล้ายคลึงกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1.1 เหตุผลในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งซึ่งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานที่วางไว้ในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติตามที่กล่าวมาแล้ว จึงจะส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยนั้น มิใช่จะมีเพียงจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีขึ้น เพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้มาตรการของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันบ้างแล้วแต่การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น สำหรับประเทศไทย วัตถุประสงค์ในการควบคุมการเลือกตั้ง ตามที่ปรากฏในกฎหมายเลือกตั้ง จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.2.1 ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งที่ผ่านมา มีวัตถุประสงค์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ในวิสัยที่จะแบ่งปันกันหาเสียงเลือกตั้งได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ได้แก่ การให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้ง และกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

4.1.2.2 เสรีภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไปลงคะแนนเสียง เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไปด้วยความสมัครใจ มิได้ถูกขู่เข็ญ บังคับ หรือหลอกลวงแต่อย่างใด การเลือกตั้งจึงจะเป็นไปตามความมุ่งหมายของประชาธิปไตย มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ ได้แก่ การห้ามขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะใช้สิทธิเลือกตั้ง การห้ามลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สำคัญผิดเกี่ยวกับผู้สมัคร เป็นต้น

4.1.2.3 ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการกระทำผิดที่กระทบต่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งหลายประการ เช่น การโกงการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขจำนวนบัตรเลือกตั้งหรือจำนวนผู้มาใช้สิทธิ หรือโดยให้พนักงาน กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ช่วยโกงการเลือกตั้ง หรือการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น มาตรการทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องมี เพื่อควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่นตามระบบกฎหมายของไทย

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

4.2.1 การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 50

กฎหมายตามมาตรา 50 ได้มีการบัญญัติ ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครไม่มีสิทธิรับเลือกตั้งผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธินั้น เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมาตรา 47 เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับใบสมัครแล้วให้บันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและให้ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมี

สิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่ปีได้รับสมัครถ้าผู้สมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้ง ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งและสถานที่เห็นสมควร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละประเภทองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนี้

4.2.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ที่จะเสนอตัวเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชนซึ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทำให้ประชาชนต้องเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารท้องถิ่น ดังนั้นการเลือกตั้งจึงต้องมีความบริสุทธิ์และยุติธรรม ไม่มีการละเมิดต่อกฎหมาย ไม่คดโกง ไม่มีการใช้อิทธิพลทางการเงิน การใช้อำนาจบีบบังคับโดยมิชอบและตัวผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปต้องสามารถทำหน้าที่แทนประชาชนได้ดี มีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีประวัติและความประพฤติดี กฎหมายจึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละประเภทไว้ดังนี้

1. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ⁵³

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ธเนศเพรส, 2548),

1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

3) คุณสมบัติอื่น ที่กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คือ⁵⁴

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนหรือที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

4. คุณสมบัติอื่น ที่กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา

ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ

1. ดิตยาเสพติดให้โทษ

2. เป็นบุคคลล้มละลาย

3. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 34 (1) (2)

หรือ (4) ซึ่งได้แก่

(1) เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

⁵⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ธเนศเพรส,

- (3) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกอยู่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
5. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
6. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
7. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากการราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
8. เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
9. เคยถูกถอดถอน ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อยกถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
10. อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
11. เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง อันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต
12. เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
13. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
14. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
15. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

16. เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดินกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

17. ลักษณะอื่น ที่กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดคือ ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเทศบาล

กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาเทศบาลไว้ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี คือ⁵⁵

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้กับเทศบาลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปี นับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

3) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนด คือ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา (จะใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 46/1 ประกอบมาตรา 2 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 12)

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล คือ

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วย ภาษี

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ธเนศเพรส, 2548),

โรงเรียนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้กับเทศบาลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปี นับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

4. คุณสมบัติอื่น ที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนด (ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมไว้)

ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล คือ

1. ดิฉยเสพติดให้โทษ
2. เป็นบุคคลล้มละลาย
3. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 34 (1) (2)

หรือ (4) ซึ่งได้แก่

- (1) เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกอยู่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
5. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
6. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
7. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
8. เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
9. เคยถูกถอดถอน ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อยกถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
10. อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

11. เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง อันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

12. เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

13. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

14. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

15. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ

16. เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

17. ลักษณะอื่น ที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนด คือ

(1) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(2) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ (เฉพาะกรณีที่ได้รับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี)

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ⁵⁶

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ธเนศเพรส, 2548),

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้กับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

3. คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด คือ

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
3. คุณสมบัติอื่น ที่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด คือ มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ⁵⁷

1. ดิตยาเสพติดให้โทษ
2. เป็นบุคคลล้มละลาย
3. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4) ซึ่งได้แก่

1. เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
2. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
3. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกอยู่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
5. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ธเนศเพรส, 2548),

6. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
7. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
8. เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
9. เคยถูกถอดถอน ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
10. อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

4.2.2 สภาพปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 50 นี้ ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีส่วนในการที่จะคัดกรองผู้สมัครรายใดที่ตนเองไม่มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งได้ อันเป็นการสกัดกั้นช่องทางการทุจริตการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง เดิมที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 25 ได้ให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนวันเลือกตั้งเพื่อให้ศาลมีคำสั่งถอนการสมัครของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการเลือกตั้งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายการเลือกตั้งแต่ละรูปแบบมาเป็นการใช้พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แล้วยังคงมีการตราบังคับใช้ในมาตราดังกล่าวอยู่และมีการเปลี่ยนการยื่นคำร้องจากศาลชั้นต้นมาเป็นยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทน ซึ่งการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร

ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อได้รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยให้สอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวัน หลังวันปิดการรับสมัคร และให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกตั้งหรือสถานที่อื่นตามเห็นสมควร

ซึ่งตามมาตรา 50 ที่ได้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลังจากที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลังปิดสมัครรับเลือกตั้งแล้วภายใน 20 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง

ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติโดยมีระยะเจ็ดวัน ซึ่งอาจเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ที่ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น เนื่องจากหากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพร้อมกันซึ่งอาจมีผู้สมัครเป็นจำนวนมาก การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจไม่ละเอียดรอบคอบได้เนื่องจากมีข้อจำกัดในระยะเวลาตามกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการบังคับที่เคร่งครัด หากไม่มีสิ่งบอกเหตุที่ชัดเจนแล้วผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไปก่อน ซึ่งมาตรา 50 นี้เป็นมาตรการที่ดีที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งได้ทางหนึ่ง ซึ่งในการคัดค้านคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้กฎหมายได้ให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใน 20 วัน ก่อนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 44 และมาตรา 45 หรือตามกฎหมายว่าด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล บางกรณีผู้สมัครอาจปิดบังข้อมูลที่เป็นข้อบกพร่องหรือข้อห้ามในการรับสมัครการเลือกตั้งเช่น การล้มละลาย การถูกศาลสั่งจำคุกยังไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดซึ่งผู้สมัครอาจคิดว่าตัวเองเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหากการตรวจสอบตามมาตรา 50 ได้กำหนดระยะเวลา 20 วันในการตรวจสอบหรือคัดค้านการขาดคุณสมบัติของสมัครรับเลือกตั้งซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยคำร้องคัดค้านคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและเพื่อความรวดเร็วคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดดำเนินการแทนก็ได้ตามความในมาตรา 49 หากเกินระยะเวลาการคัดค้านแล้วผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งแล้วย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะคัดค้านคุณสมบัติของผู้นั้นได้อีกย่อมถือว่าข้อกฎหมายนี้มีข้อบกพร่องในการที่จะป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งได้เป็นการปิดกั้นโอกาสในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ข้อสังเกต กฎหมายตามมาตรา 50 ได้มีการบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครไม่มีสิทธิรับเลือกตั้งผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธินั้นตามมาตรานี้จะเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงระยะเวลาเพียง 20 วันก่อนวันเลือกตั้งเท่านั้นหากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งแล้วเป็นการปิดกั้นโอกาสในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อีก

4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่พบว่ามีความปัญหาเกี่ยวกับการร้องคัดค้านเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประเด็นปัญหานี้ถือเป็นปัญหาสำคัญในการคัดกรองบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ดำเนินการบริหารท้องถิ่น จึงไม่ใช่เป็นเพียงเรื่อง การกำหนดให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเท่านั้น และควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ให้เกิดความครอบคลุมและชัดเจนยิ่งขึ้น

โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถทำการยื่นคำร้องคัดค้านในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายหลังระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการสืบสวนสอบสวน และมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยได้ตาม มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง การเลือกตั้งก็จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยมีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมโดยควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 50 เป็นว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วันหรือภายใน 30 วันหลังจากประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและให้นำความในมาตรา 49 และมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เมื่อแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 50 ดังกล่าวแล้วจะทำให้ ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ยื่นไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หมดสิ้นไปและจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจในการรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการสืบสวนสอบสวน ตรงตามเจตนาของผู้ร้องคัดค้านและตามหลักรัฐและนิติธรรมที่ผู้ที่เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่แต่ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 54

