

ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

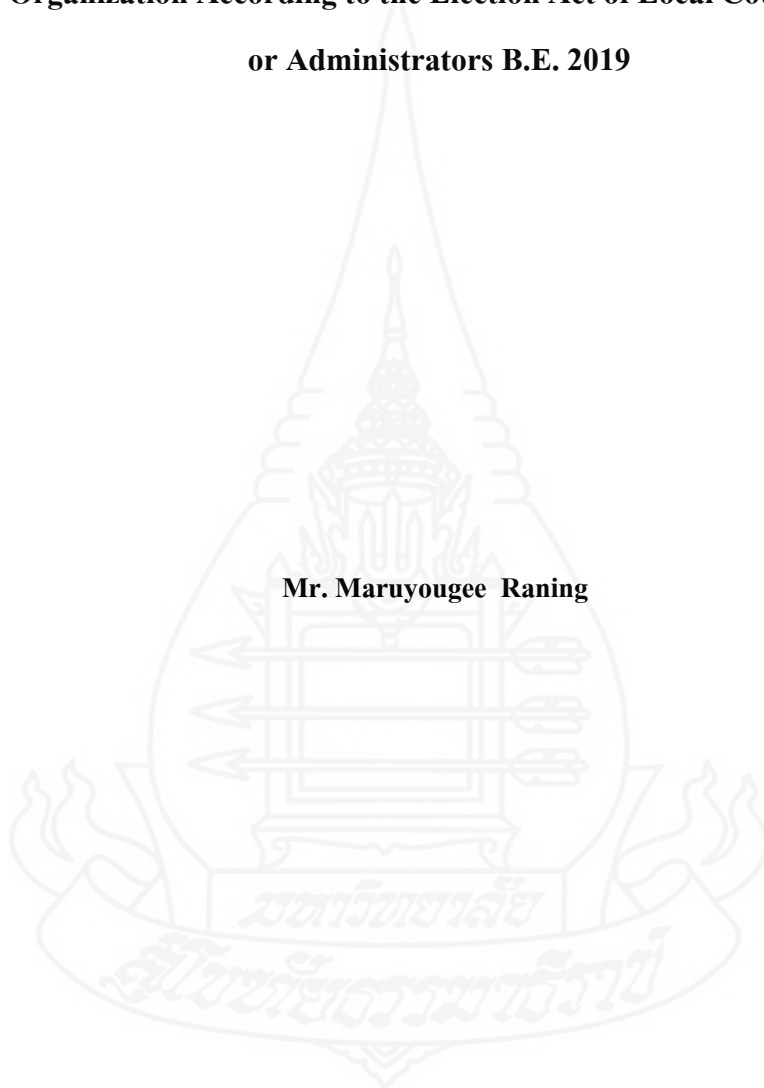


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**The Problem of Dishonesty in the Election of Tambon Administration
Organization According to the Election Act of Local Councilors
or Administrators B.E. 2019**

Mr. Maruyougee Raning



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น พ.ศ. 2562

ชื่อและนามสกุล นายมารูยกี รานิง

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ภาณิณี กิจพ้อคำ)


.....
(รองศาสตราจารย์ ूरูวุฒิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น พ.ศ. 2562

ผู้ศึกษา นายมารูยูกิ รานิง **รหัสนักศึกษา** 2574000747 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเลือกตั้งท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่ากับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 และ (4) เพื่อเสนอข้อเสนอนะจากการศึกษาดังกล่าว

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ วารสาร และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อาทิ การให้เงิน หรือสิ่งของ หรือรูปแบบอื่น ๆ ทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง (2) กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของไทย พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มีปัญหาหลายประการ รวมถึงประเด็นระยะเวลาเกี่ยวกับการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ตามมาตรา 57 วรรคสอง จนนำมาซึ่งการแก้ไขและออกกฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าวฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 (3) จากกรณีดังกล่าวนำมาซึ่งการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฉบับเก่ากับฉบับใหม่ โดยได้มีการปรับแก้ไขจากระยะเวลาหกสิบวัน เป็นระยะเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 65 วรรคสอง แห่งกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่ อันเป็นการกำหนดระยะเวลาพอสมควรที่ส่งผลต่อการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ตามแผน ซึ่งน่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อาจจะมีปรากฏปัญหาอื่น ๆ ที่ต้องรอการประเมินในการเลือกตั้งสมัยหน้า (4) ข้อเสนอแนะต่อปัญหาอื่น ๆ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทในท้องถิ่นที่กระทำความผิดในการเลือกตั้งควรถือเป็นความผิดวินัยทั่วไปตามมาตรา 69 พยานควรได้รับการดูแลคุ้มครอง และองค์การภาคประชาสังคมควรมีบทบาทในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งท้องถิ่นให้มีความสุจริตต่อไป

คำสำคัญ ความไม่สุจริต การเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล

Independent Study title: The Problem of Dishonesty in the Election of Tambon Administration Organizations According to the Election Act of Local Councilors or Administrators B.E 2019

Author: Mr. Maruyougee Raning **ID:** 2574000747; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Associate Professor; **Academic year:** 2019

Abstracts

The objectives of this independent study are (1) to study the concepts and theories related to democracy, decentralization, local government organizations and local elections; (2) to study the law relating to the election of Tambon administration organizations; (3) to analyze problem of dishonesty in the election of Tambon administration organizations by comparing between the old election Act of local councilors or administrators B.E. 2002 and the new version of B.E. 2019; and (4) to propose suggestions from the said study.

This independent study is a qualitative research using document research methods from laws, books, academic documents, theses, dissertations, journals, and electronic data.

The study found that the problem of dishonesty in the election of Tambon administration organizations, such as the giving of money or things or other forms, etc. has distorted the people's will and principle of decentralization. (2)The previous law on election of the local councilors or administrators of Thailand B.E. 2002 had problems in many matters including the period on approving new projects or activities under paragraph 2 of section 57 which led to the amendment and issuance of the new election law of B.E. 2019. (3) From the above case brings a comparative analysis between the previous election laws of the local councilors or administrators and the new version that the period of sixty days for approving new projects or activities has been changed to the period within ninety days before the expiration of the terms of the local councilors or administrators under paragraph 2 of section 65 which specifies a reasonable period that affects the approval of a new project or activity under the plan. However, there may be other problems that need to be evaluated in the next election. (4) Suggestions for other problems are that certain provincial government officials committing crimes in elections should be considered a general disciplinary offense under section 69, witnesses concerned should be protected and civil society organizations should play a role in providing knowledge and understanding to the people in order to solve the local election problems to be more fair and honest.

Keywords: Dishonesty, Election, Tambon Administration Organization

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณอธิการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าอิสระ
ของบรรดานักศึกษามหาบัณฑิตทุกคณะและสาขาวิชาในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ขอขอบคุณคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้การสนับสนุน
คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ผู้เขียนในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าอิสระ รวมทั้ง
ให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ เป็นอย่างดีตลอดมาจนการศึกษาค้นคว้าอิสระเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียน
มีความซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่งและขอขอบคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระที่ได้
ให้การสนับสนุน ปรึกษาวิจารณ์ ให้คำแนะนำ คำปรึกษาและตรวจการศึกษาค้นคว้าอิสระ ตลอดจน
ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินการศึกษาค้นคว้าอิสระ ทำให้การศึกษา
ค้นคว้าอิสระ ดังกล่าวมีความสมบูรณ์ ผู้เขียนมีความซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่งและ
ขอขอบคุณเป็นอย่างสูง

ท้ายที่สุดนี้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงได้นั้น ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่
สาขาวิชานิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ทุกท่าน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
และบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ กรณีตลอดมา
จนการศึกษาดังกล่าวเสร็จสมบูรณ์

นายมารูยูกิ รานิง

สิงหาคม 2562

สารบัญ

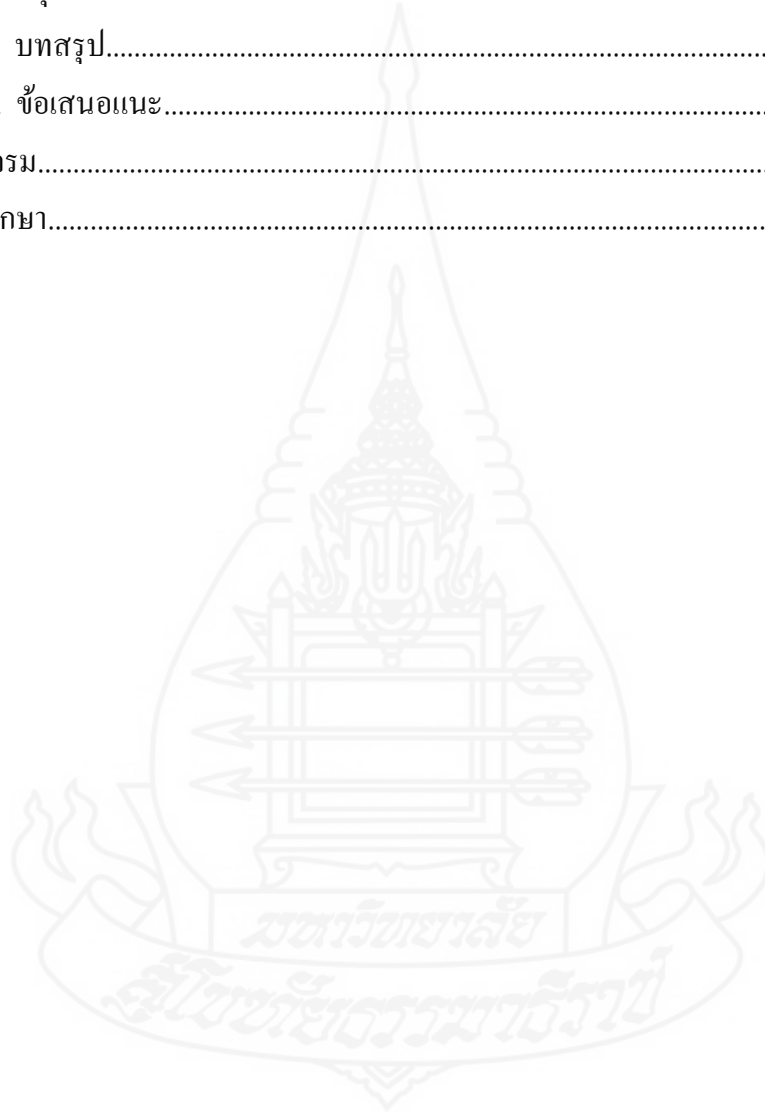
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
3. กรอบแนวความคิดของการวิจัย.....	8
4. ขอบเขตการวิจัย.....	8
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	10
1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย.....	10
2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง.....	16
3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	22
4. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	44
5. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น.....	52
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	56
บทที่ 3 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น กับระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	61
1. ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทย.....	61
2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น.....	64
2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา.....	72
2.3 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในอังกฤษ.....	79
2.4 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในฝรั่งเศส.....	85
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตาม	
พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า	
และพ.ศ. 2562 ฉบับใหม่.....	90
1. ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล.....	90
1.1 พัฒนาการของปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้ง	
องค์การบริหารส่วนตำบล.....	90
1.2 รูปแบบปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้ง	
องค์การบริหารส่วนตำบล.....	91
2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล	
และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง	
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า	
กับ พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่.....	95
2.1 ปัญหาความไม่สุจริตของการกระทำในการเลือกตั้ง	
องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง	
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่.....	95
2.2 ปัญหาระยะเวลาของความไม่สุจริตในการเลือกตั้ง	
องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง	
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่.....	101
2.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อความไม่สุจริต	
ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 69 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง	
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่.....	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	112
1. บทสรุป.....	112
2. ข้อเสนอแนะ.....	117
บรรณานุกรม.....	123
ประวัติผู้ศึกษา.....	129



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1	การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มาตรา 57 กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ มาตรา 65.....	104
ตารางที่ 4.2	การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มาตรา 60 กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ มาตรา 69	111



สารบัญภาพ

	หน้า
ตารางที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น.....	65
ตารางที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา.....	73
ตารางที่ 3.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ.....	80



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดให้มีการเลือกตั้งขึ้น¹ และต้องนับว่าประเทศอังกฤษเป็นผู้นำวิธีการนี้มาก่อนประเทศอื่น สำหรับประเทศไทยเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นั้น ในรัฐธรรมนูญการปกครองได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไว้ จึงถือว่าเป็นกฎหมายเลือกตั้งไปในตัว และอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกของประเทศไทย จากการพัฒนาการเมืองการปกครองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้น มาจนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นระยะเวลากว่า 88 ปี ที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีการพัฒนาการเมืองการปกครองเรื่อยมา เพื่อที่จะให้มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 19 ฉบับ ทำให้การพัฒนาการเมืองการปกครองของไทยบางครั้งมีความไม่เหมาะสม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสาเหตุและปัจจัยอีกมากมายที่เป็นอุปสรรคไม่ให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่น ตลอดจนการเกิดเหตุการณ์บ้านเมืองไม่สงบหลายอย่างที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยได้เริ่มพัฒนามาเป็นลำดับขึ้น โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็นหลักในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 พ.ศ. 2550 ใ้วางหลักการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ แต่ยังคงดำเนินไปอย่างล้มลุกคลุกคลาน จะเห็นได้จากการที่มีเหตุการณ์ปฎิวัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ทำให้ลักษณะการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้นค่อนข้างไร้เสถียรภาพเท่าที่ควร รัฐสภาอ่อนแอ พรรคการเมืองไม่พัฒนา ส่งผลให้

¹ ประหยัด หงส์ทองคำ, “การเมืองการปกครองไทย”, ใน *เอกสารการสอนวิชารัฐศาสตร์*, หน่วยที่ 4, นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547, หน้า 255

การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง แม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจะเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของประเทศก็ตาม แต่ถ้าประชาชนไม่เห็นความสำคัญการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาก็อาจจะไม่พัฒนาก้าวหน้า ดังนั้น ในการที่จะเลือกผู้ที่มาบริหารทั้งระดับชาติและท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเลือกตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความคิดก้าวไกลเหมาะสมที่จะเข้ามาพัฒนาทั้งระดับชาติและท้องถิ่น จึงได้กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจเสียใหม่ในรูปของกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 20 ปัจจุบัน โดยให้ประชาชนมีสิทธิ ควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นมาแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพรรคพวกในทางมิชอบ จึงมีแนวคิดพัฒนาระบบการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ปัจจุบันต้องการให้กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

การเลือกตั้งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งผู้ที่จะมาทำหน้าที่ทางการเมืองการปกครองแทนคนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนมาบริหาร หรือไปควบคุมการบริหารทั้งระดับชาติและท้องถิ่นใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแทนประชาชน² การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่จะขาดไม่ได้ และมีความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งด้วยกัน ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่ใดหรือแบบใดโดยมีจุดร่วมสำคัญของการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและท้องถิ่น คือระดมมติมหาชน เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครอง³ การเลือกตั้งจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนไปใช้อำนาจในการปกครองแทนตน นอกจากนั้นแล้ว ยังเป็นแนวทางสำคัญในการเลือกสรรผู้ปกครอง แนวนโยบายที่ใช้ให้เรียนรู้ทางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การเลือกตั้งทั้งระดับชาติและท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนหัวใจของกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะได้ให้หลักประกันในเรื่องการปกครองโดยความยินยอมของประชาชน ซึ่งเป็นการสร้างความชอบธรรม

² สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *พฤติกรรมกลางคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย*, กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 16

³ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, *บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร; สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 3

ให้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้งเป็นวิถีทางหนึ่งที่เชื่อมโยงทัศนคติของประชาชนเข้ากับนโยบายของผู้ปกครอง เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนแก้ไขความขัดแย้งของกลุ่มทางสังคม โดยสันติวิธี⁴

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีการพัฒนาเป็นลำดับขั้นตอน หลังจากการได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ต่อมาได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การเงิน การคลัง และมีอำนาจของตนเป็นการเฉพาะ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย⁵ การเลือกตั้งท้องถิ่นนับเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า จะมีคุณค่าสมควรแก่การยอมรับว่าได้ดำเนินไปตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อมีการบริหารจัดการที่ดีเป็นไปด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม และการบริหารจัดการเลือกตั้งในทางปฏิบัติจะต้องมองในภาพรวม โดยเฉพาะมีการวางแผนทุกขั้นตอน มีการจัดเตรียม โครงสร้างองค์กร และระบบการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จากการจัดการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,334 แห่ง ทั่วประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา⁶ แม้จะได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่ายก็ตาม แต่ก็ยังประสบปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลพอสมควร อันเนื่องมาจากปัญหาทางกฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามเพื่อควบคุมการการเลือกตั้งดังกล่าว คือมีบางมาตราที่เป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่สุจริตในการซื้อสิทธิขายเสียงของประชาชนในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 57 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และอาจเป็นปัญหาในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁴ สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย*, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 16

⁵ กฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญ, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <https://th.wikisource.org/wiki/>

⁶ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, *รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556, หน้า 22-25

พ.ศ. 2562 ฉบับปัจจุบัน ที่จะมีการบังคับใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในคราวหน้าได้ ได้แก่ มาตรา 65 และมาตรา 69

มาตรา 65 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ในห้วงเวลาดังกล่าวแก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนน ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรง หรือ โดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรศพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครใด

ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือก่อนการลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบรรเทาทุกข์จากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่กระทำเป็นปกติอยู่แล้ว หรือเป็น โครงการที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) เว้นแต่เป็นการโฆษณาหาเสียงเกี่ยวกับนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุอันควรสงสัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการใดอันมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาและวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าการดำเนินการนั้นมีลักษณะเป็นการต้องห้ามดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้⁷

หลักการของมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายจะใช้บังคับแก่ผู้ที่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็นปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องโหว่ทางกฎหมายให้เกิดปัญหา คือในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวัน⁸ ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารที่จะมีการรับสมัครการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวในการซื้อสิทธิขายเสียงจากประชาชนโดยมีลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การให้เงิน สิ่งของ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน หรือสิ่งของ หรือในรูปแบบอื่น ๆ เป็นต้น ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และองค์กรที่มีสมาชิกมากพอสมควรในการจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเพื่อตนเองหรือพรรคพวกในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือการลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภานายก หรือผู้บริหารองค์การบริหาร จนถึงวันเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ตำแหน่งหน้าที่และระยะเวลาดังกล่าวกระทำการเพื่อประโยชน์ของตน ซึ่งไม่สามารถดำเนินการเอาผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และอาจเป็นปัญหาในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับปัจจุบัน ที่มีการบังคับใช้ในการเลือกตั้ง

⁷ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น, “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562”, ค้นคืน 20 เมษายน 2562, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2562 /A/050/T_0258.PDF.