4.3.1 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการหาเสียงการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกระดับถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเปรียบเสมือนกองทัพต้องเดินด้วยท้องหากไม่มีการใช้เงินหรือใช้ประโยชน์อื่นใดที่คำนวณที่เป็นเงินได้โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในสนามการเลือกตั้งมีโอกาสน้อยกว่าผู้ที่ใช้เงินใช้จ่ายในการหาเสียงที่มากกว่า เดิมทีก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กฎหมายการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงแต่อย่างใด

หลังจากที่มีการประกาศพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เจตนารมณ์ของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเท่าเทียมในการเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งมิให้เกิดการเสียเปรียบสำหรับผู้สมัครที่เป็นที่ยอมรับของสังคมแต่มีฐานะไม่ค่อยดีได้มีโอกาสได้รับการเลือกตั้ง อันจะเป็นการป้องกันการทุจริตได้ ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งพอที่จะแยกค่าใช้จ่ายได้ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้เงินที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อย่างเปิดเผย หรือเป็นการใช้จ่ายที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถมองเห็นได้ว่าใช้จ่ายไป เพื่ออะไร ค่าใช้จ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ซึ่งมีตั้งแต่ ค่าจ้างคนแต่งเพลง ร้องเพลงอัดเสียง ทำเทปเพลงโฆษณา ค่าเขียนป้าย พิมพ์ใบปลิวโปสเตอร์ คัดเอาทำขนาดใหญ่ ค่าโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในงานพวกนี้ เช่น เครื่องขยายเสียง เทป ฯลฯ ควบคู่กันไปก็คือ ค่าเช่ารถโฆษณา ค่าจ้างติดป้ายโฆษณากับรถยนต์ รถสามล้อ ค่าเช่าเครื่องขยายเสียงในกรณีที่มีการ

ปราศรัย ค่าเบี้ยเลี้ยงคนขับรถและคณะทำงาน ค่าเบี้ยเลี้ยงอาสาสมัครออกเคาะประตูพบชาวบ้าน ฯลฯ นอกจากนี้ก็มีค่าใช้จ่ายสำหรับแผนกเสียงหรือแผนกต้อนรับ คือค่าอาหารเครื่องดื่ม น้ำชากาแฟรวมไปถึง ค่ารถสำหรับประชาชนที่มาติดต่อพบปะกับผู้สมัครถึงที่บ้านหรือที่ทำงาน เพราะถ้าไม่ให้อะไรบ้างเป็นการตอบแทนในน้ำใจไมตรี ก็จะมีข่าวไปในทำนองว่าผู้สมัครเป็นคนใจจืดใจดำ ฟังไม่ได้ ทำให้เสียหายต่อความนิยมของประชาชน

ประเภทที่สอง คือ ค่าใช้จ่ายที่ไม่เปิดเผยหรือเป็นค่าใช้จ่ายที่ประชาชนโดยทั่วไปอาจจะมองไม่เห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายสำหรับคะแนนจัดตั้งซึ่งมีตั้งแต่ค่าตอบแทนของตัวหัวหน้าคะแนนเอง เป็นเงินก้อนใหญ่ทีเดียว หรือเป็นรายเดือน สัปดาห์ หรือตามจำนวนเสียง หรือว่าจะมีค่าซื้อของสำหรับนำไปแจกชาวบ้าน ค่าตอบแทนการลงคะแนน ค่าใช้จ่ายในการทำงานของหัวหน้าคะแนน เช่น สำหรับการเลี้ยงสังสรรค์ของหัวหน้าคะแนนกับชาวบ้าน ค่าเงินช่วยเหลือสำหรับงานต่าง ๆ ที่ผู้สมัครต้องไปร่วมงานและปรากฏตัว ค่าบัตรงานกุศลอนานาชนิด ฯลฯ สัดส่วนที่สำคัญของค่าใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ เงินที่ผู้สมัครใช้จ่ายผ่านหัวหน้าคะแนนสู่ท้องที่ในรูปแบบของการอุทิศให้กับกิจการสาธารณูปโภค เช่น การถมถนน ลงดินลูกรัง ซ่อมสะพาน บ่อน้ำ เสไฟฟ้า การสมทบทุนเข้ากองทุนประจำหมู่บ้าน ฯลฯ หรือไม่ก็เป็นการบำรุงศาสนา เช่น ทำบุญให้กับวัดหรือสุเหร่าในรูปแบบต่าง ๆ

วัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าใช้จ่าย⁵⁸

1. เพื่อสร้างโอกาสเท่าเทียมกันในการแข่งขันการเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครและกลุ่มการเมืองท้องถิ่นของผู้สมัคร ที่มีเงินทุนจำนวนเล็กน้อยแตกต่างกันโดยกำหนดกรอบวงเงินที่ใช้จ่ายได้อย่างเท่าเทียมกัน
2. เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และสามารถตรวจสอบได้
3. เป็นมาตรการสำคัญในการส่งเสริมให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม

จำนวนวงเงินค่าใช้จ่าย

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดให้ค่าใช้จ่ายของสมาชิกตามมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

⁵⁸ อมร รัชสาตย์, ห้าปีแห่งการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), 11-12.

มาตรา 54 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ห้ามมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จำนวนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้รวมถึงบรรดาเงินที่บุคคลอื่นได้จ่าย หรือรับว่าจะจ่ายแทน และทรัพย์สินที่บุคคลอื่นได้นำมาให้ใช้ หรือยกให้โดยไม่คิดค่าตอบแทน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร โดยผู้สมัครรับรู้หรือยินยอมในกรณีที่น่าทรัพย์สินมาให้ใช้ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่า หรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่น

โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 ข้อ 14 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร โดยพลันและให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เช่น

1. ขนาดพื้นที่ และลักษณะทางภูมิศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. จำนวนหน่วยเลือกตั้ง
4. คำนวณราคาผู้บริโภครวมตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์

โดยระยะเวลาในการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องถือปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดตามข้อกำหนดในข้อ 15 ดังนี้

ผู้สมัครแต่ละคนต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ไม่เกินจำนวนเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนด

กรณีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การเลือกตั้งกรณีอื่นนอกจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะได้มีประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายขึ้นใหม่ และ

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดประกาศให้มีการเลือกตั้งและมีพฤติการณ์พิเศษต้องขยายระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งออกไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศขยายจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามสัดส่วนจำนวนวันที่เพิ่มขึ้น

กรณีที่มีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและไม่มีการรับสมัครใหม่ผู้สมัครแต่ละคนจะต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ได้ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนเงิน ตามวรรคหนึ่ง และการใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีค่าใช้จ่ายตามข้อ 16 โดยมีรายการดังต่อไปนี้

1. ค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้ง เช่น ค่าสมัครรับเลือกตั้ง
2. ค่าจ้างแรงงานทุกประเภทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งต้องไม่ขัดกับสภาพความเป็นจริงตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น
3. ค่าเช่าและค่าตกแต่งสถานที่
4. ค่าเช่ายานพาหนะ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
5. ค่าจัดซื้อหรือเช่าวัสดุอุปกรณ์สำหรับการหาเสียงเลือกตั้ง
6. ค่าโฆษณาในสื่อต่าง ๆ เช่นค่าเช่าโฆษณาทางสื่อวิทยุโทรทัศน์
7. ค่าจัดทำป้าย เอกสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการโฆษณาหาเสียง
8. ค่าสาธารณูปโภคและค่าไปรษณียากร
9. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริต

ซึ่งการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์และรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รายการดังกล่าวข้างต้นตามข้อ 15 วรรค 2 กรณีการเลือกตั้งอื่นเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้คิดรวมค่าใช้จ่ายตั้งแต่วันที่มียารายการใช้จ่ายเกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง

4.3.2 สภาพปัญหาการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 วรรคแรก ได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร โดยถือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 ข้อ 14 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร โดยคำนึงถึงพื้นที่และลักษณะทางภูมิศาสตร์ จำนวนหน่วยเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและดัชนีราคาผู้บริโภคตามประกาศของกระทรวง

พาณิชย์ ในจังหวัดนั้น เพื่อความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ของแต่ละจังหวัด ซึ่งการพิจารณากำหนดจำนวนเงินดังกล่าว ถือว่ามีความเป็นธรรมเนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจะมีค่าใช้จ่ายที่ไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เช่น เมืองท่องเที่ยวหรือเมืองที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ มักจะมีค่าครองชีพสูงกว่าจังหวัดที่ไม่ได้เป็นเมืองท่องเที่ยวดังกล่าว แล้วหากกำหนดโดยมีค่าใช้จ่ายให้เท่ากันทั่วประเทศแล้วคงจะไม่ถูกต้องนัก

การใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีที่มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายของผู้สมัครตามความในข้อ 15 ของข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 วรรคสองได้กำหนดให้กรณีการเลือกตั้งเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายใน หกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง จนถึงวันเลือกตั้งแต่หากเป็นกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากการครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครนับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งวาระการดำรงตำแหน่งอื่น ๆ นอกจากการครบวาระดำรงตำแหน่ง เช่น การลาออก การตาย การถูกสั่งให้พ้นตำแหน่งหรือเหตุอื่น ๆ ตามที่กฎหมายแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ กรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ปัญหาในข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับดังกล่าวมาข้างต้น ในข้อ 15 วรรคสาม เป็นประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีข้อบกพร่องในประเด็นที่การนับค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีที่มีสาเหตุจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประเด็นที่ไม่ครอบคลุมกรณีที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย คือ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งและได้ลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง วรรคสาม มีสาระสำคัญที่บังคับให้กรณีที่มีการเลือกตั้งเพราะเหตุอื่นที่มีสาเหตุจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครให้หักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่มีการประกาศเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่ดำรงตำแหน่งอยู่ได้มีการหาเสียงล่วงหน้าจากการใช้งบประมาณจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเงินอื่นใดทำการหาเสียง เช่น การโฆษณาทางแผ่นป้าย การโฆษณาทางวิทยุหรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โดยอาศัยช่องโหว่ของข้อกำหนดดังกล่าว เพื่อจะเอาเปรียบคู่ต่อสู้ทำการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย โดยลาออกก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ถือว่าเป็นการกระทำการทุจริตของผู้สมัครเลือกตั้งอีกทางหนึ่งด้วย

ข้อสังเกต ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีมีผู้ที่จะครบวาระได้มีการใช้จ่ายในการเตรียมการรับสมัคร การเลือกตั้งก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วได้ลาออกก่อนที่หมดวาระลง กฎหมายไม่สามารถถือเป็นค่าใช้จ่ายได้เพราะข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ห้ามไว้ กรณีที่ผู้สมัครได้ชิงลาออกก่อนครบวาระ แล้วลงสมัครรับเลือกตั้งอีก

4.3.3 แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนดว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งการออกข้อกำหนดดังกล่าวอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 54 ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนดวงเงิน ค่าใช้จ่ายโดยการออกประกาศวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพื้นที่ อาจมีความแตกต่างตามสภาพพื้นที่แต่ละจังหวัด ประการสำคัญของข้อกำหนดของคณะกรรมการ การเลือกตั้งในข้อ 15 วรรค 2 ที่กำหนดระยะเวลาคิดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งให้คิดค่าใช้จ่ายภายในหกสิบวันก่อนหมดวาระและวรรคสามกรณี ที่การพ้นจากตำแหน่งนอกจากครบวาระให้คิดค่าใช้จ่ายตั้งแต่วันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวัน เลือกตั้ง ซึ่งช่องโหว่ของข้อกำหนดดังกล่าวถือว่าเป็นช่องทางที่ให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งอาศัย ข้อบกพร่องนี้เป็นข้อได้เปรียบเพื่อที่จะพยายามเอาชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งถือว่าเป็นการ ทุจริตการเลือกตั้งโดยถูกกฎหมาย

ดังนั้นควรที่จะต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 54 เพิ่มเติมวรรคท้ายว่ากรณีการเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การเลือกตั้งกรณีอื่นนอกจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิด ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

หากมีการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งลาออกก่อนครบวาระ และสมัครรับ เลือกตั้งอีก ให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันลาออกจากการดำรงตำแหน่งจนถึง วันเลือกตั้งด้วย

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.4.1 สภาพปัญหาข้อห้ามในการหาเสียงตามมาตรา 57

รูปแบบการทุจริตการเลือกตั้ง ข้อห้ามตาม มาตรา 57 โดยสรุปมี 5 รูปแบบ ทั้งการฝ่าฝืน ข้อห้ามการซื้อเสียงเพื่อให้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของตนเองหรือ พรรคพวกของตน และซื้อเสียง เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่นิยมชมชอบกับผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับตน แต่จากการที่ได้ทำการศึกษาพบว่า มีหลักการบางส่วนได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในการซื้อเสียงนี้คือ ตามกฎหมายแต่เดิมตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538 รวมทั้งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 และแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติว่า ผู้จัดเตรียมซื้อเสียงมีความผิด แต่ในกฎหมายใหม่ (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

มาตรา 57 (1) บัญญัติว่า การจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ก็มีความผิดตามมาตรา 57 แล้ว ตามที่กฎหมายบัญญัติว่าความผิดชั้นจัดเตรียมการเป็นความผิดนี้ เป็นหลักการที่ดีมาก ทำให้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 57 (1) เป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดจัดเตรียมการกระทำความผิด แต่เตรียมการก็ถือว่ามีความผิดได้แล้ว

อนึ่ง การที่กฎหมายเดิมมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการจัดเตรียมซื้อเสียงว่าเป็นความผิดก็คงเนื่องมาจาก ในอดีตการซื้อขายเสียงในประเทศไทย ยังไม่ปัญหารุนแรงอย่างเช่นในปัจจุบัน นักการเมืองในสมัยก่อนก็ไม่มีทรัพย์สินเงินทองมากพอที่จะมาซื้อเสียงได้ แต่สถานการณ์ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป ผู้ที่จะเข้ามาเล่นการเมืองในยุคปัจจุบัน มักจะเป็นกลุ่มนักการเมืองที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ เข้ามาเล่นการเมืองเพื่อหาผลประโยชน์ ความมั่งคั่งให้กับตนเองและพวกพ้องเข้ามาทุจริตคอร์รัปชัน เป็นเหตุให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายและการพัฒนาประเทศไปได้ช้าต่อมาในภายหลังจึงได้มีแนวความคิดที่จะป้องกันความเสียหายดังกล่าว และเป็นการป้องปรามการกระทำความผิดดังกล่าว จึงมีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง บัญญัติให้การจัดเตรียมการซื้อเสียงเป็นความผิดตามกฎหมายด้วยโดย มาตรา 57 บัญญัติว่าห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใดก็ตามกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ตนเองหรือผู้สมัครคนอื่น ๆ หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งหากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน และมีผู้ร้องเรียน หรือ

คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจพบว่าการกระทำความผิด บุคคลนั้นอาจถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง หรือ ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ และหากผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลอื่นที่มีผู้ใช้สมัครก็อาจถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งฟ้องดำเนินคดีอาญาได้ นอกจากนี้ หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี แล้ว ผู้สมัครนั้นยังจะต้องถูก คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินคดีอาญาด้วย และหากศาลพิจารณาว่า ผู้สมัครผู้นั้นกระทำความผิดจริง ก็อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปีอีกด้วย ตามบทลงโทษที่กำหนดไว้ตั้งแต่ มาตรา 109 ถึง มาตรา 134 ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีกับผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดก็ตามต้องพึงระมัดระวังมิให้มีการกระทำความผิด ตามมาตรา 57 เกิดขึ้น

มาตรา 57 นี้ คือบทบัญญัติมาตราหลักที่กำหนดให้ผู้สมัครหรือบุคคลใด ๆ ก็ตาม ดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งภายใต้ข้อห้าม เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมที่สุด โดยมาตราดังกล่าวได้ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใดกระทำการเพื่อบุคคลใดผู้หนึ่งเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ตนเองหรือผู้สมัครคนอื่น ๆ หรือ ใ้แก่วีณาการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการ ใดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียม เพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพ หรือ การรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยง หรือ รับประทานอาหารผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือ จูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2)

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศเพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใดออกมาเพื่อ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการหาเสียง โดยได้ขยายความวิธีการหาเสียงตามมาตรา 57 ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดเป็นแนวทางในการปฏิบัติตัวในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนี้

วิธีการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

1. แจกเอกสาร หรือเทพหรือวัสดุโทรศัพท์เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งในเขตชุมชน สถานที่ต่าง ๆ หรืองานพิธีการต่าง ๆ โดยเอกสาร หรือเทพหรือวัสดุโทรศัพท์เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง สามารถมีชื่อ รูปถ่าย หมายเลขประจำตัวของผู้สมัคร หรือข้อมูลประวัติเฉพาะที่เกี่ยวกับตัวผู้สมัคร
2. ใช้พาหนะในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือจัดสถานที่หรือเวทีเพื่อโฆษณาหาเสียงหรือทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งในสถานที่ของรัฐ โดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐนั้น
3. ใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อช่วยในการหาเสียงเลือกตั้ง
4. จัดทำประกาศหรือป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยมีชื่อ รูปถ่าย หมายเลขประจำตัวผู้สมัคร หรือข้อมูลประวัติเฉพาะที่เกี่ยวกับตัวผู้สมัคร โดยประกาศควรมีขนาดความกว้างไม่เกิน 30 เซนติเมตร ความยาวไม่เกิน 42 เซนติเมตร หรือป้ายควรมีขนาดความกว้างไม่เกิน 130 เซนติเมตร ความยาวไม่เกิน 245 เซนติเมตร และ ให้ระบุชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้ว่าจ้างผู้ผลิต จำนวนและวันเดือนปีที่ผลิตไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนของประกาศหรือป้ายดังกล่าวให้เป็นไปตามความเหมาะสมในพื้นที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
5. จัดหาเสื้อผ้า สิ่งของ เลี้ยงอาหารหรือเครื่องดื่ม สำหรับบุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยต้องแจ้งรายชื่อและจำนวนบุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบก่อนวันดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 วัน เพื่อพิจารณาตามความเหมาะสมและคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของผู้สมัครทุกคน
6. เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนด เช่น ตำแหน่งรองนายก เลขานุการ เป็นต้น โดยให้เสนอได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยส่งเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ

7. โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการใช้ เช่าหรือจ้างรายการวิทยุโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง เคเบิลทีวี หรือสปีดโฆษณา

8. โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งผ่านทางเว็บไซต์ จดหมาย สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

9. จัดทำเอกสารที่มีการกาบาทในช่องลงคะแนนเลือกตั้งให้กับตนเองหรือผู้สมัครอื่นที่หาเสียงเลือกตั้งร่วมกัน เพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับตนเองหรือผู้สมัครอื่นได้แต่การจัดทำเอกสารดังกล่าวต้องไม่มีขนาด ลักษณะ หรือสีที่คล้ายกับบัตรเลือกตั้ง

10. การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งเกี่ยวกับนโยบายจะต้องเป็นนโยบายที่มีความเป็นไปได้จริง โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะต้องห้ามในการหาเสียง

1. ห้ามจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือ จัดเตรียมว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่ผู้ใด รวมทั้งการให้เงินหรือสิ่งของในวาระต่างๆ เช่น งานวันเกิด งานขึ้นบ้านใหม่ งานบุญ งานเทศกาล เป็นต้น

2. ห้ามให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะด้วยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ เช่น การบริจาคเงิน การประมูลทรัพย์สิน หรือ สิ่งของในงานกุศลต่าง ๆ

3. ห้ามทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มี มหรสพ หรือ การรื่นเริงต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงการเล่นอื่น ๆ

4. ห้ามเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด รวมถึงการจัดเลี้ยง หรือ รับจะจัดการประชุม อบรม สัมมนา ทักษะศึกษาดูงาน เป็นต้น

5. ห้ามหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ให้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย หรือจูงใจ ให้เข้าใจผิดในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับผู้สมัคร

6. ห้ามมิให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง

7. ห้ามอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของทางราชการ พนักงาน ลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง

8. ห้ามโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีทา พ่น หรือระบายสี ซึ่งข้อความภาพหรือรอยใด ๆ หรือโดยวิธีการปิดประกาศ ณ ที่รั้ว กำแพง ผนัง อาคาร สะพาน เสาไฟฟ้า หรือต้นไม้ บรรดา ซึ่งเป็นทรัพย์สินของราชการ หรือ ณ บริเวณที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมิได้อนุญาต เว้นแต่เป็นการประกาศในโฆษณาในสถานที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนด

9. ห้ามเล่น หรือจัดให้มีการเล่นพนันขั้นต่อใดๆ เกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง

10. ห้ามรวบรวมบัตรประชาชน หรือหลักฐานอื่นที่ใช้แสดงตนในการไปใช้สิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อื่นตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

11. การโฆษณาหาเสียงโดยการกล่าวถึงนโยบายในการที่จะเข้าไปบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้แต่ ทั้งนี้ต้องเป็นการที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามกฎหมาย และดำเนินการตามนโยบายนั้น จะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ข้อห้ามในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 57 วรรคสองหากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งเป็นข้อห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ กระทำการฝ่าฝืนข้อห้าม เช่นการให้ทรัพย์สินเงินทองแก่บุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดเช่น แจกสิ่งของให้ประชาชน แจกสิ่งของในงานศพ งานบุญ งานแต่งงาน จัดเลี้ยงต่าง ๆ พาคนไปทัศนศึกษาดูงาน จัดผ้าป่า โดยที่ไม่ใช่เป็นการใช้จ่ายจากงบประมาณของดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถือว่าผู้ที่กระทำการดังกล่าวฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 57 ได้เพราะเป็นการกระทำที่อยู่ในตำแหน่งอยู่จะเป็นการซื้อเสียงล่วงหน้าได้ ผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา 57 แล้วได้ถูกร้องเรียนว่ากระทำความผิดในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ก็จะอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายที่บังคับใช้ โดยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะตัวเองจะหมดวาระลง ทำให้ไม่ต้องมีความผิด เพราะหากเป็นการออกจากตำแหน่งที่มีใช้การออกตามวาระแล้วการกระทำความผิดใด ๆ ตามมาตรานี้จะไม่มีผิด โดยกฎหมายจะถือเอาวันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งก่อนจึงจะมีสภาพบังคับใช้แล้วผู้ที่ลาออกก่อนครบวาระแล้วยังสามารถที่จะรับสมัครรับเลือกตั้งได้อีกซึ่งอาจจะถือได้ว่าผู้นั้นอาศัยเทคนิคทางกฎหมายเอาเปรียบคู่ต่อสู้เป็นการทุจริตการเลือกตั้งอีกช่องทางหนึ่งด้วย

ข้อสังเกต

1. คำว่างบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หมายถึง งบประมาณทั้งหมดของท้องถิ่นที่รับในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งที่ได้รับจากการจัดการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม หรือค่าปรับ และหมายรวมถึงบุดหนุนจากรัฐบาล หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเงินอื่นๆที่ได้รับจริงในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (หนังสือตอบข้อหารือของ สนง.กกด. ส่วนที่สด ที่ ลต (กกด) 0302/8982 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2546)

การกระทำความผิดกล่าวห้ามกระทำตั้งแต่ 60 วันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันสิ้นสุดวันเลือกตั้งกรณีอื่นนอกจากครบวาระห้ามมิให้กระทำนับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันสิ้นสุดวันเลือกตั้ง

2. กรณีที่มีการกระทำความผิดตามข้อห้ามในช่วง 60 วันแล้วมีการร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดตามข้อห้ามดังกล่าวก่อนหมดวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ผู้สมัครได้ชิงลาออกก่อนที่จะหมดวาระกฎหมายตามมาตรา 57 ไม่สามารถเอาความผิดผู้กระทำความผิดได้และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกด้วย

3. ข้อห้ามในช่วง 60 วันก่อนหมดวาระการดำรงตำแหน่งแต่ภายหลังจากวันเลือกตั้งไปแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามได้ตามปกติเช่น สามารถไปแจกสิ่งของให้ประชาชน แจกสิ่งของในงานศพ งานบุญ งานแต่งงาน จัดเลี้ยงต่างๆ พาคนไปทัศนศึกษาดูงาน จัดผ้าป่า หรือ มีชื่อเป็นกรรมการจัดงานต่างๆ ได้ เนื่องจากตามมาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2545 ได้กำหนดระยะเวลาในการห้ามมิให้กระทำการต่าง ๆ ข้างต้น ตั้งแต่ 60 วันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันสิ้นสุดวันเลือกตั้งกรณีอื่นนอกจากครบวาระห้ามมิให้กระทำนับตั้งแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันสิ้นสุดวันเลือกตั้ง แต่การกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่เป็นการกระทำอันเนื่องจากการเสนอให้ หรือ สัญญาว่าให้ ก่อนวันเลือกตั้ง

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

มาตรา 57 นี้มีจุดประสงค์ที่จะป้องกันการทุจริต ชื่อสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งใด กำหนดข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติมากมาย แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องของกฎหมายอยู่โดยเฉพาะข้อที่ผู้วิจัยเห็นว่าข้อห้ามตามวรรคสองที่ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่ง อาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งกระทำการซื้อสิทธิขายเสียงล่วงหน้าในขณะดำรงตำแหน่ง เมื่อมีผู้ร้องเรียนว่ากระทำความผิดในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ก็จะอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายที่บังคับใช้ โดยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะหมดวาระลงทำให้ไม่ต้องมีความผิด เพราะหากเป็นการออกจากตำแหน่งที่มิใช่การออกตามวาระแล้วยังลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีก จึงควรที่จะมีการบัญญัติ ข้อห้ามกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อเป็นการสกัดกั้นผู้ที่คิดทุจริตการเลือกตั้ง ให้การเลือกตั้งมีความโปร่งใสและเป็นธรรมกับผู้สมัครรายอื่น โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า “หากผู้สมัครรายใดที่กระทำความผิดตามมาตรา 57 ขณะดำรงตำแหน่งหากลาออกก่อนครบวาระแล้ว ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งอีกภายในหนึ่งปีนับแต่วันลาออก”

4.5 ตัวอย่างคำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4.5.1 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 352/2546 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2546

ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้จัดให้ผู้นำชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจำนวนประมาณ 200 คน เดินทางไปทัศนศึกษาที่จังหวัดชลบุรี และจังหวัดตราดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงแก่ตนเอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าระหว่างวันที่ 23-27 มีนาคม 2546 ผู้ถูกร้องเรียนได้จัดให้ผู้นำชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจำนวนประมาณ 200 คน เดินทางไปทัศนศึกษาดูงานที่จังหวัดชลบุรีและจังหวัดตราด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงแก่ตนเองจริง แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้เกี่ยวข้อง ตัวการ ผู้ใช้ หรือ สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดกล่าว จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลดังกล่าวใหม่ในเขตเลือกตั้งที่ 1 จำนวน 1 คน (ใบเหลือง)

4.5.2 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 360/2546 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2546

ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2546 เวลาประมาณ 08.00 น. ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 2 และ หมู่ 10 ใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการแจกแผ่นพับหาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกร้องเรียนที่บริเวณตลาดในตำบลอันเป็นคุณแก่ผู้สมัคร

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาจากรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วเห็นว่า ยังไม่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องเรียนบุคคลใดได้กระทำความผิดตามคำร้องเรียนจึงมีคำสั่งเป็นเอกฉันท์ให้ยกคำร้องเรียน

4.5.3 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 394/2546 ลงวันที่ 1 กันยายน 2546

ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยนำรถบรรทุกดัดแปลงเป็นเวทีเคลื่อนที่ทำโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง โดยมีผู้แต่งตัวเป็นมนุษย์เงิน และมนุษย์ทองคำทำการเดินร่ำและแสดงตลกบนเวทีดังกล่าวตลอดเส้นทางที่หาเสียงเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้ตนเอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องเรียนมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าได้กระทำความผิดที่ถูกร้องเรียนจริง โดยผู้ถูกร้องเรียนได้นำรถยนต์บรรทุกดัดแปลงเป็นเวทีเคลื่อนที่และข้างรถติดป้ายขนาด

ใหญ่มีข้อความว่า “โปรดเลือกกลุ่ม... ทั้งสองเขตยกทีม” ทำการหาเสียงเลือกตั้งโดยให้คนแต่งตัวเป็นมนุษย์เงินมนุษย์ทองคำแสดงท่าทางโบกมือให้ประชาชนตามเส้นทางที่หาเสียง และท่าทางตกหยอกล้อประชาชน โดยมีเจตนาชักนำประชาชนให้รวมกันเพื่อฟังการหาเสียงของตน ถือว่าเป็นการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริง อันเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ. การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57(3) ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลเป็นให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ถูกร้องเรียนเป็นเวลาหนึ่งปี และให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยผู้ถูกร้องเรียนชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนไม่เกินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้น รวมทั้งให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกร้องเรียนด้วย

4.5.4 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 432/2547 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2547

ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2547 ผู้ถูกร้องเรียนได้บริจาคเงินทำบุญงานศพ นาย ค. จำนวน 300 บาท เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้คะแนนเสียงแก่ตน และเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 เวลาประมาณ 19.30 น. ผู้ถูกร้องเรียนได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน พร้อมสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินแก่หมู่บ้านหลายรายการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงแก่ตน

กระทำคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้กระทำความผิดตามที่ร้องเรียนจริง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ถูกร้องเรียนเป็นเวลา 1 ปี และให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกร้องเรียนต่อไป

4.5.5 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 433/2547 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2547

ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม ถึงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ผู้ถูกร้องเรียนได้สนับสนุนสื่อกีฬาให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สำหรับใช้ในการแข่งขันกีฬาประชาชน เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงแก่ตน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาจากรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ถูกร้องเรียนได้สนับสนุนสื่อกีฬาให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำหรับการแข่งขันกีฬาประชาชนเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ถูกร้องเรียนเป็นเวลา 1 ปี และให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกร้องเรียนและผู้เกี่ยวข้องต่อไป

4.5.6 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 850/2547 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2547

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้แจกเงินซื้อเสียงแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง คนละ 100 บาท เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนแก่ตนเองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาจากรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ 12, 13, และ 14 มีนาคม 2547 หัวหน้าของของผู้ถูกร้องได้แจกเงินซื้อเสียงให้แก่ชาวบ้านในเขตเลือกตั้งนั้นจริง และตามการสืบสวนสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่า หัวหน้าของของผู้ถูกร้องเรียนยังหาเสียงให้แก่ผู้ถูกร้องอีกด้วย จึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องเรียนรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลดังกล่าวกระทำการแจกเงินซื้อเสียง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนแก่ตน จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ถูกร้องเรียนเป็นเวลา 1 ปี และดำเนินคดีอาญาผู้ถูกร้องเรียนและผู้แจกเงินและผู้รับเงิน

4.5.7 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 2244/2547 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2547

ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยการหลอกลวงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจผิดว่า ผู้ถูกร้องเรียนคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง และสถาบันราชภัฏเชียงราย (ในขณะนั้น) อันเป็นการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เข้าใจผิดในคุณสมบัติของผู้ถูกร้องเรียนเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงแก่ตน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว เห็นว่า ประมาณปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2547 ผู้ถูกร้องเรียนได้แจกแผ่นปลิวและนำตัวขนาดกว้างประมาณ 5x9 ซม. ด้านหน้ามีรูปภาพของหมายเลขผู้ถูกร้องเรียนว่า การศึกษาระดับปริญญาตรีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รุ่นที่ 9 และปริญญาตรีสาขาพัฒนาชุมชน สถาบันราชภัฏเชียงรายเขต พะเยา รุ่นที่ 20 ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่บริเวณอำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย ทั้งที่ขณะนั้นผู้ถูกร้องเรียนยังไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งสองสถาบันดังกล่าวแต่อย่างใด อันเป็นการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เข้าใจผิดในคุณสมบัติของผู้ถูกร้องเรียนเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงแก่ผู้ถูกร้องเรียน อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ถูกร้องเรียนเป็นเวลา 1 ปี และให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกร้องเรียนต่อไปแล้ว ให้ผู้ถูกร้องเรียนชดใช้ค่าเสียหายในการเลือกตั้งตามจำนวนที่ไม่เกินค่าใช้จ่ายในการให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย

4.5.8 คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 777/2552 วันที่ 17 มีนาคม 2552

ความผิดซึ่งเกิดจากการกระทำความผิดตามมาตรา 57 ตามคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เกิดขึ้นก่อนหกสิบวันก่อนการเลือกตั้ง

เรื่อง การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน จังหวัดพะเยา

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการสืบสวนสอบสวน กรณี ว่าที่ร้อยเอก ไกร คำวงษา ผู้คัดค้าน ยื่นคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน จังหวัดพะเยา เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2551 มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจาก นางอัมพร บุณนาค นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง ผู้ถูกคัดค้าน ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 (1) และ (5) ซึ่งมีข้อกล่าวหาอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อกล่าวหาที่ 1 ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลใด หรือชุมชน

ประเด็นที่ 1 เมื่อประมาณเดือนเมษายน 2551 ถึงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ผู้ถูกคัดค้านทำหนังสือถึงผู้ใหญ่บ้านทั้ง 13 หมู่บ้าน ตำบลทุ่งรวงทอง ให้ประกาศเสียงตามสายเชิญชวนกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เข้าร่วมกิจกรรมโครงการส่งเสริมสุขภาพ โดยผู้ถูกคัดค้านเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้ ตรวจสอบสุขภาพผู้สูงอายุ แจกยารักษาโรค และให้ขนมถั่วเหลืองโดยไม่คิดเงิน และได้กำชับผู้สูงอายุที่มาตรวจสอบสุขภาพว่า หากไม่หายให้ไปตรวจที่บ้าน และขอให้ทุกคนช่วยสนับสนุนผู้ถูกคัดค้าน พร้อมทั้งมอบเงินจำนวน 1,000 บาท ที่ตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน

ประเด็นที่ 2 เมื่อประมาณวันที่ 2 มิถุนายน 2551 ผู้ถูกคัดค้านไปตรวจสุขภาพวัดความดัน และแจกนมถั่วเหลืองให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่คิดเงิน ที่หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน

ประเด็นที่ 3 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2551 ผู้ถูกคัดค้านได้ใช้ให้ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 3 ตำบลทุ่งรวงทอง ประกาศเสียงตามสายว่ามีหมอมารตรวจสุขภาพและจ่ายยาให้ โดยไม่คิดเงิน ที่ตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน

ประเด็นที่ 4 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ผู้ถูกคัดค้านได้ใช้ให้นายรอด แสงศรีจันทร์ ประธานผู้สูงอายุ หมู่ที่ 12 ตำบลทุ่งรวงทอง ประกาศเสียงตามสายว่ามีหมอมารตรวจสุขภาพและจ่ายยาให้โดยไม่คิดเงิน และได้มอบเงินให้นายรอด แสงศรีจันทร์ จำนวน 1,000 บาท ที่ตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน

ข้อกล่าวหาที่ 2 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2551 ผู้ถูกคัดค้านได้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลทุ่งรวงทอง ว่าหากผู้ถูกคัดค้านได้รับเลือกตั้งจะให้เงินเดือนแก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านทุกคน ที่ตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน

ข้อกล่าวหาที่ 3 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2551 ผู้ถูกคัดค้านได้ปราศรัยที่ศาลาการเปรียญ วัดห้วยจี่วเก่า หมู่ที่ 2 ตำบลทุ่งรวงทอง โดยตัวแทน (ห้วยคะแนน) ของผู้ถูกคัดค้านได้กล่าวหาเสียงว่า “มีผู้สมัครบางคนกล่าวว่า ถ้าไม่ได้รับการเลือกตั้งจะเอาเบี้ยผู้สูงอายุคืน” ซึ่งผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง มี 2 คน คือ ผู้ถูกคัดค้านกับผู้คัดค้าน เท่านั้น ที่ตำบลทุ่งรวงทอง อำเภอจุน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพะเยาได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพะเยา และความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง ตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่ 1 ประเด็นที่ 1 ถึงประเด็นที่ 4 ผู้ถูกคัดค้านได้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาพที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) และสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมเด็จพระศรีนครินทร์ราชชนนี และผู้ถูกคัดค้านได้กระทำการประเมิณผลโครงการดังกล่าวครั้งสุดท้ายระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2551 ถึงวันที่ 9 พฤษภาคม 2551 ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิได้อยู่ในช่วงเวลาหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง จนถึงวันเลือกตั้ง ข้อกล่าวหาที่ 2 ผู้ถูกคัดค้าน โฆษณา หาเสียงโดยเสนอนโยบายว่าจะส่งเสริมและสนับสนุนสวัสดิการแก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ตามความเหมาะสม เป็นเพียงการนำเสนอนโยบายการหาเสียงเลือกตั้ง ไม่ได้ถึงกับเป็นการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน ข้อกล่าวหาที่ 3 พยานบุคคลที่อยู่ในที่ประชุมไม่มีผู้ใดได้ยื่นตัวแทน (ห้วยคะแนน) ของผู้ถูกคัดค้าน กล่าวใส่ร้ายผู้คัดค้านแต่อย่างใด กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกคัดค้านกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายตามคำร้องคัดค้าน

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 236 (5) และมาตรา 238 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 8 และมาตรา 10 (10) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งตามมติในการประชุมครั้งที่ 30/2552 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 ให้ยกคำร้องคัดค้าน

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 (1) บัญญัติความผิดในเรื่อง “การให้” ไว้ถึง 3 ประการด้วยกัน คือ “ให้” เสนอให้ และ สัญญาว่าจะให้” แสดงว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดทั้ง 3 ประการนี้เป็นการกระทำที่กระทบต่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งอันเป็นสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองแล้ว แม้เพียงแต่เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้โดยที่ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้นผู้กระทำเองอาจจะยังไม่มีอยู่เลย หรือยังไม่ได้จัดหาเตรียมไว้ ทั้งผู้หนึ่งผู้ใดยังไม่ได้รับเลยก็เป็นความผิดสำเร็จ ตามมาตรา 57 (1) นี้ได้ เพราะการกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิ่งทีกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งแล้ว

มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อบุญใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

1. จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด
2. ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
3. ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ
4. เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด
5. หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรืออุบายให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพะเยา และความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง ตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่ 1 ประเด็นที่ 1 ถึงประเด็นที่ 4 ผู้ถูกคัดค้านได้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาพที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) และสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และผู้ถูกคัดค้านได้กระทำการประเมินผลโครงการดังกล่าวครั้งสุดท้ายระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2551 ถึงวันที่ 9 พฤษภาคม 2551 ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิได้อยู่ในช่วงเวลาหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง จนถึงวันเลือกตั้ง ข้อกล่าวหาที่ 2

ผู้ถูกคัดค้าน โฆษณาหาเสียงโดยเสนอนโยบายว่าจะส่งเสริมและสนับสนุนสวัสดิการแก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ตามความเหมาะสม เป็นเพียงการนำเสนอนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งไม่ถึงกับเป็นการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน ข้อกล่าวหาที่ 3 พยานบุคคลที่อยู่ในที่ประชุมไม่มีผู้ใดได้ยื่นตัวแทน (ห้วคะแนน) ของผู้ถูกคัดค้าน กล่าวไ้ร้ายผู้คัดค้านแต่อย่างใด กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกคัดค้านกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายตามคำร้องคัดค้าน

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 236 (5) และมาตรา 238 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 8 และมาตรา 10 (10) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งตามมติในการประชุมครั้งที่ 30/2552 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 ให้ยกคำร้องคัดค้าน

4.6 บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้ง

4.6.1 มาตรา 133 สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเนื่องจากมีหลักฐานเชื่อได้ว่าตนเองได้กระทำหรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุนหรือยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการแทนให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ใดเพื่อจูงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นลงคะแนนเสียงเลือกตนเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงเพื่อให้ตนได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

4.6.2 มาตรา 134 ผู้ใดกระทำ หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ หรือสนับสนุนการให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเสียง หรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกลั่นแกล้งไม่ว่าด้วยประการใด ๆ เพื่อมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น

ได้รับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

บทบัญญัติมาตรา 133 และมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการบัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงแล้ว ตามมาตรา 133 และมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกจึงสมควรที่จะยกเลิก เพราะประเทศได้พัฒนาไปไกลแล้วหากจะกลับมาใช้อย่างเดิมอีกจะทำให้ประเทศชาติล่าช้าและจะเกิดการทุจริตกันขึ้นอีกเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ด้วย

4.7 ข้อห้ามในการกระทำความผิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นอกเหนือจากที่ได้ศึกษาแล้ว ยังได้บัญญัติถึงความผิดในกรณีอื่น ๆ เอาไว้อีกด้วย ซึ่งผู้ที่กระทำความผิดอาจจะเป็นผู้สมัครเองหรือเป็นผู้ใดก็ได้ และอาจรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง หรืออาจเป็นข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ กล่าวสรุปถึงสาระสำคัญดังนี้

1. ห้ามย้ายคนเข้ามาในทะเบียนบ้านโดยมีเจตนาทุจริตการเลือกตั้ง (มาตรา 43 วรรค 1)
2. ห้ามจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้ง (ยกเว้น การจัดยานพาหนะอำนวยความสะดวกโดยหน่วยงานรัฐ) หรือนำกลับจากที่เลือกตั้ง หรือผู้จัดให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปหรือกลับที่เลือกตั้งโดยไม่เสียค่าโดยสารหรือค่าจ้างที่ต้องเสียตามปกติ (มาตรา 58 วรรค 1)
3. ห้ามมิให้เจ้าพนักงานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 27 วรรค 2)

4. ห้ามมิให้ข้าราชการการเมือง, สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฝ่าฝืนคำสั่งของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด, คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้รับมอบหมายที่สั่งให้ยุติหรือระงับการกระทำใดๆ ที่เป็นการกลั่นแกล้งผู้สมัครฯ (มาตรา 29)

5. ห้ามมิให้แจ้งเหตุที่มีอาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นเท็จ (มาตรา 35 วรรค 2, มาตรา 36)

6. ห้ามมิให้ผู้สมัครงดเว้นหรือฝ่าฝืนไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง (มาตรา 55, 117)

7. ห้ามมิให้คนต่างด้าว (คนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย) ไปช่วยในการหาเสียง (มาตรา 59)

8. ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใดๆ เพื่อเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัคร (มาตรา 60)

9. ห้ามมิให้ผู้ใดทำการหาเสียงเลือกตั้งเกินเวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงสิ้นสุดวันเลือกตั้ง (มาตรา 61)

10. ห้ามมิให้หาเสียงการเลือกตั้งโดยการทา พ่น ระบายสีข้อความ ภาพ หรือโดยวิธีการปิดประกาศ ณ รั้ว กำแพง ผนัง อาคาร สะพาน เสาไฟฟ้า ต้นไม้ บรรดาซึ่งเป็นทรัพย์สินของราชการที่เจ้าของไม่อนุญาต (มาตรา 62)

11. ห้ามนำสิ่งพิมพ์ แผ่นประกาศ หรือสิ่งอื่นใดมาปิด หรือมาแสดงไว้ภายในที่เลือกตั้ง (มาตรา 64)

12. ห้ามลงคะแนนโดยรู้ตัวตนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 75)

13. ห้ามใช้บัตรเลือกตั้ง ที่คณะกรรมการประจำหน่วย มิได้มอบให้ลงคะแนน (มาตรา 76)

14. ห้ามนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง (มาตรา 76)

15. ห้ามกระทำการใดๆ เป็นที่สังเกตไว้ที่บัตรเลือกตั้ง (มาตรา 77)

16. ห้ามมิให้นำบัตรเลือกตั้งใส่หีบเลือกตั้งโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา 78)

17. ห้ามทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ผิดไปจากความเป็นจริง (มาตรา 79)

18. ห้ามขัดขวางหน่วงเหนี่ยวผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง (มาตรา 80)

19. ห้ามแจก หรือ ให้เงิน ทรัพย์สิน เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง (มาตรา 81 วรรค 1)