⁸ คำร้องผู้คัดค้านและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 995/2552 วันที่ 7 เมษายน 2552, ที่ 1613/2552 วันที่ 4 สิงหาคม 2552, ที่ 1844/2552 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2552, ที่ 2042/2552 วันที่ 10 ธันวาคม 2552 และที่ 2079/2552 วันที่ 29 ธันวาคม 2552, อ้างถึงใน สุทธิดา คงเคษา, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษากรณีการทุจริตการเลือกตั้ง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 48-53

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในคราวหน้าได้ เช่น การใช้งบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดโครงการศึกษาดูงานนอกพื้นที่ให้แก่กลุ่มแม่บ้านและกลุ่มต่าง ๆ ใน หมู่บ้านและตำบล การให้เงินบริจาคเพิ่มเติมมัสยิด สร้างลานประชุมของหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน และ ซื่ออุปกรณ์เด็กเล่นให้แก่หมู่บ้าน เป็นต้น

มาตรา 69 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือ เป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจ

ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติ ระวัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการ กระทำดังกล่าว ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลาง จังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้⁹

หลักการของมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องโหว่ทางกฎหมายให้เกิดปัญหาคือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน¹⁰ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและ ตำบลที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นหน่วยงานปกครองของรัฐที่ เล็กที่สุดและเป็นอิสระจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่ยังคงกำกับจากราชการ ส่วนภูมิภาค ซึ่งปรากฏว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นหัวหน้าในลักษณะการให้สนับสนุน และ ความช่วยเหลือแก่ผู้สมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายกรัฐมนตรีหรือผู้บริหารในการเลือกตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบล

มาตราดังกล่าวที่นำเสนอมาเป็นการเปิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่นำไปสู่ปัญหาความไม่ สุจริตในการเลือกตั้งที่นับว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จน อาจกล่าวได้ว่ากำลังจะกลายเป็นวัฒนธรรม หรือค่านิยมทางการเมืองและมีคำกล่าวที่ว่า “เงินไม่มา กาไม่เป็น” นับแต่มีพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า จนถึงฉบับปัจจุบัน ที่มีการบังคับใช้ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่น

⁹ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น, “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562”, คั่นคืน 20 เมษายน 2562, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF.

¹⁰ จรุง คำวิ, การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายของไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2552, หน้า 106 และฉันทานุช พิชิตธนรัตน์, “การทุจริตเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี”, *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา* 7, 1, (มกราคม-มิถุนายน 2561) : 72-81, หน้า 74

ที่จะมีขึ้นในคราวหน้า ภายใต้การควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาและพฤติกรรมดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็น และประชาชนในท้องถิ่นรับรู้ว่ามีความไม่สุจริตในการเลือกตั้งดังกล่าว ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่หลากหลาย อาทิ การให้เงิน สิ่งของ หรือรูปแบบอื่น ๆ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้สมควรได้รับการแก้ปัญหาด้วยแนวทางหนึ่งจากหลากหลายแนวทางที่จะทำให้การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และอาจจะควรมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หากพบปัญหาจากการจัดการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในอนาคต และจากปัญหาและความสำคัญดังกล่าว เป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้ศึกษาวิจัยสนใจศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวอันจะนำมาซึ่งข้อเสนอแนะต่อผู้ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการจัดการปัญหาดังกล่าวต่อไปให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต เทียบธรรม และยุติธรรมทุกฝ่าย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการค้นหาคำตอบของการศึกษาวิจัยดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

3. กรอบแนวความคิดของการวิจัย

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหนึ่งของการเลือกตั้งท้องถิ่นนับเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในตำบล เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ปกครององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปใช้อำนาจปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลแทนประชาชนในตำบลที่ได้ดำเนินไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ โดยผ่านการบริหารจัดการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดีเป็นไปด้วยความสุจริต ยุติธรรม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. ขอบเขตการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารทางกฎหมายจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ วารสาร และข้อมูลจากอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่ากับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งในบางมาตราที่เป็นปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เป็นไปด้วยความสุจริต เที่ยงธรรมและยุติธรรม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไข เพื่อควบคุมปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ

5.3 นำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.4 สามารถเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาทในการจัดการและแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ให้มีประสิทธิภาพ สุจริตและเที่ยงตรง

5.5 ได้ทราบผลของการเปรียบเทียบปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย
2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
5. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย

ประเทศทั้งหลายในโลกได้คิดค้นขึ้นมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์คือรูปแบบการปกครองที่เรียกว่าระบอบการเมือง ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองที่เห็นว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดระบอบหนึ่ง เพราะว่าเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนครองกันเอง ซึ่งเรียกว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนซึ่งที่มาของประชาธิปไตย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจการปกครองดังนี้

1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

การที่โลกมนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกันหลายเผ่าพันธุ์และหลากหลายวัฒนธรรมเช่นนี้ ทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องของความคิดความเชื่อ ตลอดจนวิถีการจ้ดระเบียบทางสังคมเพื่อที่จะทำให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข โดยธรรมชาตินั้นการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์สิ่งทีหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือความไม่เข้าใจกัน การขัดแย้งโต้เถียงกันตามความคิดการกระทบกระทั่งกัน การขัดแย้งโต้เถียงกันตามความคิดเห็นของแต่ละคนที่เชื่อว่าตนถูกต้อง ความขัดแย้งการโต้เถียงและการหาข้อยุติต่าง ๆ ระหว่างมนุษย์เป็นเรื่องละเอียดอ่อนในระยะแรกก่อนที่สังคมจะมีความ

สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเช่น ปัจจุบันนี้การจัดระเบียบทางสังคมเกิดจากคำสั่งสอนของศาสนาจากศาสนาเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสังคมมนุษย์เริ่มมีจำนวนมากขึ้นปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ เริ่มปรากฏในหลาย ๆ ลักษณะบางครั้งคำสั่งสอนทางศาสนาก็ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ได้ทุกคน ดังนั้น จึงเริ่มสร้างกฎเกณฑ์ภายนอกจิตใจขึ้นมาควบคุมมนุษย์ด้วยกันเอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุข ระบบที่ประเทศทั้งหลายในโลกได้คิดค้นขึ้นมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์เช่นนี้ก็คือรูปแบบการปกครองที่เรียกว่าระบอบการเมือง¹¹ ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่เสนอรูปแบบในการปกครองที่หลายประเทศในโลกเห็นว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดระบอบหนึ่ง เพราะว่าเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนครองกันเอง ซึ่งเรียกว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งที่มาของประชาธิปไตยนั้นมีผู้ศึกษาและนำเสนอไว้คือ

บุญธรรม เลิศสุชีเกษม กล่าวว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” และ “อธิปไตย” เมื่อรวมกันแล้วหมายถึง อำนาจของประชาชน คือประชาชนเป็นอำนาจของคนหมู่มาก ดังคำกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ¹²

- 1) *หลักการของประชาธิปไตย* ถือว่าการปกครองเป็นของประชาชน จึงถือว่าประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบและผูกพันต่อระบอบการปกครองและมีหน้าที่ต้องรักษาประชาธิปไตยให้ยืนยาว
- 2) *เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม* ในกระบวนการทางการเมือง การปกครองตามหลักการที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน
- 3) *ตามหลักเพื่อประชาชน* จึงถือว่าเป้าหมาย หรือนโยบายในการบริหารประเทศจะต้องมุ่งประโยชน์แก่คนส่วนมาก
- 4) *เสียงข้างมากของประชาชน* คือหลักในการตัดสินใจปัญหาและการปกครองประเทศ
- 5) *ประชาชนมีความเท่าเทียมกัน และมีสิทธิเสรีภาพ* ทุกอย่างตามกฎหมาย
- 6) *รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุม* ของประชาชนทั้งในทางตรง ได้แก่ การลงเสียงประชามติและทางอ้อม โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร

¹¹ กรมวิชาการ, เอกสารแนะนำหลักสูตรฉบับปรับปรุง, กรุงเทพมหานคร; การศาสนา, 2542, หน้า 1-2

¹² บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 22-23

อมร รัชศาสตร์ ได้อธิบายว่าคำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา + อธิปไตย” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมาจากภาษากรีก Demokratia ที่มาจากคำว่า demos (ประชาชน) และ cratos (การปกครอง) ความหมายตามฉบับเดิมที่อริสโตเติลให้ไว้คือ¹³ สถานะที่คนเป็นอิสระและคนยากจนซึ่งมีจำนวนข้างมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจไว้ในมือประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้นและกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้นและเพราะว่าคนยากจนจะไม่ต้องอยู่ใต้บังคับของกฎหมายที่ร้ายกว่าหรือว่าอำนาจสูงสุดจะไม่ต้องอยู่ในกำมือของฝ่ายใด แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนร่วมใช้อำนาจนั้นด้วยกันถ้าตามที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคจะมีอยู่ในประชาธิปไตยแล้วทุกแผนการของรัฐบาลก็ต้องเปิดประตูให้แก่ทุกคน ดังนั้น ที่ใดที่ประชาชนเป็นฝ่ายข้างมากและสิ่งที่เขาตกลงจะแนบจะเป็นกฎหมายจึงเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่าในสถานะเช่นนั้นก็ควรจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตย ความเชื่อแบบประชาธิปไตยมีรากฐานมาจากปัจเจกชนนิยม (Individual) ซึ่งปัจเจกชนนิยมมีความเป็นอิสระเสรีภาพของบุคคลและมองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐว่ารัฐมีอยู่เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้บุคคลในสังคมมีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัยและสมบูรณ์มากกว่าที่จะถือว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเหนือบุคคล

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวไว้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีความรู้ความสามารถและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นตัวแทนเข้าไปบริหารประเทศ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีจุดเด่นที่สอดคล้องกับความต้องการของมนุษย์ส่วนใหญ่ โดยการยึดหลักการพื้นฐานสำคัญในการปกครองด้วยหลักที่ว่า¹⁴

- 1) มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน
- 2) มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล สามารถที่จะปกครองตนเองได้
- 3) มนุษย์มีสิทธิเสรีภาพและต้องการมีหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของตน

โดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ประเทศที่จะเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ประชาชนต้องมีลักษณะ คือ การพัฒนาตนเองรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพในเชิงสร้างสรรค์ มีความรับผิดชอบ มีวินัยในตนเอง เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การใช้สติปัญญาและเหตุผล และการปกครองโดยเสียงของคนส่วนมากโดยคำนึงถึงสิทธิของคนส่วนน้อย

¹³ อมร รัชศาสตร์และคณะ, *ประชาธิปไตย-อุดมการณ์หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 13

¹⁴ กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, *เอกสารแนะนำหลักสูตรฉบับปรับปรุง*, 2542, หน้า 13-14

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ ได้ให้ความหมายประชาธิปไตยในแง่คุณลักษณะสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย 4 ประการซึ่งประกอบด้วยหนึ่งประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย คือประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ ประการที่สองประชาชนทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายเท่าเทียมกัน ประการที่สามการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนั้นถือเอามติเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ในเวลาเดียวกันเสียงส่วนน้อยหรือคนส่วนน้อยในรัฐจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่มกขี่ข่มเหงอย่างผิดทำนองคลองธรรม ประการที่สี่กระบวนการของประชาธิปไตยคือวิธีการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ และการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น¹⁵

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ ได้อธิบายไว้ว่านักวิชาการ โดยทั่วไปนั้นยังนิยมจำแนกประชาธิปไตยออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือหนึ่งประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองสองประชาธิปไตยในฐานะของรูปแบบรัฐบาลหรือระบอบการปกครองและสามประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตหรือเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง¹⁶

จากความหมายประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าประชาธิปไตยมีความหมายเป็น 3 นัย คือนัยแรก หมายถึงรูปแบบการปกครองซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองการปกครองของประเทศ นัยที่สอง หมายถึงประชาชนยอมรับคุณค่าของประชาธิปไตยในขอบเขตแห่งกฎหมาย เสรีภาพ ความเสมอภาคและภราดรภาพ นัยที่สาม หมายถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคมซึ่งยึดถืออุดมคติและหลักการบางประการเป็นเครื่องกำหนดแบบแผนพฤติกรรมระหว่างกันในการดำเนินการทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพื่อสร้างความผาสุกร่วมกัน

1.2 หลักการแห่งประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นับได้ว่ามีพัฒนาการสำคัญมาจากระบอบการปกครองที่ประชาชนเข้ามามีสิทธิเสียงในการตัดสินใจโดยตรงนับตั้งแต่สมัยนครรัฐเอเธนส์แห่งกรีกโบราณย้อนหลังไปราว 3,000 ปีก่อนหน้า และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในฐานะหนึ่งในระบอบหรือรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองมนุษย์ในแต่ละช่วงสมัยผ่านการประสมประสานแนวความคิดตามทัศนะของนักปรัชญาทางการเมืองในยุคต่าง ๆ โดยเฉพาะแนวความคิดหรืออุดมการณ์ว่าด้วยอำนาจธิปไตยที่เป็นอำนาจการปกครอง

¹⁵ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, *พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองศตวรรษที่ 21*, กรุงเทพมหานคร; คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543, หน้า 69

¹⁶ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, *ท้องถิ่นอภิวัฒน์*, กรุงเทพมหานคร; สถาบันวิถีทรรศน์ มูลนิธิวิถีทรรศน์, 2550, หน้า 4

สูงสุดแห่งรัฐเป็นของประชาชน อันได้แก่ อุดมการณ์เสรีนิยมสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการให้สิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลซึ่งเฟื่องฟูเป็นที่นิยมมาตั้งแต่ยุคหลังสมัยกลาง จากความหมายและลักษณะของประชาธิปไตยจะเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติ ไม่ว่าจะประชาธิปไตยจะมีฐานะเป็นรูปแบบการปกครองอุดมการณ์หรือวิถีชีวิตก็ตามอยู่บนรากฐานอันเดียวกันที่เรียกว่าหลักการประชาธิปไตย นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้เสนอหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยไว้แตกต่างกันไปได้ดังนี้

จอร์จ โจนส์ วีระสัจ สุรพล ราชภัฏชาลารักษ์และวรพันธ์ ทับสุวรรณ ได้ให้หลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เรียกว่าทศบัญญัติหรือหลักสิบประการดังนี้¹⁷

- 1) อำนาจอสูงสุด (อธิปไตย) มาจากราษฎร
- 2) ขั้นตอนการเลือกผู้นำเป็นไปอย่างเสรี
- 3) ผู้นำมีความรับผิดชอบ
- 4) ระบอบความเสมอภาค (ของราษฎรโดยกฎหมาย) ยอมรับ
- 5) สนับสนุนพรรคการเมืองที่มีมากกว่าหนึ่ง
- 6) พึงเห็นความหลากหลายในชีวิตประจำวัน
- 7) ไม่กีดกันกลุ่มสำคัญ ๆ จากการมีส่วนร่วมในการบริหาร
- 8) เน้นการมีทัศนคติแบบประชาธิปไตย
- 9) ให้สำนึกเป็นพลเมืองดี
- 10) มีศรัทธาในมนุษย์ทุกคนหรือมีสุทัศนีย์ต่อโลก

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวว่าการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยยึดมั่นหลักการขั้นพื้นฐาน ดังนี้¹⁸

- 1) การยอมรับว่าคนทุกคนมีสติปัญญาและมีเหตุผล
- 2) ยอมรับว่าทุกคนมีอิสระและเสรีภาพ
- 3) การยอมรับว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน
- 4) อำนาจอสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน

¹⁷ จอร์จ โจนส์ วีระสัจ สุรพล ราชภัฏชาลารักษ์และวรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 288

¹⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือวิทยากรการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร; สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง 2551, หน้า 18

5) **อำนาจปกครองของรัฐบาล** เกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง โดยมีวิธีการแสดงความยินยอมต่าง ๆ ที่สำคัญ คือการใช้สิทธิเลือกตั้ง

6) **ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้าน หรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาล** ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น การเปลี่ยนไปลงคะแนนเสียงให้พรรคฝ่ายค้านเมื่อมีการเลือกตั้ง การเข้าชื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

กรมสามัญศึกษา ได้สรุปหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยในโรงเรียนมัธยมศึกษาไว้ 5 หลักดังนี้คือ¹⁹

1) **หลักเสรีภาพ** หมายถึงสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมาพร้อมกับการเป็นมนุษย์ทั้งในความคิด การพูด การทำโดยอยู่ภายในขอบเขตแห่งระเบียบและความเรียบร้อยของสังคม แต่การใช้เสรีภาพนั้นทุกคนต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองและของผู้อื่นด้วย

2) **หลักความเสมอภาค** ถือว่ามนุษย์มีความเท่าเทียมกัน โดยกฎหมายแม้จะต่างกันในเรื่องเพศผิวพรรณ ชนชั้น ถิ่นที่อยู่ ศาสนาหรืออุดมการณ์ทางการเมือง แต่อาจถูกจำกัดสิทธิด้วยเหตุผลหรือเงื่อนไขบางประการ

3) **หลักการยึดถือเสียงข้างมาก** เป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่เสียงข้างมากในทางเอารัดเอาเปรียบ กดขี่หรือละเมิดสิทธิของคนส่วนน้อย