20. ห้ามมิให้มีบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 81 วรรค 2)

21. ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเรียก รับ หรือยอมรับเงินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อการลงคะแนนหรืองดเว้นไม่ลงคะแนนแก่ผู้สมัครใด (มาตรา 82)

22. ห้ามทำลายบัตรหีบเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง หรือ เอกสารการเลือกตั้ง (มาตรา 86)

23. ห้ามมิให้ทำการใด ๆ ให้บัตรเลือกตั้งมีจำนวนผิดไปจากความเป็นจริง (มาตรา 89)

24. ห้ามมิให้ คณะกรรมการประจำหน่วย กรรมการนับคะแนน นับบัตรเลือกตั้ง อ่านบัตรเลือกตั้ง หรือ รวมคะแนนโดยมิชอบ

25. ห้ามมิให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ส่งมอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 107)

26. ห้ามนายจ้างขัดขวางการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของลูกจ้างหรือผู้ได้บังคับบัญชา (มาตรา 109)

27. ห้ามกระทำการอันเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจว่าผู้สมัครทำการฝ่าฝืนการเลือกตั้ง (มาตรา 114)

28. ห้ามมิให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้ กระทำการโดยมิชอบ เพื่อเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัคร (มาตรา 115)

29. ห้ามมิให้ทำบัตรเลือกตั้งชำรุด เสียหาย (มาตรา 123)

30. ห้ามเปิดเผยว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเลือกตั้งแล้วหรือไม่ (มาตรา 124)

31. ห้ามขัดขวางการส่งหีบบัตรเลือกตั้ง (มาตรา 125)

32. ห้ามจำหน่าย จ่าย แจก หรือจัดเลี้ยงสุรา ทุกชนิดในเขตเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

33. ห้ามเล่นพนันขึ้นต่อผลการเลือกตั้ง (มาตรา 131)

34. ห้ามทำให้ผู้อื่นเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 132)

ข้อสังเกต กรณีตามข้อ 21 ที่ห้ามมิให้ผู้เลือกตั้งเรียก รับ หรือยอมรับเงินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อการลงคะแนนหรืองดเว้นไม่ลงคะแนนแก่ผู้สมัคร (มาตรา 82) ในกรณีที่ผู้ทำการฝ่าฝืนดังกล่าวได้แจ้งถึงการที่ตนเรียก รับ หรือ ยอมจะรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ ผู้ที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมายก่อนหรือในวันเลือกตั้ง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ (มาตรา 128)

ในการแจ้งต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนหรือในวันเลือกตั้งนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเดินทางไปแจ้งเหตุคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้ไม่ต้องเดินทางไปแจ้งเหตุต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กลาง ถึงที่กรุงเทพฯ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีคำสั่งที่ 119/2546 ลงวันที่ 8 ก.ค. 2546 เรื่อง มอบอำนาจให้รับแจ้งเหตุการกระทำ ความผิดตามมาตรา 128 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยได้มอบหมายให้บุคคลดังต่อไปนี้ทำหน้าที่ผู้รับแจ้งเหตุการกระทำผิดได้ ซึ่งประกอบด้วย

- (1) กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัด และกรุงเทพมหานคร
ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัด และกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้ง
- (2) กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการเลือกตั้ง
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ที่มีการเลือกตั้ง (ตำรวจทุกชั้นยศ
พนักงานฝ่ายปกครองทุกระดับ รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน)
- (4) อนุกรรมการการสืบสวนสอบสวน ซึ่งทาง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัดแต่งตั้ง

ทั้งนี้ ให้แจ้งผู้สามารถไปแจ้งเหตุดังกล่าวต่อบุคคลในลำดับที่ (1) ถึง (5) ได้ โดยผู้แจ้งจะได้รับการแจ้งเหตุไว้เป็นหลักฐาน ส่วนผู้รับแจ้งเหตุนั้น ต้องแจ้งการรับแจ้งเหตุ พร้อมส่งบันทึกการรับแจ้งเหตุให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน 24 ชั่วโมง

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้วิจัยได้ศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่มีการทุจริตการเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพื่อควบคุมการเลือกตั้งเป็นไปด้วย ความบริสุทธิ์ และเที่ยงธรรม ซึ่งการเลือกตั้งเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ของไทย ปัจจุบันมีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2546 เป็นครั้งแรก และต่อมาเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้ระบบเดียวกันทั่วประเทศ

พบว่าการทุจริตการเลือกตั้งการซื้อสิทธิ ขายเสียงกันเป็นจำนวนมาก และทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นจะมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยในแง่ลบอยู่เสมอว่าการเลือกตั้งผู้ที่มีเบื้องหลังไม่สุจริตและซื้อขายเสียง เป็นผู้ให้อำนาจสินจ้างหรือรับปากว่าจะให้เพื่อจูงใจให้ประชาชนลงคะแนนให้ตน มีพฤติกรรมคดโกง ชอบเอารัดเอาเปรียบหรือมีพฤติกรรมที่ไร้มนุษยธรรม ผลเสียของการซื้อขายเสียงที่นับเป็นอันตรายอย่างยิ่งของการเลือกตั้งในทุกระดับ เพราะผู้ที่ซื้อขายเสียงแสดงออกถึงจิตใจที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ได้หวังที่จะเข้ามาเพื่อช่วยสังคมส่วนรวมอย่างจริงจัง การเลือกตั้งเข้ามาจะเป็นเพียงทางผ่านหรือเกราะป้องกันตนเองและผลประโยชน์ของตนหรือเข้ามาเพื่อกอบโกยตามวิถีทางของเขาโดยไม่สนใจผลประโยชน์ของชาติและประชาชนที่เลือกเข้ามา

การเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันใช้เงินในการเลือกตั้งสูง ทั้งนี้ไม่เฉพาะเพียงแค่ใช้เงินเท่านั้น ที่ใช้ในกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น จัดแถลงนโยบาย โฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ หรือจัดพิมพ์เอกสารหาเสียงเท่านั้น การนำ เงินไปใช้ในการกิจการอื่น ๆ

ก่อนการเลือกตั้ง เช่น การซื้อเสียง การแอบจัดงานเลี้ยง การสัญญาว่าจะให้ แม้แต่การซื้อของนำไปแจกให้กับประชาชนในช่วงใกล้การประกาศเลือกตั้ง หรือการปิดบังคุณสมบัติของตัวเองเพื่อหวังผลให้ตัวเองได้มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นต้น ซึ่งกระบวนการทุจริตการเลือกตั้งในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยการหลีกเลียงช่องโหว่ของกฎหมายการเลือกตั้งและมีการทุจริตที่แนบเนียนมากขึ้นยากต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะตรวจสอบได้ ดังนั้น แนวทางที่ดีที่สุดคือการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีช่องโหว่หรือมีจุดบกพร่องให้มีความรัดกุมเพื่อสกัดกั้นการทุจริตและกระทำผิดให้กระทำผิดกฎหมายให้น้อยที่สุด และมีกระบวนการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งมีความสุจริตและเที่ยงธรรม ได้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นผู้เสียสละและอาสาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเพื่อท้องถิ่นและประเทศชาติเป็นสำคัญ

สรุปปัญหาข้อบกพร่องของการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลต่อการทุจริตการเลือกตั้ง

1. การใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ในการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คือ เหตุผลในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้มาตรการของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันบ้างแล้วแต่การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ตามมาตรา 50 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครไม่มีสิทธิรับเลือกตั้งผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิ นั้น เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมาตรา 47 เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นได้รับใบสมัครแล้วให้บันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและให้ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่ปีได้รับสมัครถ้าผู้สมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้ง ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งและสถานที่เห็นสมควร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละประเภทองค์กรส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 50 ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีส่วนในการที่จะคัดกรองผู้สมัครรายใดที่ตนเองไม่มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งได้อันเป็นการสกัดกั้นช่องทางของการทุจริตการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง โดยได้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลังจากที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลังปิดสมัครรับเลือกตั้งแล้วภายใน 20 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง มาตรา 50 นี้เป็นมาตรการที่ดีที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งได้ บางครั้งผู้สมัครอาจปิดบังข้อมูลที่เป็นข้อบกพร่องหรือข้อห้ามในการรับสมัครการเลือกตั้งซึ่งผู้สมัครอาจคิดว่าตัวเองเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหากการตรวจสอบตามมาตรา 50 ได้กำหนดระยะเวลา 20 วันในการตรวจสอบหรือคัดค้านการขาดคุณสมบัติของสมัครรับเลือกตั้ง หากเกินระยะเวลาการคัดค้านแล้วผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งแล้วย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะคัดค้านคุณสมบัติของผู้นั้นได้อีกย่อมถือว่าข้อกฎหมายนี้มีข้อบกพร่องในการที่จะป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งได้เป็นการปิดกั้นโอกาสในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 54