4) **หลักเหตุผล** หมายถึงการมีความเชื่อมั่นในเหตุผลให้ความสำคัญแก่กระบวนการหรือวิธีการค้นหาคำตอบที่ถูกต้องหรือเหมาะสมซึ่งเป็นหลักเชิงวิทยาศาสตร์

5) **หลักภราดรภาพ** หมายถึงการที่มนุษย์ปฏิบัติต่อกันด้วยความเห็นอกเห็นใจ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ไม่เอารัดเอาเปรียบและมีความรู้สึกต่อกันฉันท์พี่น้องโดยไม่แบ่งเชื้อชาติ เพศผิวพรรณ หรือลัทธิความเชื่อ

6) **มีสิทธิเสรีภาพ** เพราะเสรีภาพเป็นเครื่องมือเพื่อจะสร้างและใช้โอกาส คนที่มีโอกาสคือคนที่ไม่ถูกปิดกั้นเสรีภาพเป็นตัวช่วยเปิดโอกาสให้ศักยภาพของเรามีช่องทางออกไปเป็นประโยชน์ได้จริง

7) **มีความเสมอภาค** เพราะความเสมอภาคเป็นขอบเขตและเป็นเครื่องสมานการที่จะใช้เสรีภาพต้องมีขอบเขต คือความเสมอภาคที่จะไม่ล่วงล้ำก้ำเกิน ไม่ละเมิดต่อผู้อื่นและมีโอกาสที่จะใช้เสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

¹⁹ กรมสามัญศึกษา, คู่มือนิเทศการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในสถานศึกษา, กรุงเทพมหานคร; การศาสนา, 2536, หน้า 17-19

จากหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยึดหลักการที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและจะต้องประกอบไปด้วยหลักสำคัญ 5 ประการคือหลักการเสรีภาพหรือเสรีภาพทางการเมืองหรือประสิทธิผลในการควบคุมโดยประชาชน หลักของความเสมอภาค และหลักภราดรภาพ หลักเหตุผล และหลักแห่งเสียงส่วนมาก ซึ่งสามารถนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้และยังช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยอีกด้วย

2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

ก่อนอื่นมาทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ผู้ศึกษาวิจัยจะขอเสนอพอสังเขปดังนี้

2.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองดังต่อไปนี้

ประยูร กาญจนดุลให้ความหมายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร โดยหน่วยการปกครองอื่นนั้นไม่อยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ในการ “กำกับดูแล” ของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่หัวหน้าหน่วยปกครองใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจทั้งในแง่ความเหมาะสมของการดำเนินงาน และในแง่ของการควบคุมให้การทำงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการกำกับดูแล (บางครั้งเรียกว่า อำนาจควบคุมกำกับ) หมายถึงอำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นใช้ในการกำกับให้องค์กรนั้น ๆ ทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย²⁰

²⁰ ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 180

สุภาพ สาริพิมพ์ อธิบายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรราชการบริหาร ส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับ บัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐ มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่น หรือองค์กรอนุมัติได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่ง ราชการบริหารส่วนกลาง ไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กร นั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ²¹

ชวงค์ ฉายะบุตร เขียนไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หรือเรียกว่า “มัชย วิชาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง²²

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของ ส่วนกลาง เพื่อจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความ บังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมกำกับเท่านั้น²³

จากความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองของนักวิชาการที่ได้กล่าวไป แล้วข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจ ปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่นที่มีใช้ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการ สาธารณะบางอย่างและเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยอิสระตามความสมควร และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

²¹ สุภาพ สาริพิมพ์, *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน*, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543, หน้า 36

²² ชวงค์ ฉายะบุตร, *แนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร; พิมพ์ครั้งที่สี่, 2539, หน้า 21

²³ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, กรุงเทพมหานคร; วิญญูชน 2552, หน้า 57

2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ประยูร กาญจนกุล เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้²⁴

1) มีการแยกหน่วยการปกครอง เป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง เป็นต้น

2) มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น (องค์กรปกครองท้องถิ่น) มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานการปกครองที่มาจากกรเลือกตั้งของชนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของชนในท้องถิ่นนั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งนี้เป็นหัวใจที่สำคัญของหลักการนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า “ถ้าไม่มีการเลือกตั้งก็ไม่ถือว่ามีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง”

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินงาน โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ทำตามความประสงค์ของตนได้ แม้การดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เหมาะสมก็ตาม ราชการบริหารส่วนกลางจะก้าวล่วงเข้าไปดูราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ก็เฉพาะ แต่ในประเด็นที่ว่า การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

สุภาพ สารีพิมพ์ อธิบายว่า ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประการ คือ²⁵

1) การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร ต้องมีพื้นที่ไม่กว้างขวางเกินไป และจำนวนราษฎรอยู่กันหนาแน่นพอสมควร จึงจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎร และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถควบคุมโดยใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังเป็นกิจการที่สามารถแยกออกไปดำเนินการได้ โดย

²⁴ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, 2548, หน้า 183-184

²⁵ สุภาพ สารีพิมพ์, กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, 2543, หน้า 37-41

เอกเทศ บางกิจการมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นสามารถให้บริการได้ทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลาง

3) *ความเป็นอิสระ (Autonomy)* หมายถึง ความเป็นอิสระภายใต้มาตรการ 5 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กันคือ

(1) *มีบุคลากรของตนเอง* หมายถึงมีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก และมีพนักงานหรือข้าราชการประจำเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง

(2) *มีรายได้ของตนเอง* มีแหล่งรายได้ในท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเองแยกจากส่วนกลาง

(3) *มีฐานะเป็นนิติบุคคล* เพื่อสนับสนุนความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดทำกิจการ

(4) *อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง* ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะกระทำได้เมื่อมีบทบัญญัติต้องกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

(5) *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย* ของการกำกับดูแล หากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจอันมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องศาลได้

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี เห็นว่า การกระจายอำนาจมีลักษณะเด่น ๆ ดังนี้²⁶

1) *เป็นองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคล* ต้องตั้งองค์กรขึ้นมาดำเนินงาน โดยมีเจ้าหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากจากส่วนกลาง

2) *มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่น* การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ต้องมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนประชาชน ซึ่งอาจเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหาร หรือให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงก็ได้

3) *มีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy)* มีอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการ แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมากหรือเท่ากับส่วนกลางไม่ได้

4) *มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง* นอกจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน

5) *มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง* เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด โดยมีได้อยู่ในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง

²⁶ วิรัช ธีรพันธุ์เมธี, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร; ดวงแก้ว, 2537, หน้า 38-39

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองได้ ดังนี้

- 1) มีการแยกหน่วยการปกครอง เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระ มีงบประมาณเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สิน เป็นของตนเอง และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลาง
- 2) มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น
- 3) การกำหนดพื้นที่ และจำนวนประชากร ต้องไม่มากจนเกินไป
- 4) กิจการ ที่ดำเนินการต้องเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.3 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจอาจทำได้ 2 ลักษณะ²⁷ คือการกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางบริการดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization territorial) คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities locales) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”²⁸

2) การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่าการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการ นี้มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมี ผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่สองรูปแบบ คือรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน²⁹ เช่น การมอบอำนาจในการจัดทำบริการ สาธารณะในด้านการให้บริการ ไฟฟ้า หรือการประปาให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

²⁷ ชาลูนัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร; วิญญูชน, 2549, หน้า 98-99

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร; คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547, หน้า 18

²⁹ เรื่องเดียวกัน, 2549, หน้า 19

หรือการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อให้บริการด้านการไฟฟ้า หรือการประปาแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค

2.4 ข้อดีข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จากการศึกษาข้อมูลหลักการกระจายอำนาจปกครองข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีดังต่อไปนี้

1) ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- (1) สนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่น ได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดี
- (2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ เพราะส่วนกลางมีภารกิจมากหากไม่แบ่งให้ท้องถิ่น จะทำให้ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงและได้ผลดี
- (3) กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีความสนใจและได้เรียนรู้วิธีการปกครองที่ดีขึ้น

2) ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- (1) อาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศ หากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐซึ่งยังอาจเกิดการแข่งขันมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ท้องถิ่นอื่น
- (2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ
- (3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ถูกรอคือพวก ใช้อำนาจบังคับกดขี่ฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่อยู่ตรงข้ามทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่น และสร้างความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก
- (4) ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง เพราะต้องแบ่งแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ของตน ไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นอื่น รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด และควบคุมการเงินไม่ดีพอ

3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ โดยมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น³⁰

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ ให้นิยามว่า คือการปกครองท้องถิ่น คือเครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น³¹

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น³²

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นข้างต้น สามารถสรุปการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันได้ดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

³⁰ อุทัย หิรัญโต, *การกระจายอำนาจการปกครองของไทย*, กรุงเทพมหานคร; บริษัท เอส.อาร์.พรินติ้งแมสโปรดักส์ จำกัด, 2549, หน้า 2

³¹ อนุก เหล่าธรรมทัศน์, *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร; สำนักพิมพ์มติใหม่, 2543, หน้า 12

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, 2547, หน้า 7

2) **หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) **หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights)** ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) **หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ** ต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ และสุขาภิบาล เป็นต้น

(2) **สิทธิที่เป็นหลัก ในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนด** งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) **มีองค์กรที่จำเป็น ในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของ** ท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้³³

1) **ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล** เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารรมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

³³ ชวงค์ ฉายะบุตร, *แนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*, 2549, หน้า 26

2) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย³⁴ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการประชาชนอย่างอิสระ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้³⁵

1) การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะ

³⁴ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิตินิยามในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร; วิญญูชน, 2544, หน้า 26 - 36

³⁵ อนันต์ อนันตกุล, การกระจายอำนาจการปกครองของไทย, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548, หน้า 6-7

นำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด³⁶ โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือรากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น³⁷ เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้³⁸

(1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล

(2) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

³⁶ ชูศักดิ์ เทียงตรง, *การบริหารหารปกครองส่วนท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 6-7

³⁷ ลิจิต ธีรเวคิน, *การพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย*, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม 2546, หน้า 3

³⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *แนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*, 2539, หน้า 28-29

(3) *รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการ* ในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

(4) *กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น* ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

(5) *การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต* ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

(6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะเดิม ๆ

ปธาน สุวรรณมงคล ได้ให้ทัศนะว่าในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อการดำรงอยู่และการพัฒนาการทางการเมืองที่มั่นคงมีเสถียรภาพ ดังนี้³⁹

1) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญ ของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนดังปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งหลายที่ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวของประชาชน ประเทศที่การเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นเข้มแข็งจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศ โดยส่วนรวมมีเสถียรภาพและความมั่นคง

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมือง ที่ให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และเป็นสถาบันทางการเมืองสำหรับบุคลากรทางการเมืองที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครอง ที่มีขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ เพราะภารกิจของรัฐสมัยใหม่มีความหลากหลายมากขึ้น ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ประกอบกัน รัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรงบประมาณ กำลังคนของรัฐทำให้รัฐมีขีดความสามารถที่จำกัดในการให้บริการได้ทั่วถึงทั้งประเทศและรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วไปจะช่วยทำให้การดูแลทุกข์สุขของประชาชนทำได้ใกล้ชิด รวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

³⁹ ปธาน สุวรรณมงคล, การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550, นนทบุรี; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547, หน้า 5-7

4) การปกครองท้องถิ่นเป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับล่างได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากเท่าใด ก็ยิ่งแสดงถึงระดับของการพัฒนาการเมืองมากเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นอกจากการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตยแล้ว การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการแสดงถึงการต่อต้านการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางของผู้มีอำนาจรัฐอีกด้วย

3.4 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล และสมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ประมวลและสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการดังนี้⁴⁰

3.4.1 เป็นนิติบุคคล กล่าวคือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา และการก่อหนี้ เป็นต้น

3.4.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ โดยจะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุนหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3.4.3 มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ โดยทั่วไป สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยแนวความคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ (กันยายน 2539), กรุงเทพมหานคร; หน้า 16-17 และปธาน สุวรรณมงคล, การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 2547, หน้า 4-5

3.4.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

3.4.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจในดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

3.4.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงานกล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกจากเหนือจากรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และมีอิสระตามสมควรในการใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.4.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับมิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐดังนั้น การกำกับ ดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับ ดูแลรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

3.5 องค์ประกอบ รูปแบบ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.1 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุญศรี ยีหิมะ ประมวลและสรุปว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลักที่ทำหน้าที่ตามภารกิจหรือขอบเขตอำนาจของตนที่ถูกระบุไว้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้⁴¹

1) *ฝ่ายนิติบัญญัติ* คือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหารก่อนที่ฝ่ายบริหารจะสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปคือ สภาท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม มีสถานะเป็นข้าราชการการเมือง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น ไทย อังกฤษ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แตกต่างจากฝรั่งเศสที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่หากสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติงานผิดพลาด บกพร่องต่อหน้าที่ หรือทุจริตประพฤตินิชอบ สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นก็อาจจะถูกดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

2) *ฝ่ายบริหาร* คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่น ในรูปของการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงาน การคิดค้น โครงการ การจัดทำงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหรือข้าราชการท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายแผนงาน หรือ โครงการที่ฝ่ายบริหารคิดค้นและนำเสนอให้กับประชาชนได้รับทราบมาแล้ว โดยเฉพาะในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ให้ภารกิจต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ฝ่ายบริหารที่เป็นบุคคลหรือผู้บริหาร ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล (อบต.) นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา คณะบุคคลหรือคณะผู้บริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี ถือเป็นข้าราชการการเมืองเช่นเดียวกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และมีวาระในการดำรง

⁴¹ บุญศรี ยีหิมะ, *การปกครองท้องถิ่น ไทย*, กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, หน้า 18–19

ตำแหน่ง โดยอาจมาจากการเลือกตั้งโดยต่างจากประชาชนหรือเลือกตั้งโดยทางอ้อมขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ระบุไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

3) *ฝ่ายปฏิบัติงาน* คือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นงานประจำในแต่ละวัน มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหาร ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา กลุ่มบุคคลฝ่ายปฏิบัติงานถือเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่นมาจากการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับ 2 ฝ่ายแรก ที่สำคัญก็คือ ฝ่ายปฏิบัติงานควรเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการหรือแนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่ว่า “คนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจท้องถิ่นดีกว่าคนภายนอก”⁴²

3.5.2 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศโลกตะวันตกที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาอย่างยาวนานแล้ว ไม่เพียงประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างหลากหลายตามขนาดของพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร และความเจริญก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจแล้ว รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Forms of Government) ยังมีหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบก็มีความสัมพันธ์กับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ว่าจะเลือกเอารูปแบบใดมาใช้ รายละเอียดมีดังนี้

1) *รูปแบบที่ประชุมเมืองขนาดเล็ก (Town and Township Meeting)* รูปแบบนี้มักถูกนำมาใช้ในท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาที่มีประชากรต่ำกว่า 10,000 คน ซึ่งปัจจุบันความนิยมในรูปแบบนี้ลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ โดยจะมีการเรียกประชุมชาวชุมชนปีละครั้งหรือ 2 ครั้งเพื่อเลือกตัวแทน 3-5 คน เป็นคณะกรรมการ (Board) ที่เรียกว่า Select Men หรือ Councilmen มาทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจในนโยบาย แผนงานและมาตรการต่าง ๆ ในบางกรณีคณะกรรมการอาจมีการว่าจ้างผู้บริหารแห่งสภาที่ประชุมเมือง (Township Council Administrators) หรือผู้จัดการ (Managers) ซึ่งถือเป็นมืออาชีพมาช่วยปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

2) *รูปแบบคณะกรรมการ (Board of Commission Form)* รูปแบบนี้คิดค้นใช้เป็นที่แรกในเมืองกาลเวสต์ตัน (Galveston) รัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกาหลังจากที่เกิดพายุเฮอริเคนในเมืองแห่งนี้ การบูรณปฏิสังขรณ์เมืองแห่งนี้ขึ้นมาใหม่ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ ซึ่งสามารถทำงานบรรลุผลสำเร็จอย่างรวดเร็วโดยไม่มี การแบ่งฝักแบ่งฝ่าย มีผลทำให้นำไปสู่การปฏิรูประบบของการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่โดยนำรูปแบบนี้ไปใช้

⁴² บุนนอร์ ยีหมะ, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, 2550, หน้า 19

รูปแบบนี้มีลักษณะที่สำคัญคือ การบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบของ คณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 3-7 คน โดยเลือกกันเองให้คนใดคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการทำหน้าที่ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตลอดจนสอดส่องดูแล การทำงานของแผนกต่าง ๆ อีกทั้งยังมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยเหลืองานของ คณะกรรมการอีกด้วย คณะกรรมการยังเข้าร่วมรับผิดชอบงานกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของ ประชาชน ซึ่งแยกเป็นอิสระต่างหากจากคณะกรรมการ เช่น เสมียน ผู้ประเมินทรัพย์สินหรืออัตรา ภาษี เหมืองแร่ อัยการ และเจ้าหน้าที่ชั้นสูงศรศพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาปัญหาที่เกิดขึ้น ตามมาเกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการบริหารงาน เพราะไม่มีกลไกที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกัน ในการทำงานในหมู่คณะกรรมการ ในฐานะที่ต้องเป็นผู้บริหารหรือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ด้วย

3) รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) รูปแบบนี้ จำลองรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของการเมืองในระดับชาติ ซึ่งอังกฤษถือเป็นแม่แบบ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย เป็นไปตามหลักความเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Power) เนื่องจากฝ่ายบริหารที่มีมาจากการ คัดเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนเลือกฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมนั่นเอง

การปกครองท้องถิ่น รูปแบบนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยตรงเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากผู้นำเสียงข้างมากของสมาชิกสภานั้นเอง หรือมาจากการ เลือกตั้งโดยทางอ้อม ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีจะถูกตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานจาก สภาด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณการตั้ง กระทุ้งถาม และการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยบางประเภทใช้รูปแบบนี้ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เป็นต้น

4) รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form) รูปแบบนี้ นำ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ในระบบประธานาธิบดีมาใช้ ทำให้ประชาชนใช้ สิทธิเลือกตั้งโดยตรง ทั้งสมาชิกสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่เพียงผู้นำฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ เช่น เสมียน ผู้ประเมินทรัพย์สินหรือ อัตราภาษี เหมืองแร่ อัยการ เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกัน และกัน ป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นและแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม ใน เวลาต่อมาพบว่า รูปแบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานเป็นอย่างมากเพราะนายกเทศมนตรีขาด อำนาจในการบริหารงานเพราะไม่สามารถบัญชาการฝ่ายต่าง ๆ ที่หัวหน้าฝ่ายมาจากการเลือกตั้ง

ของประชาชนเช่นเดียวกัน อีกทั้งยังพบว่ารูปแบบนี้สมาชิกสภาเข้ามายุ่งเกี่ยวหรือแสดงบทบาทในการบริหารงาน การจัดการ และการจัดทานนโยบายค่อนข้างมาก

5) **รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)** ปัญหาการขาดอำนาจในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีตามที่ปรากฏในรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้วยการเพิ่มอำนาจให้กับนายกเทศมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริง โดยให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกต่อไป ตลอดจนมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เสนอบประมาณและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในด้านการออกกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนการสอดส่องดูแลการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ในการบริหารงาน

6) **รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (The Council-Manager Form)** รูปแบบนี้ ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาจำนวน 5-9 คน โดยคัดเลือกกันเองให้ใครคนใดคนหนึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารงานมีหน้าที่เพียงด้านพิธีการเท่านั้นเนื่องจากสภาจะว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานจากภาครัฐกิจหรือภาคเอกชนมาก่อนมาเป็นผู้จัดการ หรือผู้จัดการเมือง (City Manager) รูปแบบนี้จึงถือว่าผู้จัดการเมืองรับมอบอำนาจจากสภาและต้องปฏิบัติงานภายใต้ความพึงพอใจของสภา เพราะมีโอกาสที่จะถูกปลดพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้ หากปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ หรือบกพร่องต่อหน้าที่ รูปแบบนี้ ผู้จัดการเมืองมีอำนาจเต็มในการบริหารงานของท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารงานประจำวัน การว่าจ้างและปลดหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ จัดเตรียมและเสนอร่างงบประมาณ ให้คำแนะนำแก่สภาในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนเป็นผู้ดูแลและบังคับใช้ข้อบังคับ หรือกฎของท้องถิ่น

3.5.3 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รศ.ดร. รัตนา เสริมพงษ์กล่าวว่าในแต่ละประเทศหรือแต่ละมลรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดสรรและกำหนดให้ชัดเจนว่ารัฐบาลหรือรัฐบาลมลรัฐจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ โดยแต่ละประเทศหรือแต่ละมลรัฐ อาจกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นมากน้อยแตกต่างกันไปแล้ว แต่เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น และยังมีปัจจัยสภาพแวดล้อม อื่น ๆ ประกอบด้วยแล้วแต่กรณี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งในประเทศเดียวกัน แต่ต่างมลรัฐอาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม จะรวบรวมลักษณะอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และสรุปอย่างกว้าง ๆ

ได้ว่า อำนาจหน้าที่ที่สมควรจัดสรรและกำหนดเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่⁴³

1) *การจัดบริการสาธารณะ* ที่เป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน การจัดบริการสาธารณะในลักษณะนี้ ถือว่าเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะประกอบด้วยการบริการในด้านใดบ้างต้องแล้วแต่ความต้องการจำเป็นของประชาชนและสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่อากาศหนาวจัด อาจจำเป็นต้องจัดบริการเดินท่อก๊าซไปทั่วเมือง เพื่อใช้ในการทำประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยทั่วไป บริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ การสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ น้ำประปา ไฟฟ้า ก๊าซ ถนน สะพาน ฌาปนสถาน การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา เป็นต้น ซึ่งการบริการสาธารณะเหล่านี้เป็นความจำเป็นในการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจดีว่าคนในท้องถิ่นมีความจำเป็นในเรื่องใดและสามารถสนองความต้องการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม รวดเร็วทันเหตุการณ์ และทั่วถึง ดีกว่าที่จะรอรับบริการจากรัฐบาล

2) *การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย* การดำเนินงานด้านนี้เป็นความจำเป็นอีกประการหนึ่งในการดำรงชีวิตของผู้คน ในขณะเดียวกันก็เป็นความจำเป็นในการดำรงอยู่ของชุมชนในส่วนรวมด้วย กิจกรรมในการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ควรเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนอยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจสถานการณ์ต่าง ๆ และสามารถแก้ไข หรือป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ ได้อย่างทันทั่วถึง กิจกรรมในด้านนี้ ได้แก่ การจัดระเบียบสังคม การรักษาความสงบ การรักษาความปลอดภัย การคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิง และการกู้ภัย เป็นต้น

3) *การจัดสวัสดิการสังคมและการประสงเคราะห์* ในแต่ละสังคมย่อมมีบุคคลที่ด้อยโอกาส หากไร้ประสบปัญหา พึ่งพาตนเองไม่ได้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่อยู่ร่วมกันในสังคมที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลให้บุคคลเหล่านี้สามารถมีโอกาสที่จะมีชีวิตที่ดีเช่นเดียวกับบุคคลอื่น เช่น การจัดสวัสดิการด้านอาหาร การรักษาพยาบาลอาคารสงเคราะห์ สำหรับบุคคลที่มีรายได้น้อย สถานชานาเคราะห์ การสงเคราะห์คนพิการ เด็กกำพร้า คนชรา เป็นต้น ซึ่งการจะดูแลให้มีการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อย่างทั่วถึงและพอเพียงนั้น รัฐบาลในส่วนกลางย่อมทำได้ลำบาก เนื่องจากมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง หากที่จะดำเนินการได้ทั่วถึง จึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ

⁴³ รศคนธ์ รัตนเสริมพงษ์, “แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น”, ใน เอกสารการสอนวิชาการบริหารท้องถิ่น, หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 8, นนทบุรี; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551, หน้า 53-54

ท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบดำเนินการนี้ อย่างไรก็ดี เนื่องจากกิจกรรมด้านนี้มีค่าใช้จ่ายสูง รัฐบาลจึงควรเข้าร่วมรับผิดชอบด้านงบประมาณด้วย⁴⁴

4) การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในถิ่นที่อยู่อาศัยของตน และมีประสิทธิผลที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี นอกจากนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความรัก ผูกพัน และห่วงหาอาทรท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง อันได้แก่ การนำทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมการแก้ไขปัญหามลภาวะในท้องถิ่น อาทิ ปัญหามลพิษทางอากาศเสีย น้ำเสีย เสียงดังรบกวน และทัศนียภาพ เป็นต้น ตลอดจนการจัดการให้ท้องถิ่นมีสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม สะอาดร่มรื่น และน่าอยู่อาศัย

5) การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น แนวทางการดำเนินชีวิตของผู้คนในแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมา วัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะสืบทอดวิถีทางการดำเนินชีวิตตามแบบอย่างของบรรพบุรุษตน ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาอันเป็นมรดกท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ รวมถึงโบราณสถานและโบราณวัตถุในท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นมรดกของท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความผูกพันห่วงหาอาทรด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและเผยแพร่ ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุในท้องถิ่น จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น หอศิลป์ หรือศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น

6) การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน นอกจากความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ประชาชนยังมีความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดี สะดวกและสุขสบายกว่าเดิม ซึ่งเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะจัดบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจแตกต่างกันไปในรายละเอียด ตัวอย่างของการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชน ได้แก่ ทางด่วน การขนส่งมวลชน สะพานข้ามถนน ทางจักรยาน โทรทัศน์สาธารณะ สุขาสาธารณะห้องสมุด สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา รวมทั้งกิจกรรมสันทนาการ เช่น การจัดแสดงดนตรี และการจัดการแข่งขันกีฬา⁴⁵ เป็นต้น

⁴⁴ รศกนธ์ รัตนเสริมพงษ์, แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น, 2551, หน้า 53

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, 2551, หน้า 54

7) การพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าเป็นภารกิจโดยตรงของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนให้เติบโตไปในแนวทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้คนในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอนาคตของท้องถิ่น เช่น จะพัฒนาไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยว พัฒนาไปสู่การเป็นเมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะพัฒนาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายนั้น อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในด้านนี้ ได้แก่ การจัดระบบผังเมือง การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ชุมชนแออัด การส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ประโยชน์ในท้องถิ่น ตลอดจนการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหารายได้เข้าสู่ท้องถิ่น

3.6 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁴⁶ ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁷

โดยการจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁴⁸ ในปัจจุบัน จึงจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ 2 รูปแบบคือ

3.6.1 รูปแบบทั่วไป

รูปแบบทั่วไป เป็นโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นที่หากท้องถิ่นใดเข้าเงื่อนไข ก็สามารถจัดตั้งได้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับสุขาภิบาลได้มีการยกเลิกแล้วตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างของสุขาภิบาลไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴⁶ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535”, มาตรา 69 และมาตรา 70, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

⁴⁷ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, *การเมืองและการปกครองไทย*, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549, หน้า 409

⁴⁸ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535”, มาตรา 77, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

3.6.2 รูปแบบพิเศษ

รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ผู้ศึกษาวิจัยจะขอ
นำเสนอรายละเอียดของแต่ละองค์กรอันเป็นโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่น พอสังเขปมาดังนี้

1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมี⁴⁹ การจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด มีพื้นที่ครอบคลุม
ทั้งจังหวัด มีพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายหลัก องค์กร
บริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นจังหวัดละ 1 แห่ง มีโครงสร้างประกอบด้วย

(1) นายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง
โดยตรงของราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระ
การดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีรองนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือ

(2) สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24-48
คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรเช่นเดียวกับนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด⁵⁰ มีวาระ
4 ปี

ส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ คือ⁵¹การตราข้อบัญญัติ
โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และประสานการ
จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วน
ท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และ
ราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วน
ท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การ
ป้องกันโรค การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงและส่งเสริมการทามาหากินของราษฎร การจัดให้มีน้ำ
สะอาด โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ไฟฟ้า แสงสว่าง รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น
คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี
ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ
ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้

⁴⁹ กฎหมายว่าด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด, “พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540”,
มาตรา 35 มาตรา 35/2 และมาตรา 35/3, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://hydrolaw.thaiwater.net/web/>

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 9 และมาตรา 10

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 45

ราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทรา ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) เทศบาล

เทศบาลปัจจุบันดำเนินการตามกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งเป็น 3 ระดับ ตามขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยทั้ง 3 ประเภท มีโครงสร้าง ดังนี้⁵²

(1) นายกเทศมนตรี⁵³ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาล โดยมีรองนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งจำนวน 2-4 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ มีวาระ 4 ปี

(2) สภาเทศบาล⁵⁴ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี มีวาระ 4 ปี

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ แยกตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

ก. เทศบาลตำบล

ก) มีหน้าที่ต้องทำ ในเขตเทศบาลคือ⁵⁵ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ข) หน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การ

⁵² กฎหมายว่าด้วยเทศบาล, “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546”, มาตรา 14, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://udoncity.dungbhumi.com/public4/content/>

⁵³ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 48 ทวิ มาตรา 48 อัฐ และมาตรา 48 สัตต

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 15 และมาตรา 16

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 50

ตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ค) นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลคือ⁵⁶ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และเทศพาณิชย์

ข. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้⁵⁷

ก) มีหน้าที่ต้องทำ ในเขตเทศบาลคือ กิจการเช่นเดียวกับหน้าที่ของเทศบาลตำบล ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ บำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ บำรุงทางระบายน้ำ บำรุงส้วมสาธารณะ บำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และให้มีการดำเนินการกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ข) นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลคือ⁵⁸ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การสงเคราะห์มารดาและเด็ก โรงพยาบาล การสาธารณสุข จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษา สถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา บำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และเทศพาณิชย์

ค. เทศบาลนคร

ก) มีหน้าที่ต้องทำ ในเขตเทศบาลคือ⁵⁹ กิจการเช่นเดียวกับหน้าที่ของเทศบาลเมือง การสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมอาคารก่อสร้าง และการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

⁵⁶ กฎหมายว่าด้วยเทศบาล, “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 51, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://udoncity.dungbhumi.com/public4/content/>

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 53

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 54

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 56

ข) นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง⁶⁰

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล⁶¹ กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีพื้นที่รับผิดชอบนอกเขตเทศบาลในตำบลนั้น โดยมีโครงสร้าง ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล⁶² เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระ 4 ปี โดยมีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเหลือ

(2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของแต่ละหมู่บ้าน ละ 2 คน มีวาระ 4 ปี⁶³

ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

ก. มีหน้าที่ต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคือ⁶⁴ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามสมควร

⁶⁰ กฎหมายว่าด้วยเทศบาล, “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, มาตรา 57, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://udoncity.dungbhumhi.com/public4/content/>

⁶¹ กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”, มาตรา 44, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://hydrolaw.thaiwater.net/>

⁶² เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 58 มาตรา 58/2 และ มาตรา 58/3

⁶³ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 45

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 67

ข. นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคือ⁶⁵ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร มีน้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น บำรุงรักษาทางระบายน้ำ มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ สวนสาธารณะ ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและการผังเมือง

4) เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยามีโครงสร้าง ประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาและสภาเมืองพัทยา⁶⁶ ดังนี้

(1) นายกเมืองพัทยา⁶⁷ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเมืองพัทยามีวาระ 4 ปี

(2) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรในเขตเมืองพัทยา⁶⁸ มีวาระ 4 ปี⁶⁹

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องคือ⁷⁰ การรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดการจราจร รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย จัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา จัดให้มีการควบคุมท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ

⁶⁵ กฎหมายว่าด้วยสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, “พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”, มาตรา 68, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <http://hydrolaw.thaiwater.net/>

⁶⁶ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542”, มาตรา 8, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0120.PDF,

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 41 และมาตรา 45

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 9

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 15

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 62

จัดให้มีการควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรม และสถานบริการอื่น ควบคุมและการส่งเสริมการท่องเที่ยว บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

5) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้าง ดังนี้⁷¹

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร⁷² มีวาระ 4 ปี⁷³ มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการแต่งตั้ง ไม่เกิน 4 คน⁷⁴ เป็นผู้ช่วยเหลือ

(2) สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต ๆ ละ 1 คน⁷⁵ มีวาระ 4 ปี⁷⁶

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่น กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้⁷⁷

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครคือ การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ คู่อัฒนาที่สาธารณะ ควบคุมอาคาร ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

⁷¹ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528”, มาตรา 9, ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก [http:// www.local.moi.go.th/sub_law_61.htm](http://www.local.moi.go.th/sub_law_61.htm)

⁷² เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 44

⁷³ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 47

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 55

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 11

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 17

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 89

จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ พัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น การสาธารณสุขไปศก การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล จัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ควบคุมการเลี้ยงสัตว์ จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ ควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยใน โรงมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ จัดการศึกษา สาธารณูปการ สังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการกีฬา การพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของส่วนราชการกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี

4. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในสังคมสมัยใหม่ ประชาธิปไตยในฐานะระบอบการปกครองที่ยอมรับในอำนาจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการทางการเมือง อาจจำแนกรูปแบบออกได้ของประชาธิปไตย ออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นการลักษณะของการปกครองที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองโดยตรงในกระบวนการกำหนดคน โยบายเพื่อบริหารประเทศได้โดยตรงในรูปของการรวมกลุ่มกันชุมนุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและตัดสินใจเรื่องการเมือง แต่ด้วยข้อจำกัดของสังคมสมัยใหม่ ทั้งในเชิงโครงสร้างความ สลับซับซ้อนของสังคมและปริมาณคนในสังคมที่มากขึ้น ประชาชนทุกคนจึงไม่อาจสามารถเข้าไป มีส่วนในการปกครองตนเองได้ทั้งหมด ทั้งยังเป็นการยากลำบากในทางปฏิบัติที่จะสร้างกลไก รองรับการแสดงส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนทั้งหมดในสังคมได้อย่างรัดกุม จึงได้ เกิดรูปแบบของประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่งคือประชาธิปไตยโดยการใช้อำนาจทางอ้อมของ ประชาชนผ่านผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อใช้อำนาจทางการบริหารปกครองไม่ว่าจะ ผ่านระบบรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการใช้อำนาจทาง การเมืองแทนประชาชนนั้นเป็นที่ยอมรับว่าการเลือกตั้ง (election) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่เหมาะสม ที่สุดภายใต้รูปแบบอันหลากหลายของการให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่สะท้อนแสดงออกซึ่งเจตจำนง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการ ส่งบุคคลหรือคณะบุคคลเชิงกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์และแนวนโยบายในการใช้อำนาจอัน

สอดคล้องกับความต้องการของคนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด รวมตลอดจนถึงการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นองค์รวม และท้ายที่สุดคือการสร้างความกินคืออยู่ดีให้แก่คนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของเขาเอง พิจารณาในทางทฤษฎีการเลือกตั้งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง คณะบุคคลใดจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และประเทศจะเป็นไปในแนวทางใดก็ด้วยความเห็นชอบหรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่ จากกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่าพึงรอมรับหรือเป็นไปโดยอาศัยความรู้สึกบางประการผ่านนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดกันนั่นเอง

4.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจในตัวแทนของปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยอันจะเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติข้อ 21⁷⁸ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) สรุปใจความสำคัญได้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล ผู้ปกครอง เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นไปโดยเสรี”⁷⁹