1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เจตนารมณ์ของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเท่าเทียมในการเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งมิให้เกิดการเสียเปรียบ สำหรับผู้สมัครที่เป็นที่ยอมรับของสังคมแต่มีฐานะไม่ค่อยดีได้มีโอกาสได้รับการเลือกตั้ง อันจะเป็นการป้องกันการทุจริตได้

2) สภาพปัญหาการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีที่มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายของผู้สมัครตามความในข้อ 15 ของข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 วรรคสองได้กำหนดให้กรณีการเลือกตั้งเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายใน หกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง จนถึงวันเลือกตั้ง แต่หากเป็นกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากการครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครนับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งอื่น ๆ นอกจากการครบวาระดำรงตำแหน่ง เช่น การลาออก การถูกสั่งให้พ้นตำแหน่งหรือเหตุอื่น ๆ ตามที่กฎหมายแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ กรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงและ ในข้อ 15 วรรคสาม เป็นประเด็นปัญหาที่เห็นว่ายังมีข้อบกพร่องในประเด็นที่การนับค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีที่มีเหตุจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครรับเลือกตั้งประเด็นที่ไม่ครอบคลุม กรณีที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย คือ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง และได้ลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง วรรคสาม มีสาระสำคัญที่บังคับให้กรณีที่มีการเลือกตั้งเพราะเหตุอื่นที่มีใช้การครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้สมัครให้หักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่มีการประกาศเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีมีผู้ที่จะครบวาระได้มีการใช้จ่ายในการเตรียมการรับสมัครการเลือกตั้งก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วได้ลาออกก่อนที่หมดวาระลง กฎหมายไม่สามารถถือเป็นค่าใช้จ่ายได้เพราะข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ห้ามไว้ กรณีที่ผู้สมัครได้ชิงลาออกก่อนครบวาระ แล้วลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่อีก

4. ปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นข้อห้ามในการหาเสียงตามมาตรา 57

รูปแบบการทุจริตการเลือกตั้ง ข้อห้ามตาม มาตรา 57 มีรูปแบบ ทั้งการฝ่าฝืนข้อห้ามการซื้อเสียงเพื่อให้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของตนเองหรือ พรรคพวกของตน และซื้อเสียงเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่นิยมชมชอบกับผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับตน แต่จากการที่ได้ทำการศึกษาพบว่า มีหลักการบางส่วนได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในการซื้อเสียง ซึ่งในมาตรา 57 (1) บัญญัติว่า การจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ก็มีความผิดตามมาตรา 57 แล้ว

ตามที่กฎหมายบัญญัติว่าความผิดชั้นจัดเตรียมการเป็นความผิดนี้ เป็นหลักการที่ดีมาก ทำให้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 57 (1) เป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดที่คิดเตรียมการกระทำความผิด

มาตรา 57 นี้ คือบทบัญญัติมาตราหลักที่กำหนดให้ผู้สมัครหรือบุคคลใด ๆ ก็ตาม ดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งภายใต้ข้อห้าม เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมที่สุด โดยมาตราดังกล่าวได้ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใดกระทำการเพื่อบุคคลใด ๆ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ตนเองหรือผู้สมัครคนอื่น ๆ หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการ ใดอย่างหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นั้น

ข้อห้ามในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 57 วรรคสองหากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้กระทำการภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งเป็นข้อห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ กระทำการฝ่าฝืนข้อห้าม จะถือได้ว่าผู้ใดกระทำการดังกล่าวฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 57 นี้ได้เพราะเป็นการกระทำที่อยู่ในตำแหน่งอยู่จะเป็นการซื้อเสียงล่วงหน้า ผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา 57 นี้แล้วได้ถูกร้องเรียนว่ากระทำความผิดในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก็จะอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายที่บังคับใช้ โดยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะตัวเองจะหมดวาระลง ทำให้ไม่ต้องมีความผิด เพราะหากเป็นการออกจากตำแหน่งที่มีใจการออกตามวาระแล้วการกระทำความผิดตามมาตรา 57 นี้จะไม่มีผิด โดยกฎหมายจะถือเอาวันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งก่อนจึงจะมีสภาพบังคับใช้แล้วผู้ที่ลาออกก่อนครบวาระแล้วยังสามารถที่จะรับสมัครรับเลือกตั้งได้อีกซึ่งอาจจะถือได้ว่าผู้นั้นอาศัยเทคนิคทางกฎหมายเอาเปรียบคู่ต่อสู้เป็นการทุจริตการเลือกตั้งอีกช่องทางหนึ่งด้วย

5. ปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้ง

มาตรา 133 และมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการบัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกจึงสมควรที่จะยกเลิก แล้วหากจะกลับมาใช้อย่างเดิมอีกจะทำให้ขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยตรงและจะเกิดการทุจริตกันขึ้นอีกเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

5.2 ข้อเสนอแนะแนวทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง

เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีประสิทธิภาพในการดำเนินการการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้อยู่ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นเพื่อสกัดกั้นการกระทำการทุจริตให้น้อยลง ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปตามวิถีประชาธิปไตยจึงขอเสนอแนะข้อกฎหมายดังนี้

5.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 50

มาตรา 50 ควรแก้ไขเพิ่มเติม “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วันหรือภายใน 30 วันหลังจากประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและให้นำความในมาตรา 49 และมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” เพื่อที่จะทำให้อำนาจเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ยื่นไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หดสั้นไปและจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจในการรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการสืบสวนสอบสวน ตรงตามเจตนาของผู้ร้องคัดค้านและตามหลักนิติรัฐและนิติธรรมที่ผู้ที่เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่แต่ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้

5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาคำจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 54

มาตรา 54 เพิ่มเติมวรรคท้ายว่า “กรณีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง และการเลือกตั้งกรณีอื่นนอกจากครบวาระการดำรงตำแหน่งค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง หากมีการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งลาออกก่อนครบวาระและสมัครรับเลือกตั้งอีก ให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันลาออกจากการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งด้วย”

5.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับข้อห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 57

มาตรา 57 ควรที่จะมีการบัญญัติ ข้อห้ามกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อเป็นการสกัดกั้นผู้ที่คิดทุจริตการเลือกตั้ง ให้การเลือกตั้งมีความโปร่งใสและเป็นธรรมกับผู้สมัครรายอื่น โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า “หากผู้สมัครรายใดที่กระทำความผิดตามมาตรา ๖๕ ขณะดำรงตำแหน่งหากลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งอีกภายในหนึ่งปีนับแต่วันลาออกจากตำแหน่ง”





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). การเลือกตั้งผู้บริการท้องถิ่นโดยตรง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์เนศพรินติ้ง เซ็นเตอร์.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2549). การเสริมพลังภาคประชาชนกับการสร้างฐานรากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: พี.เพลส.
- ณัฐกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี. (2548). คู่มือการเลือกตั้งท้องถิ่นไทย. เชียงใหม่: ดารารัตน์การพิมพ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นามโก้ อันมั่น. (2544). พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านฉาง เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2554. ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบาย สาธารณะ. มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.

บุญอริ ยี่หะ. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปริญญา นาคฉัตรีย์. (2547). การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

โกคิน พลกุล. (2530). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47ก.

วรทิพย์ มีมาก และชีวินทร์ ฉายาชาลิต. (2547). หน้าที่พลเมืองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. กรุงเทพฯ: รำไทยเพลส.

วรพชร จันทรขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติ. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). **การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2547). **รายงานวิจัยปัญหาการจัด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ 18 และ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2547**. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). **คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: ธเนศเพรส.

หยุด แสงอุทัย. (2513). **คำบรรยายชั้นปริญญาโทหลักสูตรธรรมนุญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อมร รักษาสัตย์. (2545). **ห้าปีแห่งการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อรอนงค์ เปรมะสกุล. (2523). **การเมืองญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

เอกชัย วารุณประภา. (2547?). **ประเมินผลจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาเฉพาะกรณีวันที่ 14 มีนาคม 2547**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

Holloway, W. V. (1951). **State and local government in the United States**. New York: McGraw-Hill.

Jacques B., Jean-Marie P. & Jean, C. R. (1987). **Droit des collectivité's locales**. Paris: PUF.

Jacques, M. (1985). **Administration régionale, département et municipale**. Paris: Dalloz.

Jichi Sogo Center. (1994). **Local tex system in Japan**. Tokyo: Jichi Sogo Center.

Jichi Sogo Center. (1995). **Japanese local administration system**. Tokyo: Jichi Sogo Center.

Plano, J. C. (1973). **Political science dictionary**. Hinsdale, Ill: Dry Press.

Robson, W. A. (1953). **Local government in encyclopedia of social science** (vol. 10).
New York: The Macmillan Company.

Wit, D. (1967). **A comparative survey of local govt. and administration**. Bangkok:
Kurusapha Press.





ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	สืบตำรวจโท ตำราญ ใจดี
วัน เดือน ปีเกิด	17 ธันวาคม 2510
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ประวัติการทำงาน	ปลัดเทศบาลตำบลบ้านทราย อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรตำบลบ้านตัว อำเภอห่มสั๊ก จังหวัดเพชรบูรณ์