วิสุทธิ์ โปธิแทน ให้ความหมาย การเลือกตั้งว่า การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายๆ บัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน⁸⁰

⁷⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ, “การเมืองการปกครองไทย”, ใน *เอกสารการสอนวิชารัฐศาสตร์*, หน่วยที่ 4 นนทบุรี; สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547, หน้า 255

⁷⁹ สุขุม นวลสกุล, *การเมืองและการปกครองไทย*, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคาแหง, 2542, หน้า 303

⁸⁰ วิสุทธิ์ โปธิแทน, *ผู้ปกครองที่พึงประสงค์กับการเมืองการปกครองของไทย*, กรุงเทพมหานคร; บรรณกิจ, 2548, หน้า 11

จุมพล นิมิพานิช ให้ความหมายของ “การเลือกตั้ง” (Election) หมายถึงการที่ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากบัญชีรายชื่อผู้สมัครบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่ง เพื่อให้ไปทำหน้าที่แทนตน หรือหมายถึงกระบวนการเลือกตัวแทนโดยสันติวิธีตามความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อให้ตัวแทนที่ได้รับเลือกไปทำหน้าที่แทนตนทางนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันสามารถแสดงเจตนารมณ์แทนตนด้วย⁸¹

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเอง โดยอิสระว่าจะเลือกใครเป็นตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประเทศมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง⁸²

วัชรรา ไชยสาร ให้ทัศนะว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้อง หรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมือง หรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทน หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทน หรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์ และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองปกครองของประชาชนนั่นเอง⁸³

จากความหมายของการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปค่านิยมของการเลือกตั้งได้ว่าหมายถึง กระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศและการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครองด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล หรือเป็น

⁸¹ จุมพล นิมิพานิช, *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย*, สำนักวิชาการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545, หน้า 30

⁸² พิมลจรรย์ นามวัฒน์, “การเลือกตั้ง”, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง*, นนทบุรี; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534, หน้า 716

⁸³ วัชรรา ไชยสาร, *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*, กรุงเทพมหานคร; นิติธรรม, 2541, หน้า 8-9

การที่ประชาชนได้แสดงออกซึ่งมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยการออกเสียง (Voting) ลงคะแนนเลือกตัวแทนของเขาตามความเห็น โดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตน ไปใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในทางนิติบัญญัติและการบริหารกิจการของประเทศผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ที่สมควรใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือก และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับการมอบหมายจากประชาชน

4.2 คุณค่าของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนั้น ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นวิธีการที่อาจมีข้อเสียน้อยที่สุดในการที่จะให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาลโดยสันติวิธีที่มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์สำคัญใน 2 ประการ เป็นอย่างน้อย กล่าวคือ

ประการแรก การเลือกตั้งเป็นการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับอำนาจรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสคัดเลือกตัวแทนไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และเมื่อรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศโดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นการแสดงเจตจำนงในการปกครองของประชาชนแล้วนโยบายสาธารณะซึ่งพิจารณาได้ง่าย ๆ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำผู้ใช้อำนาจการเมืองการปกครองซึ่งได้รับอำนาจจากประชาชนย่อมสามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะได้รับอำนาจโดยความนิยมนอกจากประชาชนนั่นเอง

ประการที่สอง การเลือกตั้ง เป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ การเลือกตั้งแต่ละครั้งอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หรือเปลี่ยนกลุ่มการเมืองที่เข้าทำหน้าที่เป็นรัฐบาล แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลของการเลือกตั้งย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงตามครรลองและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดโดยสันติวิธี ไม่ทำให้มีปัญหาหรือวิกฤตการณ์ใด ๆ เกิดขึ้น เว้นไว้แต่การเลือกตั้งที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนประชาชนที่ฉ้อฉล อันส่งผลให้หลายกรณีการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นกลไกสืบทอดอำนาจ และเป็นกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย⁸⁴

⁸⁴ สุขุม นวลสกุล, *การเมืองและการปกครองไทย*, 2542, หน้า 251

4.3 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กล่าวถึงความสำคัญของการเลือกตั้งว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ แต่ในสภาพสังคมปัจจุบัน ย่อมเป็นไปได้ที่ประชาชนทุกคนจะทำหน้าที่ปกครองประเทศพร้อม ๆ กัน จึงมีความจำเป็นต้องเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน และประชาชนสามารถเปลี่ยนผู้แทนซึ่งใช้อำนาจแทนตนได้โดยเลือกผู้ที่ตนเห็นว่าประโยชน์แก่ส่วนรวมตามแนวทางที่ตนต้องการ โดยพิจารณาจากนโยบายของผู้สมัครหรือพรรคของผู้สมัคร⁸⁵

การเลือกตั้งเป็นหลักการสำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเริ่มแรก ซึ่งก็คือ การให้พลเมืองจำนวนมากที่สุดใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ซึ่งก็อาจทำได้ในทางปฏิบัติเนื่องจากพลเมืองมีจำนวนมาก สวัสดิ์ที่จะจัดการปกครองตนเอง นอกจากนี้พลเมืองบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองที่เพียงพอ ในขณะที่ประชาชนบางส่วนต้องมีภาระหน้าที่ในการประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นการให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty Power) ผ่านทางผู้แทน กล่าวคือ ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนที่เขาเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถให้ไปทำหน้าที่ในการอำนาจรัฐแทนเขา

ธโรธร ผู้ทองคำ ได้จำแนกความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ 2 ลักษณะดังนี้⁸⁶

1) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี

ในทางทฤษฎีกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้การเลือกตั้ง⁸⁷ จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทน ไปปฏิบัติการแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่

⁸⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *รวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545*, กรุงเทพมหานคร; บริษัทศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์ จำกัด, 2550, หน้า 25

⁸⁶ ธโรธร ผู้ทองคำ, “กระบวนการการเลือกตั้ง”, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย*, หน่วยที่ 8, นนทบุรี; สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545 หน้า, 538-539

⁸⁷ จักร์ พันธุ์เพชร, *รัฐศาสตร์*, กรุงเทพมหานคร; มายด์พับลิชซิ่ง, 2555, หน้า 129

ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ⁸⁸

2) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ

การเลือกตั้งในทางปฏิบัตินั้นมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21 (1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลา ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี” ในแง่นี้ การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติ หรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้ อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

ประการที่สอง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ต้องการผูกขาดอำนาจและการถือราชฎ์บังหลวง ในแง่นี้ การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือประชาชนในรัฐในอันที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

ประการที่สาม การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วยรัฐสภา รัฐบาลและศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra Structure) ซึ่งก็คือประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิดเห็น และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลและเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้

⁸⁸ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง, 2548, หน้า 217

นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ประการที่สี่ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

ประการที่ห้า การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมิตินิติ หรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย และการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

ประการที่หก การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกล่อมเกลารวมทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้ เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง (Vote-gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสาร ถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกัน ในที่สุด

จากความสำคัญของการเลือกตั้งกล่าว สามารถสรุปความสำคัญของการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีอาจขาดไปได้ของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนได้ใช้อำนาจแทนตน

4.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งมักถูกกำหนดไว้แล้วในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีฐานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ โดยมีสถานะเป็นบทรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือลงมติทางการเมืองแทบทุกประเภท หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งสามารถจำแนกได้ในประการสำคัญ⁸⁹ ดังนี้

⁸⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง, 2548, หน้า 203

4.4.1 หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (*Freedom of Election*)

ข้อนี้หมายถึง การจัดการดำเนินงานเลือกตั้งนั้นต้องให้เกิดอิสระเสรีแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ กล่าวคือทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยอิสระปราศจากการบังคับ ความกดดันทางจิตใจ หรือการกระทำใด ๆ รวมทั้งการหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำดังกล่าว อันจะมีผลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และยังรวมไปถึงความเป็นอิสระการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย ซึ่งหมายความว่า หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตนรัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตราการใด ๆ มาบังคับให้ต้องไปเลือกตั้งได้ หลักความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ ในบางประเทศเช่น สหพันธรัฐเยอรมัน ยังครอบคลุมไปถึงการตระเตรียมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาเสียงเลือกตั้งด้วย เว้นแต่ รัฐธรรมนูญของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศจะมีบทบัญญัติระบุให้การไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย⁹⁰

4.4.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (*Periodic Election*)

หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอน เช่น กำหนดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือ 6 ปี ด้วยเหตุที่ต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้าสู่การใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

4.4.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (*Genuine Election*)

กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็นการสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

4.4.4 หลักการออกเสียงทั่วไป (*Universal Suffrage*)

เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ โดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การ

⁹⁰ อูสาห์ โกมลปานิก, “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน* เล่ม 2, หน่วยที่ 11, นนทบุรี; สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545, หน้า 198

ถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบุคคลหนึ่งบุคคลใดว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น “ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก และบุคคลที่จับบกร่องผู้ต้องขัง”⁹¹ เป็นต้น

4.4.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage)

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับหลักการความเสมอภาคไปใช้ในบริบทของการเลือกตั้ง หลักการนี้มีสาระสำคัญอยู่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันที่จะได้รับความคุ้มครอง ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญ มิใช่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างเรื่องเหล่ากำเนิดเพศ การนับถือศาสนา เป็นต้น หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนั้น นับเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการเลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้นในแง่ของการทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ ซึ่งหมายความว่า “บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน”⁹² และกำหนดออกมาเป็นหลักการที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ หลักการเลือกตั้งมิได้ใช้บังคับเฉพาะในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น จะพบว่า การเลือกตั้งโดยเสมอภาคยังกินความไปถึงการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนรวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง และการนับคะแนน⁹³ เป็นต้น

4.4.6 หลักการลงคะแนนลับ (Secret Election)

หลักการนี้ เป็นสาระสำคัญหนึ่งของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และเป็นตัวคุ้มกันหลักความเป็นเสรีของการเลือกตั้ง เนื่องจากหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยทาลับแล้ว การเลือกตั้งก็จะไม่อาจเป็นไปโดยเสรีได้ ในเชิงหลักการ หลักการลงคะแนนลับหมายถึงการให้สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนน โดยไม่จำเป็นต้องไปบอกผู้อื่นหรือผู้อื่นได้ทราบว่าจะเลือกใคร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง

⁹¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง*, 2548, หน้า 203

⁹² วัชรวิทย์ ไชยสาร, *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*, 2541, หน้า 10-11

⁹³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง*, 2548, หน้า 203

จากหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งไว้ดังกล่าว สามารถสรุปอย่างเข้าใจได้ง่ายว่า การเลือกตั้งนั้น ไม่ว่าจะระดับใดหรือที่ใด ถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังนี้

- 1) มีบุคคลหลายคน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ทำให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียว หรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียวจะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง
- 2) จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้ โดยไม่มีการบังคับขู่เข็ญจากผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง หรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ด้วยวิธีการใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม
- 3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็น หรือนโยบายต่าง ๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ตัวแทนตามต้องการ
- 4) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

5. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่นของตนตามหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น⁹⁴

⁹⁴ โกวิท พวงงาม, คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น, 2546, หน้า 3

5.1 ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้งท้องถิ่น

การเลือกตั้งท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาและสมาชิกสภาเมืองพัทยา การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เป็นการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ปัจจุบันที่จะใช้บังคับในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นในคราวหน้า

การเมืองท้องถิ่น เป็นประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ที่มีความแตกต่างจากการเมืองระดับชาติที่เลือกผู้แทนเข้าไปเลือกผู้บริหารประเทศ อันเป็นการเลือกผู้นำการปกครองประเทศโดยทางอ้อม แต่การเมืองระดับท้องถิ่นประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการเลือกผู้ปกครองท้องถิ่นของตนโดยตรง ซึ่งการเมืองระดับท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง คือเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเอง⁹⁵

การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นกระบวนการในการสร้างความชอบธรรม และเลือกสรรผู้ปกครองท้องถิ่นให้เข้าไปใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นแทนตนในการป้องกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ และระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขปกครองตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน หากประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ มีจิตสำนึกและมีคุณธรรม มีความตั้งใจ และมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลการพัฒนาโดยตรง มีสถานะและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากภาครัฐทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา และสาธารณสุขอย่างทั่วถึง แต่ในทางตรงข้าม หากประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดคุณธรรมเข้าไปบริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นเหล่านี้ก็จะทำทุกวิถีทางเพื่อตนเองและพวกพ้องแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ไม่พยายามที่จะจัดให้มีบริการพื้นฐานให้กับประชาชนในท้องถิ่น หรือจัดบริการที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารท้องถิ่นก็คือ ประชาชนผู้ที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวเข้าไปปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

⁹⁵ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*, 2545, หน้า 25-28

การเลือกตั้งท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง เป็นการสร้างรากฐานด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชน หากระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการเลือกตั้งท้องถิ่น และแสดงออกโดยการมีส่วนร่วมการเลือกตั้งท้องถิ่น ก็จะส่งผลดีต่อการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าไปเลือกผู้บริหารประเทศด้วยนโยบายและอุดมการณ์ ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

5.2 ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น แบ่งเป็นสองส่วน คือระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา ซึ่งการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว ใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีอำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคนต้องแบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในอำเภอนั้น

2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ต้องแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นสามเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร ต้องแบ่งเขตเทศบาลเป็นสี่เขตเลือกตั้ง

3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

4) การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ใช้เขตของกรุงเทพมหานครเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคน ให้แบ่งเขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนคนถ้าเกินห้าหมื่นคน ให้เพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตนั้นได้อีกหนึ่งเขตเลือกตั้ง

5) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ต้องแบ่งเขตเมืองพัทยาเป็นสี่เขตเลือกตั้ง และต้องมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

การแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องพยายามจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกันในเขตเทศบาลหรือชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้แนวถนน ตรอกหรือซอย คลอง หรือแม่น้ำ เป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งได้ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ไม่ให้นำพื้นที่เพียงบางส่วนของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น

5.3 การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน

เดิมนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้งเป็นของตนเองหรือบางท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำเอากฎหมายเลือกตั้งของเทศบาลมาใช้บังคับอนุ โลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงวางระเบียบการลงคะแนนและกิจการอื่น ๆ และผู้มีบทบาทอำนาจให้หน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายการเลือกตั้งเดิมคือ กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้ง⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน⁹⁷ บัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้เร่งรัดการเข้าควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าควบคุม และดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากสาเหตุดังกล่าวจึงส่งผลทำให้คณะกรรมการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบการเลือกตั้งท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกยุบสภาจะต้องมีการจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายเดิม โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอแนะและให้ความเห็นชอบในการบริหารจัดการเลือกตั้ง และให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้งมาก

⁹⁶ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, *คู่มือการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร; 2546, หน้า 1-17

⁹⁷ กฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญ, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”, มาตรา 144 และมาตรา 327 (9), ค้นคืน 5 มีนาคม 2561, จาก <https://th.wikisource.org/wiki/>

ยิ่งขึ้น คือให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีบทบาทในฐานะเป็นเลขานุการในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีบทบาท หน้าที่และมีการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดของการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาและค้นคว้าสภาพปัญหาทั่วไปของการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จากหนังสือ ตำรา วารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางกฎหมายที่น่าเชื่อถือทางวิชาการ และเอกสารต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) พบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวิจัยที่ศึกษาสามารถสรุปพอสังเขปมาตามลำดับดังนี้

พิชาย รัตนคิดถ ก ภูเก็ต ได้ศึกษาถึงระบบทุจริตเลือกตั้ง สรุปได้ว่าการเลือกตั้งในแต่ละครั้งมักมีเสียงสะท้อนมาเสมอว่ามีการซื้อขายเสียง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเมื่อ 22 มีนาคม 2535 เป็นที่รับรู้ในแวดวงสาธารณชนว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีการซื้อขายเสียงมากที่สุด จนทำให้การซื้อขายเสียงถูกสถาปนาขึ้นเป็นสถาบันและวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทหนึ่งไปแล้ว ความเป็นสถาบันหมายถึงลักษณะนามธรรมและรูปธรรมของสรรพสิ่งใด ๆ ซึ่งมีโครงสร้างที่ชัดเจน มีความเป็นระบบสูง มีความมั่นคงถาวร มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลเป็นจำนวนมาก และถูกยอมรับให้เป็นแบบแผนทางสังคมผนวกกับความเป็นวัฒนธรรมเข้าไปด้วยแล้ว นั่นก็หมายความว่า การซื้อขายเสียงได้เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองที่ได้รับการยอมรับหนักแน่นอยู่ในวิถีคิด (Way of Thinking) และวิถีชีวิต (Way of life) ของคนในสังคมไทย ดังนั้น เมื่อพูดถึงการเลือกตั้งก็มักจะคิดถึง การซื้อขายเสียงควบคู่กัน ไปเสมอ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างเป็นระบบรอบด้านแล้ว การซื้อขายเสียงเป็นเพียงด้านหนึ่งของระบบการทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย การทุจริตหาเสียง การทุจริตซื้อขายเสียง และการทุจริตลงคะแนนเสียง ทั้งสามประเภทมีแนวทางที่แตกต่าง การทำระบบความเข้าใจระบบทุจริตเลือกตั้งจำเป็นต้องใช้แนวคิดทฤษฎีระบบเป็นเครื่องมือ เพื่อแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบหรือมิติต่าง ๆ ที่เป็นบ่อเกิดแห่งพฤติกรรมทุจริตนั้น ๆ คำถามหลักของพฤติกรรมนี้คือ ใครทุจริต มีพื้นที่พื้นฐานอย่างไร ต้องการทุจริตทำไม ร่วมมือกับใคร จะทำการทุจริตที่ไหน เมื่อใด

ด้วยกลไกและกรรมวิธีอย่างไร ภายใต้คำถามเหล่านี้ จึงจำแนกองค์ประกอบของระบบทุจริตออกเป็น 4 มิติ คือ 1) มิติด้านผู้สมัคร ประกอบด้วยสถานภาพ บทบาท และความคาดหวังของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งช่วยให้ได้คำตอบว่า ผู้สมัครที่ลงสมัครชิงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีความหวังและมีความต้องการอย่างไร เป็นคนพื้นเพแบบไหน และมีพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างไร ซึ่งทำให้สามารถประเมินได้ว่าผู้สมัครจะประพฤติ หรือไม่ประพฤติทุจริตในเรื่องการซื้อเสียงเลือกตั้ง 2) มิติด้านประชาชน เหตุที่นำมาเกี่ยวข้องเนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือประชาชน หรือหวังคะแนนที่ร่วมมือทุจริตกับผู้สมัครในการซื้อเสียงโดยวิธีการใช้สิทธิของตน ดังนั้น ส่วนที่ว่าด้วยโครงสร้างชุมชน อำนาจการเป็นผู้นำและพฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน จึงกลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้งที่จะช่วยตอบคำถามว่า ชุมชนแบบไหน ผู้นำอย่างไร และชาวบ้านลักษณะใด จึงเข้ามามีส่วนร่วมในระบบทุจริตเลือกตั้ง 3) มิติด้านการรณรงค์ การรณรงค์หาเสียงเพื่อให้เกิดการคิดและตัดสินใจว่าจะเลือกใครเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบการปกครองโดยตัวแทน และผู้ที่ประสงค์จะเป็นตัวแทน หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งก็มักจะต้องมีการวางแผนมีความรู้พอสมควร ในส่วนเป้าหมายในการเอาชนะการเลือกตั้ง หวังลดการหาเสียง ตลอดจนยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีของการปฏิบัติการรณรงค์ให้สอดคล้องกับห้วงเวลาหาเสียง และการกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีที่ชาญฉลาด เพื่อก้าวสู่ชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหลาย ย่อมช่วยตอบคำถามบางอย่างว่าทำไมผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจึงเน้นแนวทางการหาเสียงต่างกัน ทำไมบางคนเดินหรือพยายามเดินแนวทางสุจริตน้ำดีเป็นหลัก และทำไมผู้สมัครหลายคนจึงเดินด้านแนวทางทุจริตเป็นการเมืองน้ำเน่าเป็นหลัก เป็นต้น 4) มิติด้านแนวทางทุจริต แม้จะทราบโดยกว้าง ๆ ว่า พรรคการเมืองและนักการเมืองส่วนใหญ่มักจะมีแนวทางทุจริตกันอย่างไร แต่ยากที่จะทราบถึงกรรมวิธีต่าง ๆ ในรายละเอียด เพราะเรื่องนี้มีความซับซ้อน ซ่อนเร้นและลึกซึ้ง ดังนั้น จึงต้องมีการใช้กรอบการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ โดยจำแนกแนวทางการทุจริตออกเป็น 3 แนวทาง คือการทุจริตหาเสียง การทุจริตซื้อขายเสียง และการทุจริตลงคะแนนเสียง ในมิตินี้จะตอบคำถามที่ว่า ผู้สมัครทำการทุจริตในสามแนวทางนี้ ณ ขั้นตอนใด โดยใช้วิธีการอย่างไร และมีกลุ่มบุคคลใดเป็นกลไกช่วยเหลือให้เกิดการทุจริต นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 ด้านแล้ว การทำความเข้าใจระบบทุจริตเลือกตั้งให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นละเลยไม่ได้ที่จะต้องนำเอาบริบททางวัฒนธรรมการเมืองในภาพรวมเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะเงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนส่งเสริมให้การทุจริตเลือกตั้งดำรงอยู่ และขยายตัววัฒนธรรมการเมืองดังกล่าวคือวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์เชิงอำนาจนิยม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองหลักที่ครอบงำระบบการเมืองไทยมาเป็นยาวนาน⁹⁸

⁹⁸พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต, *ระบบทุจริตการเลือกตั้ง*, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต,

นิสารัตน์ วัชรวิงศ์ ณ อยุธยา ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง เลือกตั้งในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 : ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า 1) การปฏิบัติงานเพื่อการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งมีลักษณะเป็นการสั่งการจากเบื้องบนลงมา รูปแบบและวิธีการดำเนินงานตาม โครงการดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้รับผิดชอบ และชุดปฏิบัติการเผยแพร่ ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย ในกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงขาด ความเป็นอิสระในการกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินงาน ซึ่งขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงในการปกครอง ท้องถิ่นที่ต้องการกระจายอำนาจให้กับเทศบาล 2) การทำงานซ้ำซ้อนกับอำเภอเมืองเชียงใหม่ และ นอกเหนือความรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพราะการดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของจังหวัดเชียงใหม่ โดยอำเภอ เมืองเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน ในเขตพื้นที่ของอำเภอเมือง ซึ่งรวมถึงพื้นที่เขต เทศบาล แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 เทศบาลนครเชียงใหม่ ต้องเข้าไปดำเนินการตามโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าอยู่นอกเหนือความ รับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ และคงเป็นปัญหาเดียวกันกับเทศบาลเมืองอื่น ๆ เป็นต้น⁹⁹

ศุทธิดา คงเคชา ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษากรณีการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนใน ฐานะที่ทำงานอยู่ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะ ได้มีโอกาสสัมผัสกับการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นในหลาย ๆ คราว ได้พบทั้งสิ่งที่เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดจาก การจงใจ หรือการหลีกเลี่ยงกระทำการ หรือละเว้นกระทำการที่ถือเป็นการทุจริตหรือก่อให้เกิด ความไม่เที่ยงธรรมเกิดขึ้น อาทิ ในเรื่องของการซื้อสิทธิขายเสียง การใช้อิทธิพลคุกคาม ช่มชู้ ใน หลายรูปแบบ ซึ่งมีทั้งการจงใจ ล่อลวง ชูเกียรติ เป็นต้น อันนำไปสู่ปัญหาข้อกฎหมายทั้งหลายที่กล่าว แล้วยัง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และพัฒนาการทางการเมือง ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ปัญหาการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพราะถือเป็นปัจจัยพื้นฐานต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของ ประเทศในที่สุด กล่าวคือหากการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้มแข็งมีกลไกการตรวจสอบที่สมบูรณ์ เพียงพอ ย่อมหวังได้ว่าการเมืองในระดับประเทศย่อมบรรลุถึงความเจริญในระบบประชาธิปไตย

สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549, หน้า 59-64

⁹⁹ นิสารัตน์ วัชรวิงศ์ ณ อยุธยา, การรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 : ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาลนครเชียงใหม่, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535, หน้า บทคัดย่อ

ของประเทศ ผู้เขียนจึงได้ค้นคว้าศึกษาบรรดากฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง และศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันนำไปสู่ปัญหาในการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และข้อเท็จจริงที่เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้พยายามเสนอกรอบของปัญหา เพื่อใช้เป็นกรอบเบื้องต้น และเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยของรายงานนี้ โดยได้นำแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่ได้จากคำร้อง วิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากคำร้อง และมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมไปถึงคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง และได้วิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบกับปัญหาการเลือกตั้งบางประการของบางประเทศ เพื่อความสมบูรณ์ของรายงานนี้¹⁰⁰

อำนาจ อุ๋นทอง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของผู้นำชุมชนในการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง กรณีศึกษาอำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท ผลการวิจัยพบว่า 1) บทบาทของผู้นำชุมชนในการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง มีบทบาทในการร่วมมือหรือกิจกรรมทางการเมือง โดยการรณรงค์การประชาสัมพันธ์หรือการส่งเสริมความรู้ บทบาทในการควบคุมและคัดค้านการเลือกตั้ง และบทบาทในการรักษาความสมานฉันท์และความปรองดองของคนในสังคม 2) ปัญหาอุปสรรคในการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ได้แก่ ปัญหาหลัก คือปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และขณะเดียวกันอำนาจรัฐอ่อนแอ รongลงไปได้แก่ บทลงโทษไม่รุนแรง ขาดพยานหลักฐาน เสรฐฐกิจตกต่ำ และการใช้ระบบอุปถัมภ์ 3) ข้อเสนอแนะได้แก่ การร่วมมือกันสามฝ่าย ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนนำ “แผนป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียงระดับตำบล ชุมชน” ไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาองค์กรชุมชน ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551¹⁰¹

¹⁰⁰ สุทธิดา คงเดชา, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษากรณีการทุจริตการเลือกตั้ง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2554, บทคัดย่อ

¹⁰¹ อำนาจ อุ๋นทอง, บทบาทของผู้นำชุมชนในการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง : กรณีศึกษา อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2554, บทคัดย่อ

อิทธิ พินิจพรดิกล ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาเขตบางนา เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงรูปแบบการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อทราบมูลเหตุที่ต้องขายสิทธิของตนเองในการเลือกตั้ง และเพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะแนวการป้องกันขายสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้ง เนื่องจากในแต่ละครั้งปัญหาที่แก้ไขไม่ได้ในการเลือกตั้งก็คือการซื้อสิทธิขายเสียง จนดูเหมือนเป็นประโยชน์สำหรับผู้เกี่ยวข้องมักอับอายเมื่อได้ยินได้ฟัง แต่ยุคนี้กลับเป็นเรื่องธรรมดาและดูเหมือนเห็นดีเห็นงามกับพฤติกรรมนี้ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงได้รวบรวมข้อเสนอแนะแก่พรรคการเมืองในการคัดเลือกตัวผู้สมัคร โดยเสนอแนะที่เน้นด้านของการศึกษาที่ดี อาชีพสุจริตที่สังคมยอมรับ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้รัฐบาลนำแนวทางไปแก้ไขในเรื่องพฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พฤติกรรมของหัวคะแนน พฤติกรรมการลงทะเบียนเสียง ที่มาที่ไปการเอื้อประโยชน์โดยหวังผลทางการเมืองกันมากเกินไป เพื่อให้ได้ผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ดี¹⁰²



¹⁰² อิทธิ พินิจพรดิกล, พฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาเขตบางนา, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546, บทคัดย่อ

บทที่ 3

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นไทย และรูปแบบการปกครองท้องถิ่น กับระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นในต่างประเทศ

การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรม และเลือกสรรผู้ปกครองท้องถิ่น ให้เข้าไปใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นแทนตนในการป้องกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ และระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน หากประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ มีจิตสำนึกและมีคุณธรรม มีความตั้งใจ และมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ก็จะทำให้ประชาชนได้รับผลการพัฒนาโดยตรง มีสถานะและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และทำให้ประชาชนได้รับบริการจากภาครัฐทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา และสาธารณสุขอย่างทั่วถึง แต่ในทางตรงข้าม หากประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และขาดคุณธรรม เข้าไปบริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นเหล่านี้ก็จะทำทุกวิถีทางเพื่อตนเองและพวกพ้อง แสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ไม่พยายามที่จะจัดให้มีบริการพื้นฐานให้กับประชาชนหรือจัดบริการที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารท้องถิ่นก็คือ ประชาชนผู้ที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวเข้าไปปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอถึงระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยตามลำดับดังนี้

1. ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นกระบวนการในการสร้างความชอบธรรม และเลือกสรรผู้ปกครองท้องถิ่นให้เข้าไปใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นแทนตนในการป้องกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ และระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน หากประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ มีจิตสำนึกและมีคุณธรรม มีความตั้งใจ และมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลการพัฒนาโดยตรง มีสถานะและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และทำ

ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากภาครัฐทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา และ สาธารณสุขอย่างทั่วถึง ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอถึงระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยตามลำดับดังนี้

1.1 ระบบการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น แบ่งเป็นสองส่วน คือระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา ซึ่งการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว ใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

1.1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีอำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ต้องแบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง เท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในอำเภอนั้น

1.1.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ต้องแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นสามเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร ต้องแบ่งเขตเทศบาลเป็นสี่เขตเลือกตั้ง

1.1.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

1.1.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ใช้เขตของกรุงเทพมหานครเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เกินหนึ่งแสนคน ให้แบ่งเขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนคนถ้าเกินห้าหมื่นคน ให้เพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตนั้น ได้อีกหนึ่งเขตเลือกตั้ง

1.1.5 การเลือกตั้งสภาเมืองพัทยา ต้องแบ่งเขตเมืองพัทยาเป็นสี่เขตเลือกตั้ง และต้องมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

การแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องพยายามจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกันในเขตเทศบาลหรือชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้แนวถนน ตรอกหรือซอย คลอง หรือแม่น้ำ เป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งได้ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ไม่ให้นำพื้นที่เพียงบางส่วนของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น

1.2 ความสำคัญและการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด และอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จัดตั้งขึ้นมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แล้วได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือดูแลทุกข์สุขและให้บริการประชาชนในตำบล และหมู่บ้านแทนรัฐบาลส่วนกลาง ที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยมีหน้าที่ในการให้บริการที่สำคัญ ได้แก่ จัดให้มีน้ำดื่มและน้ำใช้ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ จัดให้มีทางระบายน้ำ รักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร พัฒนาเด็ก สตรี เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ รวมทั้งจัดให้มีบริการสวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อน จัดเก็บขยะ สงเคราะห์เด็ก ส่งเสริมอาชีพ บำรุงรักษาสีงแวดล้อม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น¹⁰³

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้หมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้ง กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหมู่บ้านเดียว เลือกผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลที่มี 2 หมู่บ้าน เลือกผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีมากกว่า 2 หมู่บ้าน เลือกผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน สำหรับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน¹⁰⁴

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในต่างประเทศ

การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นใน

¹⁰³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง*, 2548, หน้า 112-113

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, *คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง*, 2548, หน้า 121

ต่างประเทศ คือ ญี่ปุ่น อังกฤษ อเมริกา และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้ประเทศดังกล่าวมีความเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ และเอเชีย ทั้งทางด้านสังคม การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และทางด้านอื่น ๆ ที่หลายประเทศในโลกนำมาเป็นต้นแบบของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศ เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าในประเทศของตน ทั้งทางด้านสังคม การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และทางด้านอื่น ๆ เช่นกัน ดังนี้

2.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชีย มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีองค์พระจักรพรรดิทรงเป็นพระประมุข โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีหมู่เกาะเป็นจำนวนมากเกือบ 4,000 เกาะ โดยมีเกาะใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก 4 เกาะ คือ เกาะฮอนชู ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุด เกาะฮอกไกโด เกาะคีวชู และเกาะชิโกกุ มีประชากรประมาณ 130 ล้านคน นับว่ามีจำนวนประชากรมากที่สุดเป็นอันดับที่ 10 ของโลก ประชากรประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศอาศัยอยู่ที่เกาะฮอนชู และเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรที่อาศัยอยู่ที่เกาะฮอนชู กระจุกตัวอาศัยอยู่ในแถบ 3 มหานคร ส่วนภาพรวมทั้งประเทศพบว่า ชาวญี่ปุ่นประมาณ 80% อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเป็นเมือง ส่งผลทำให้เกิดความตึงเครียดและใส่ใจต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ที่ดินในประเทศมีราคาสูงมาก

ญี่ปุ่นจัด โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากฝรั่งเศสและไทย ที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาครวมอยู่ด้วย¹⁰⁵ รายละเอียดของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีดังนี้

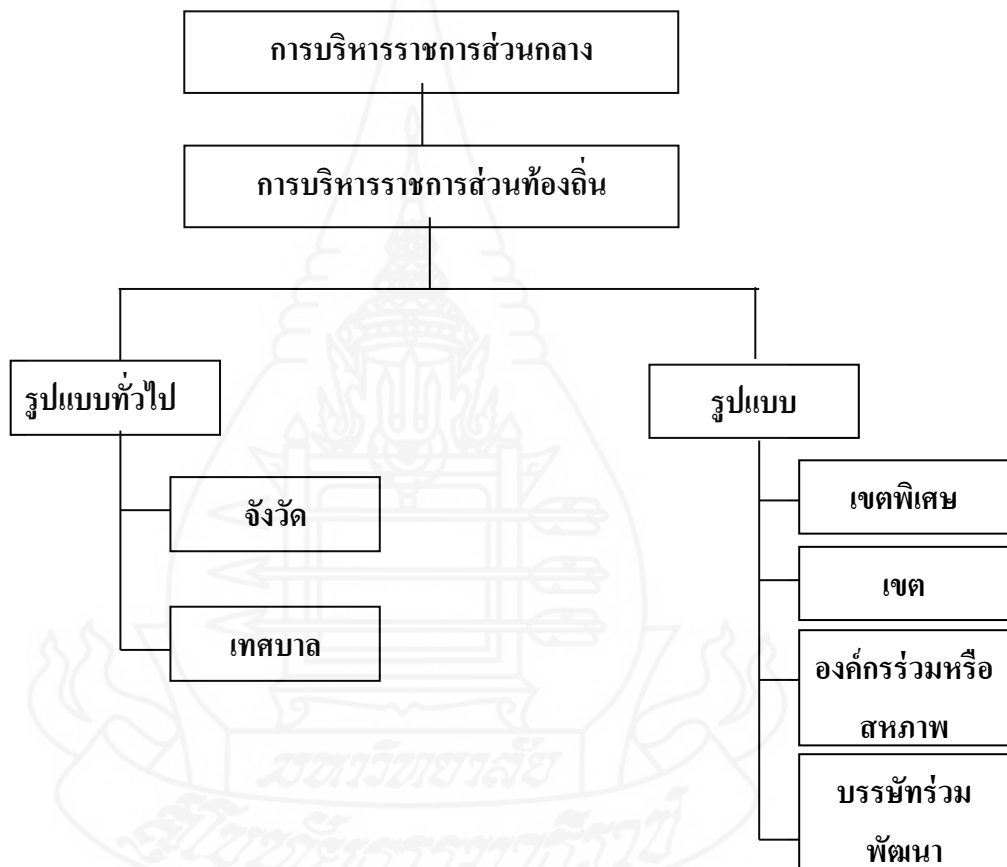
2.1.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1947 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยคณะผู้ยึดครองของสหรัฐอเมริกา ที่เข้ามาจัดระเบียบทางการเมือง การบริหาร และระบบเศรษฐกิจ หลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้กับฝ่ายสัมพันธมิตร

¹⁰⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 190

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ บัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบบการปกครองของรัฐ และยังมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเป็นการเฉพาะอีกด้วยคือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกับรัฐธรรมนูญ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ปรากฏตามภาพที่ 3.1 และมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

1) รูปแบบทั่วไป

กฎหมายปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น จัดระดับชั้นการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นออกเป็น 2 ชั้น (Two-Tier System) คือ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) และ ระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipal) จึงมีผลทำให้จังหวัดมีพื้นที่ในการดำเนินงานครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงต่อจังหวัด

อย่างไรก็ตาม จังหวัดและเทศบาลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้สังกัดจังหวัด ดังนั้น จังหวัดจึงมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ รายละเอียดของจังหวัดและเทศบาลมีดังนี้

ก. จังหวัด

จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 47 แห่ง แต่มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันถึง 4 ชื่อคือ

ก) โทะ (To)

มีเพียงจังหวัดเดียวคือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่เป็นเมืองหลวงจึงถูกเรียกขานในอีกชื่อหนึ่งว่า มหานครโตเกียว (Tokyo Metropolis) อีกทั้งยังมีโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือภายในมหานครโตเกียวยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special Ward) จำนวน 23 แห่ง ดังนี้

ข) โด (Do)

มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด ซึ่งอยู่เหนือสุดของประเทศและพัฒนาน้อยที่สุดในบรรดาจังหวัดทั้งหมด

ค) ฟุ (Fu)

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูง มี 2 จังหวัด คือ เกียวโต และ โอซากา

ง) เคง (Ken)

เป็นจังหวัดซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่ มีทั้งหมด 43 จังหวัด อย่างไรก็ตาม ทุกจังหวัด ยกเว้น โตเกียว ซึ่งเป็นเมืองหลวง ต่างก็มีสถานะทางกฎหมาย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ไม่ต่างกันซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาในแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรอยู่ระหว่าง 40-120 คน สมาชิกสภาาร่วมกันคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัด มีสมัยประชุมปีละ 4 สมัย

(จ) ฝ่ายบริหาร

หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานได้ โดยต้องให้สภาจังหวัดให้การรับรองก่อนเข้ารับตำแหน่ง

ข. เทศบาล

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง มีจำนวนกว่า 3,200 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร (City/Shi) เทศบาลเมือง (Town/Machi or Cho) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village/Mura or Son)

เทศบาลนคร ต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 50,000 คน มีที่พักอาศัยอยู่ในใจกลางเมืองไม่ต่ำกว่า 60% ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการค้า การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมือง ส่วนพื้นที่ใดมีประชากรต่ำกว่า 50,000 คน ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน หากเทศบาลนครใดมีประชากรมากกว่า 50,000 คนขึ้นไป จะได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนครพิเศษ หรือเทศบาลมหานคร (Designate City) ตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะมีสถานะพิเศษเหนือกว่าเทศบาลนครทั่วไป โดยจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางไม่ต่างจากจังหวัด

เทศบาลนครพิเศษนี้มีทั้งหมด 12 แห่ง ได้แก่ โอซากา (Osaka) นาโงย่า (Nagoya) เกียวโต (Kyoto) โยโกฮามา (Yokohama) โกเบ (Kobe) คิตายูชู (Kitayushu) ซัปโปโร (Supporo) คาวาซากิ (Kawasaki) ฟูกูโอกะ (Fukuoka) ฮิโรชิม่า (Hiroshima) เซนได (Sendai) และชิบะ (chiba) โครงสร้างของเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ นิติบัญญัติและบริหารรายละเอียดมีดังนี้

ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกันตามระดับและขนาดของประชากร โดยเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30-100 คน เทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12-30 คน

ข) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นหัวหน้ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2) รูปแบบพิเศษ

นอกจากจังหวัดและเทศบาลแล้ว ญี่ปุ่นยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 4 ประเภท ดังนี้

ก. เขตพิเศษ (Special Ward)

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะใน โตเกียวเท่านั้น เนื่องจากเป็นจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะคล้ายกับเทศบาล จำนวน 23 แห่ง โดยมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ข. เขตทรัพย์สิน (Property Ward)

เขตทรัพย์สินจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินร่วมที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง

ค. องค์กรร่วมหรือสหภาพ (Joint Local Development Corporation)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมกันจัดตั้งสหภาพขึ้นเพื่อให้ดำเนินกิจการสาธารณะบางอย่างที่ท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งหลายไม่สามารถจัดทำได้ด้วยตนเอง เช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับอศุภกิจ และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ

ง. บริษัทร่วมพัฒนาท้องถิ่น (Joint Local Development Corporation)

องค์กรนี้จัดตั้งขึ้น โดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเมือง

2.1.2 ระบบการเลือกตั้งและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งใน

ประเทศญี่ปุ่น

1) กฎหมายการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น

ระบบการเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งขึ้นตามอำนาจตามกฎหมายการเลือกตั้ง (Public Office Election Law) มาตราที่ 5 คือ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ได้รับหลักการเกี่ยวกับระบบประชาธิปไตย แบบผู้แทนและรับประกันหลักการเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งสากลไว้เป็นหลักการพื้นฐานของระบบการเลือกตั้ง หลักการเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในบทที่ว่าด้วยสิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งใช้บังคับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้นำขององค์กรท้องถิ่น

องค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้ง คือ Electoral Management Body (EMB) สภาการจัดการเลือกตั้งกลาง (Central Election Management Council CEMC) ในสังกัดกระทรวง MPHPT Ministry of Public Management Home Affairs Posts and Telecommunication ปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระตามกฎหมายกำหนด

ส่วนโครงสร้างองค์กรจัดการเลือกตั้งจะดำเนินการดั่งมีองค์ประกอบ คือ สภาการเลือกตั้งกลาง (CEMC) คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งประจำจังหวัด สภาจังหวัด ผู้ปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในเขตเทศบาล

ส่วนที่มาขององค์กรจัดการเลือกตั้งมี 3 ระดับ คือ ระดับประเทศมีสมาชิก 5 คน แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยการนำเสนอชื่อจากสมาชิกสภา (Diet) และต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองเดียวกัน เกิน 3 คน มีวาระ 3 ปี เลือกประชาชนเอง ส่วนระดับจังหวัดมีสมาชิก 4 คน คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น โดยสภาระดับท้องถิ่น หรือเทศบาล มีวาระ 4 ปี

ประเภทความรับผิดชอบและองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้ง คือส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งมีการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแบบสัดส่วน ระดับจังหวัดทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขต ควบคุมดูแลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ส่วนระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งหัวหน้าระดับเทศบาล และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

2) แนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งด้วยการคัดค้านการเลือกตั้ง

การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวกับความชอบธรรมของการเลือกตั้ง และเกี่ยวกับการตัดสินของบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง

ก. การฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวกับความชอบว่าด้วยความถูกต้องของการ

เลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ของการฟ้องร้องคดีประเภทนี้เป็นเรื่องความถูกต้องของการเลือกตั้งในทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ฟ้องร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ก) การฟ้องร้องคดีในระดับเทศบาล (มาตรา 202)

เมื่อมีความไม่ชัดเจนปรากฏขึ้นที่เกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้ง ที่จัดขึ้นในเขตเทศบาล การคัดค้านต้องยื่นต่อคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งเทศบาลโดยผู้มีสิทธิออกเสียงหรือผู้สมัครเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง การประยุกต์ใช้ในการกลั่นกรองกระทำต่อคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งจังหวัด ถ้ามีผู้ฟ้องร้องไม่พอใจในการตัดสินใจของคณะกรรมการเทศบาล ถ้าไม่พอใจในผลของการกลั่นกรองแล้วการฟ้องร้องสามารถไปยื่นต่อศาลสูงได้

ข) การฟ้องร้องคดีในระดับจังหวัด (มาตรา 203)

ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงอาจยื่นข้อคัดค้านต่อคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งจังหวัด และผลนั้นนำไปยื่นต่อศาลสูงได้ถ้ากรณีไม่พอใจกับการตัดสินใจของคณะกรรมการจังหวัด

ค) การฟ้องร้องคดีในระดับชาติ (มาตรา 204)

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบสัดส่วน พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระบบสัดส่วน หรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เมื่อมีข้อคัดค้านที่เกี่ยวกับความไม่ชอบธรรมของการเลือกตั้งอาจยื่นคดีได้โดยตรงต่อศาลสูง

ข. การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการตัดสินใจบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง

การฟ้องร้องคดีนี้ ความชอบธรรมของการตัดสินใจของบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นประเด็นที่ตั้งอยู่ในสมมติฐานว่าการเลือกตั้งโดยตามกฎหมายแล้วเป็นที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น หากมีกรณีการฟ้องร้องเกี่ยวกับความชอบธรรมของการเลือกตั้ง ผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิออกเสียงอาจยื่นข้อคัดค้านในการพิสูจน์และดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลสูง อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการเลือกตั้งทั้ง 2 สภา ผู้ฟ้องร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาจำกัดว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นบุคคลซึ่งมิได้รับเลือกในการเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ (ไม่รวมถึงบุคคลที่ลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาท้องถิ่น)¹⁰⁶

¹⁰⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 5-31 45

ค. ข้อจำกัดในการบริจาคเงิน

เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม กฎหมายจึงได้กำหนดข้อจำกัดในการบริจาคเงินเพื่อการเลือกตั้งหรือการทำกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมืองไว้มากมาย ดังนี้

ก) ห้ามการบริจาคโดยบุคคล ที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ห้ามบริจาคโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ดังนี้

(ก) ห้ามการบริจาคโดยบุคคล ซึ่งมีความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับสัญญาบริการสาธารณะ บริษัทหรือองค์กรที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น (มาตรา 199 ส่วนที่ 1)

(ข) บริษัทหรือบรรษัท ที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น (มาตรา 22-3 ส่วนที่ 1-4 ของกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง)

(ค) บริษัทหรือบรรษัทที่รับเงินทุนหรือเงินบริจาค จากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น (มาตรา 22-3 ส่วนที่ 2 และ 4 ของกฎหมายการควบคุมเงินทุนทางการเมือง)

(ง) บริษัทหรือบรรษัทที่จัดให้มีเงินกู้ หรือเป็นผู้ให้กู้ ที่รับเงินอุดหนุนจากดอกเบี้ย ที่เกี่ยวข้องกับการกู้จากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น (มาตรา 199 ส่วนที่ 2 ของกฎหมายการเลือกตั้ง)

ข) ห้ามการบริจาคเงินโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ผู้สมัครหรือผู้ที่เตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่บริจาคเงินแก่องค์กร หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งของตน ได้ลงสมัครไว้ รวมถึงห้ามทำการบริจาคเงินในนามของผู้สมัครหรือในนามของผู้ที่จะเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 199-2)

ค) ข้อจำกัดในการบริจาคประเภทอื่น

ห้ามบริษัทหรือบรรษัทอื่น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการบริจาคให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่ผู้สมัคร หรือผู้ที่เตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตนั้น

ง) ห้ามรับบริจาคเงินจากต่างชาติ

การรับเงินบริจาคเพื่อใช้ในการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่นจากบริษัทหรือองค์กรต่างชาติ ถือเป็นกรณีต้องห้ามตามกฎหมาย (มาตรา 22-5 ของกฎหมายควบคุมเงินลงทุนทางการเมือง)

จ) ห้ามบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อ

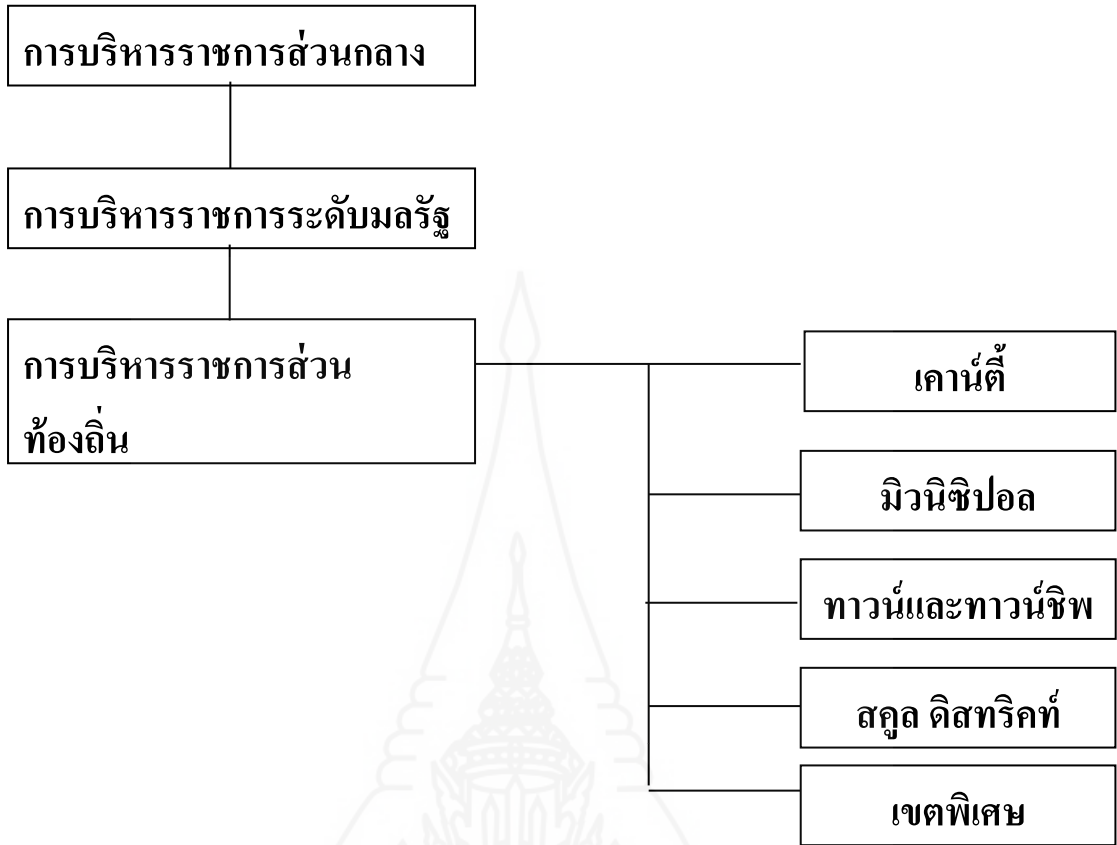
ห้ามบริจาคเงินหรือรับเงินโดยไม่ปรากฏชื่อที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ (มาตรา 22-6 กฎหมายการควบคุมเงินลงทุนทางการเมือง)¹⁰⁷

2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม (Compound State) ประกอบด้วย 50 มลรัฐ มารวมตัวเป็นประเทศเดียวกันในรูปแบบของสหพันธรัฐ (Federation) แตกต่างจากฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว แม้ว่าสหรัฐอเมริกาได้นำพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบของแองโกล-แซกซอน ของอังกฤษมาใช้ อันเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) ที่ทำให้แต่ละท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีความเป็นอิสระ มีลักษณะเฉพาะของตนเอง และมีความเป็นตัวของตัวเอง แต่ก็มีลักษณะและรายละเอียดต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกับอังกฤษค่อนข้างมากเลยทีเดียว

การจัดระบบการปกครองหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาจำแนกได้เป็น 3 ระดับ หรือแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วน (Three-Tier System) คือ ระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐหรือระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระดับมลรัฐ ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น แต่ไม่ใช่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างที่ใช้อยู่ในรัฐเดี่ยวกันแบบฝรั่งเศส เพราะสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง และระดับล่างสุดคือ ระดับท้องถิ่นหรือระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังที่ปรากฏตามภาพที่ 3.2 ซึ่งมีรายละเอียดของระดับท้องถิ่นหรือระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้

¹⁰⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ, 2551, หน้า 5-31



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2.1 รูปแบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายมากเมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศแถบยุโรป ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งมาจากการที่สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ ที่รัฐต่าง ๆ ทั้งหมด 50 รัฐ มารวมตัวกัน แต่การมารวมตัวกันนั้น แต่ละรัฐยังคงมีความเป็นอิสระ มีความเป็นตัวของตัวเองของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตน มีผลทำให้ในแต่ละรัฐมีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างจากรัฐอื่น ๆ จนกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐว่าเป็นอย่างไร ทำให้มลรัฐมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาดังนี้

1) เคาน์ตี (County)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับเคาน์ตี มีเกือบทุกมลรัฐ ยกเว้น หลุยส์เซียนา (Louisiana) ที่เรียกว่า แพริช (Parish) และอลาสก้า (Alaska) ที่ใช้คำว่า เบอโร (Borough) เดิมทีเคาน์ตีถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแขวง หรือหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของมลรัฐ แต่ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น การจัดตั้งเคาน์ตีจึงมาจากการริเริ่มและความต้องการของมลรัฐ มากกว่าการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำรงอยู่หรือยุบเลิกจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม ด้วยภารกิจที่มีเพิ่มมากขึ้นจากการถ่ายโอนมาจากมิวนิซิพอล (Municipal) ซึ่งมีขนาดพื้นที่เล็กกว่า ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างเคาน์ตีรับผิดชอบงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง จึงมีผลทำให้เคาน์ตีมีความสำคัญมาก ๆ ยิ่งขึ้น ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีจำนวนเคาน์ตีทั้งหมด 3,077 แห่ง โดยเฉลี่ยมีเคาน์ตีในแต่ละมลรัฐ 66 แห่ง รัฐที่มีเคาน์ตีน้อยที่สุดคือ เดลาแวร์ (Delaware) มีเพียง 3 แห่ง ส่วนรัฐที่มีเคาน์ตีมากที่สุดคือ เท็กซัส (Texas) มีทั้งหมด 254 แห่ง ในแต่ละเคาน์ตีจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรองลงมาคือ มิวนิซิพอล (Municipal) และทาวน์ และทาวน์ชิพ (Town and Township)

ขนาดของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก เคาน์ตีที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดมีเนื้อที่กว่า 245,000 ตารางกิโลเมตร นอร์ท สโลป เบอโร (North Slope Borough) มลรัฐอลาสก้า ส่วนเคาน์ตีที่มีพื้นที่ที่เล็กที่สุดมีเนื้อที่เพียง 34 ตารางกิโลเมตร คาลาวาว เคาน์ตี (Kalawao County) ในมลรัฐฮาวายอิ (Hawaii) อำนาจหน้าที่ของแต่ละเคาน์ตีแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐว่าเป็นอย่างไร แต่โดยหลักแล้ว หน้าที่ของเคาน์ตี ได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัย การจัดการเลือกตั้ง การกำจัดขยะมูลฝอย การสาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยชุมชน และการปกป้องและคุ้มครองสถานะแวดล้อม เป็นต้น

การจัดการองค์กรหรือรูปแบบการบริหารของเคาน์ตีนั้น ปัจจุบันเกือบ 80% ของเคาน์ตีทั้งหมดใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Board of Commission) ซึ่งใช้กันมาอย่างยาวนาน รูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีตั้งแต่ 2 คน จนถึง 100 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเคาน์ตี คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นผู้พิจารณาออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บริหารงานภายในเขตเคาน์ตี ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของแผนกต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อประจำแผนกต่าง ๆ ของเคาน์ตี ส่วนเคาน์ตีที่เหลือใช้รูปแบบการบริหารหลายรูปแบบ ซึ่งมาจากการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบดั้งเดิมดังนี้

(1) รูปแบบเคาน์ตี-ผู้จัดการ (County-Manager Model)

รูปแบบนี้คณะกรรมการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการมีอาชีพให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการระบุไว้ ผู้จัดการมีหน้าที่เตรียมร่างงบประมาณแต่งตั้งหัวหน้าแผนกเตรียมและนำเสนอ นโยบายและโครงการ และบริหารงานประจำวัน รูปแบบนี้ใช้เคาน์ตีที่มีประชากรสูงถึง 1.7 ล้านคน เช่น แดเคาน์ตี (Dad County) มลรัฐฟลอริดา (Florida)

(2) รูปแบบเคาน์ตี-ผู้บริหาร (County-Administrator Model)

รูปแบบนี้ใช้ในเคาน์ตีหลายแห่งมากกว่ารูปแบบแรก และมีความคล้ายคลึงรูปแบบแรก เว้นแต่ผู้บริหารไม่มีอำนาจแต่งตั้งและตรวจสอบหัวหน้าแผนก

(3) รูปแบบสภา-ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (Council-Elected Executive Model)

Executive Model)

รูปแบบนี้ประชาชนเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาเคาน์ตีและผู้บริหารของเคาน์ตีแยกออกจากกัน ทำให้มีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน เหมือนกับโครงสร้างของรัฐบาลและรัฐบาลกลาง

2) มิวนิซิพอล (Municipal)

มิวนิซิพอลในแต่ละแห่งมีโครงสร้าง หรือรูปแบบที่แตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

รูปแบบนี้จัดโครงสร้างเหมือนกับรัฐบาลกลาง โดยแบ่งแยกอำนาจชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้ง 2 ฝ่าย ผู้นำฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (Mayor) มีอำนาจมากทั้งในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เสนอแผนงบประมาณ นโยบายและแผนงาน ตลอดจนการตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ โดยฝ่ายสภามีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย ตรวจสอบและสอบสวนการทำงานของแผนกต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

(2) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งร่วมกับประธานเจ้าหน้าที่บริหาร

(The Strong Mayor with Chief Administrative or Chief Executive Office)

รูปแบบนี้นายกเทศมนตรีได้รับความสนับสนุนและช่วยเหลือจากประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (Chief Executive Office : CEO) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าแผนกต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเตรียมร่างงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (*The Weak Mayor Form*)

รูปแบบนี้ประชาชนไม่เพียงเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีเท่านั้น แต่ยังเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในตำแหน่งหรือแผนกต่าง ๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ทำให้นายกเทศมนตรีขาดอำนาจในการบริหารงาน สั่งการและควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เนื่องจากถือว่ามีศักดิ์ศรีไม่แตกต่างกันเพราะมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน รูปแบบนี้คิดค้นขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันและปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน โดยให้อำนาจแก่สมาชิกสภามีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงาน การจัดการและการกำหนดนโยบายมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ เมื่อเทียบกับ 2 รูปแบบ ที่กล่าวมาข้างต้น

(4) รูปแบบคณะกรรมการ (*The Commission Form*)

รูปแบบนี้เกิดขึ้นราว ปี ค.ศ. 1900 ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการจำนวนตั้งแต่ 3 คน จนถึง 7 คน แล้วแต่ขนาดของมunicipality โดยหนึ่งในนั้นจะได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (Mayor) คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร โดยกรรมการแต่ละคนจะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบไปดูแลแผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้เสื่อมความนิยมลงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 เมื่อถึงช่วงทศวรรษ ปี 1980 มีmunicipalityที่มีประชากร 2,500 คนขึ้นไปเพียง 3% เท่านั้น ที่ใช้รูปแบบนี้

(5) รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (*The Council-Manager Form*)

รูปแบบนี้ สภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตั้งแต่ 5 คน ถึง 9 คน เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดและความประสงค์ของสภาที่ได้วางไว้ ผู้จัดการมีอำนาจเต็มในการบริหารงานของเมือง ทั้งทรัพยากร การแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ นอกจากนี้ ผู้จัดการยังเป็นคนตระเตรียมและนำเสนอร่างงบประมาณนโยบายและโครงการในการบริหารเมืองแก่สภา ตลอดจนรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยสภาภายในเขตmunicipality ทั้งนี้ เป็นที่คาดหมายว่าผู้จัดการจะมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non – Partisan) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเป็นมืออาชีพในการบริหารงานไม่ต่างจากนักบริหารในวงธุรกิจ

3) ทาวน์ และทาวน์ชิพ (*Town and Township*)

ทาวน์ คือ บางแห่งเรียกว่าทาวน์ชิพ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนย่อยในเขตแดนดี ใช้ในมลรัฐ 6 แห่ง แถบนิวอิงแลนด์ New England โดยทั่วไปมีประชากรต่ำกว่า 100,000 คน แม้ว่าจะมีบางแห่งที่มีประชากรสูงถึง 250,000 คน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีรูปแบบการบริหารจัดการในรูปของการประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นลักษณะของประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าร่วมประชุม

ประจำปี เพื่อเลือกทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ และเพื่อเลือกตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บางตำแหน่ง ส่วนในทาว์น หรือทาว์นชิพที่ไม่มีทาว์นมีที่ตั้ง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นแทนการบริหารงานของทาว์น หรือทาว์นชิพดำเนินการโดยคณะกรรมการทาว์นชิพ (Township Board) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน 3-7 คน โดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะพื้นที่ด้านต่าง ๆ ดูแลถนน สะพาน การดับเพลิง และการกู้ภัย เป็นต้น

4) สกูล ดิสทริคท์ (School District)

สกูล ดิสทริคท์ เป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Special Purpose) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการด้านการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในโรงเรียนที่เป็นของรัฐ โดยมีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ด้วยการเสนอชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น บางแห่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการโรงเรียน (School Board หรือ School Committee) บางแห่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน (Board of Trustees) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น การกำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู และอัตราเงินเดือนของครู เป็นต้น

คณะกรรมการโรงเรียนนี้จะแต่งตั้งผู้อำนวยการ (Superintendent) จากมืออาชีพที่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารงานโรงเรียนมาก่อนเพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive of District) ในการบริหารงานประจำวันและนำนโยบายที่ได้รับจากคณะกรรมการโรงเรียนไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในบางมลรัฐไม่มีคณะกรรมการโรงเรียน ดังที่กล่าวมา แต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของเคาน์ตีหรือมิวนิซิพอล

5) เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Special Purpose) อีกหน่วยงาน นอกเหนือจากสกูล ดิสทริคท์ ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือเพียงสองสามหน้าที่ โดยเฉพาะเขตพิเศษบริหารงานโดยคณะกรรมการ (District Board) ซึ่งมีที่มาจากหลายทาง เช่น มาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐ แต่โดยส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีขนาดประมาณ 3-7 คน เขตพิเศษมีบทบาทหน้าที่เช่น การป้องกันอัคคีภัย การกำจัดสิ่งปฏิกูล และการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

2.2.2 ความไม่สุจริตและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่น

กรณีการเกิดการทุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่นบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา หนึ่งในต้นแบบประชาธิปไตย รัฐบาลท้องถิ่นในมลรัฐนอร์ทแคโรไลนาของสหรัฐอเมริกาจับกุมและตั้งข้อหาผู้เกี่ยวข้องในขบวนการปลอมแปลงบัตรลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ทุจริตการเลือกตั้งกลางเทอม ซึ่งจัดขึ้นทั่วสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา

ผู้ถูกตั้งข้อหา คือ ผู้จัดการโครงการหาเสียงของ ผู้สมัครชิงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรครีพับลิกัน ซึ่งตอนแรกมีคะแนนนำ ผู้สมัครจากพรรคเดโมแครต แต่มีผู้ตั้งข้อสังเกตเรื่องคะแนนที่ได้จากบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ พบว่ามีความผิดปกติด้านตัวเลข จึงมีผู้ร้องเรียนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์จาก 2 พื้นที่ในเขต 9 ของมลรัฐนอร์ทแคโรไลนา มีการลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าเขตอื่น ๆ ผลการตรวจสอบข้อมูลพบว่า มีการปลอมแปลงลายเซ็นของผู้มีสิทธิลงคะแนนเพื่อแอบอ้างลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้นายเฮริสมีคะแนนเสียงมากกว่านายผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่น จำนวน 905 คะแนน แต่หลังจากตรวจสอบได้ว่าคะแนนบางส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเกิดจากการปลอมแปลง ทางการสหรัฐอเมริกา ก็ประกาศให้จัดเลือกตั้งซ่อมในเขตดังกล่าว

การทุจริตเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา ครั้งนี้ ถูกกล่าวถึงในฐานะการโกงที่ใช้วิธีแบบดั้งเดิม คือการจ้างคนไปตามเก็บบัตรลงคะแนนทางไปรษณีย์ที่ส่งไปตามบ้านของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งคนจำนวนมากไม่สนใจลงคะแนน ทำให้ผู้จัดการโครงการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวพรรครีพับลิกัน ว่าจ้างให้คนไปลักลอบเก็บบัตรที่ไม่มีใครลงคะแนนมาปลอมแปลงลายเซ็นพยาน และกาบัตรเพิ่มคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวก่อนจะส่งกลับไปยังสำนักงานกรรมการเลือกตั้ง โดยผู้สมรู้ร่วมคิดที่ถูกว่าจ้าง 2 ราย ให้การสารภาพในชั้นศาลแต่โดยดี กรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา บ่งชี้ว่ากระบวนการทุจริตเลือกตั้งถูกดำเนินการอย่างเป็นระบบ และต้องเผชิญกับการทุจริตในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยไม่ต่างกัน และวิธีการที่นักการเมืองหรือนักล็อบบี้พยายามต่อสู้ให้ได้ชัยชนะ อาจไม่ใช่วิธีการซับซ้อน แต่เป็นการใช้วิธีการแบบดั้งเดิม โกงการเลือกตั้งดังกล่าว¹⁰⁸

¹⁰⁸ การเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา “ความไม่สุจริตและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่น”, ค้นคืน 25 เมษายน 2562, จาก <https://voicetv.co.th/read/cLUgkb9en>

2.3 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างจากฝรั่งเศส อังกฤษจัดระบบบริหารราชการเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามหลักการปกครองท้องถิ่นในระบบแองโกล-แซกซอน ซึ่งถือว่าอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบนี้¹⁰⁹ ผู้วิจัยขอเสนอเพียงรายละเอียดของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

2.3.1 รูปแบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีพัฒนาการที่ยาวนานและปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรายละเอียดหลายครั้ง สร้างความยากลำบากต่อผู้สนใจติดตามการปกครองท้องถิ่นในดินแดนแห่งนี้มากพอสมควร อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2009) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษปรากฏตามภาพที่ 3.3 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



¹⁰⁹ สี่มา สีมานันท์, “การปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ”, *นิตยสารท้องถิ่น* 39, 9, (กันยายน 2542) : 34-46,

การบริหารราชการส่วนกลาง				
ระดับภาค (Regional Level)	9 ภาค			
ระดับเขต (Country Level)	6 เขตมหานคร (Metropolitan County)	34 เขตนอกมหานคร (Non- Metropolitan County)	41 องค์กรเอกเทศ (Unitary authority)	มหานครลอนดอน (Greater London)
ระดับแขวง (District Level)	38 แขวงมหานคร (Metropolitan district)	284 แขวงนอกมหานคร (Non Metropolitan district)		ลอนดอน นคร เบอโร ลอนดอน (London (City of Borough) London)

ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ

1) ระดับภาค (Regional Level)

ภาคไม่ถือว่าเป็นเขตการปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอดีตอันยาวนานที่ผ่านมา ไม่ปรากฏเขตการปกครองหรือองค์กรการปกครองนี้ แต่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นในยุคอดีตนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ผู้นำพรรคอนุรักษนิยม เมื่อปี ค.ศ. 1994 เพื่อจัดตั้งสำนักงานส่วนภูมิภาคของรัฐบาล (Government Offices for the Regions) หรือการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจวางแผนและประสานงานภายในพื้นที่ระดับนี้ โดยแบ่งอังกฤษทั้งหมดออกเป็น 9 ภาค อย่างไรก็ตาม เขตการปกครองหรือองค์กรปกครองที่เรียกว่า ภาคนี้ก็ไม่ถือว่าเป็นของหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกัน เพราะโครงสร้างการบริหารราชการของอังกฤษมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานซึ่ง

กันและกันระหว่างหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ อีกทั้งวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการกำหนดเขตการปกครองระดับนี้ขึ้นมาก็เพื่อใช้สำหรับคัดเลือกตัวแทนของคณะกรรมการภาคแห่งสหภาพยุโรป (Committee of the Regions of the European Union) ภายในสนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งภาคมีการแบ่งพื้นที่ของอังกฤษออกเป็นทั้งหมด 10 ภาค ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 มีการจัดแบ่งพื้นที่ใหม่ให้เหลือเพียง 9 ภาค และมีองค์กรที่เรียกว่า สภาภาค (Regional Assembly) ซึ่งสมาชิกสภาภาค มาจากการคัดเลือกของรัฐบาลกลาง โดยคัดเลือกจากสมาชิกในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในภาค สมาชิกสภาภาคจึงไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงปี ค.ศ. 2007 นายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่มาจากรพรรคแรงงาน คือ กอร์ดอน บราวน์ ได้เน้นให้ความสำคัญต่อการมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศให้สภาภาคจะต้องยุติบทยาททั้งหมดและถอนตัวออกไปภายในปี ค.ศ. 2010

2) ระดับเขต (County Level)

เขตหรือเคาน์ตีนับเป็นพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับบน (Upper Tier) โดยแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท คือ เขตมหานคร (Metropolitan County) เขตนอกมหานคร (Non-Metropolitan County) หรือไชร์ เคาน์ตี (Shire County) องค์กรเอกเทศ (Unitary Authority) และมหานครลอนดอน (Greater London) รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีดังนี้

ก. เขตมหานคร (Metropolitan Country)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (The Local Government Act 1972) เมื่อปี ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของความเป็นเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่มหานครที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 1.2-2.8 ล้านคน ในพื้นที่ที่เป็นจุดศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์โดยไม่นับรวมพื้นที่ทั้งหมดของอังกฤษ ปัจจุบันมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตมหานครราว 22% ของจำนวนประชากรทั้งหมดของอังกฤษ เขตมหานครมีจำนวนทั้งหมด 6 แห่ง ได้แก่ มหานครแมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) เมอร์ไซด์ไซด์ (Merseyside) เซ้าท์ ยอร์กไชร์ (South Yorkshire) ไทน์ แอนด์ เวร์ (Tyne and Wear) เวสต์ มิดแลนด์ (West midlands) และเวสต์ ยอร์กไชร์ (West yorkshire)

เขตมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี 2 ระดับ (Two-Tier Structure) โดยเขตมหานครจัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower Tier) แบ่งเขตมหานครออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District) ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งเขตมหานครบริหารงานโดยสภาเขตมหานคร (Metropolitan County Council) ซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีกฎหมายยกเลิกสภาเขตมหานคร เป็นผลทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ปรากฏออกมาในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Board) กับพื้นที่ หรือหน่วยการปกครองในระดับล่าง เช่น ด้านการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ และการขนส่งมวลชน เป็นต้น

ข. เขตนอกมหานคร (Non-Metropolitan County)

เขตนอกมหานคร หรือ ไชร์ เคาน์ตี เป็นเขตพื้นที่ที่มีชื่อลงท้ายด้วย Shire ทั้งหมด เช่น เบดฟอร์ดไชร์ (Bedford shire) บักกิงแฮมไชร์ (Buckingham shire) ถึงแม้ว่า มีหลายแห่งที่ไม่มีคำว่า Shire ลงท้ายก็ตาม แต่ในอดีตเคยมีแล้วถูกตัดออกไปภายหลัง เช่น เดวอน (Devon) ในอดีต คือ เดวอนไชร์ (Devon shire) เขตนอกมหานครเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 300,000 คน จนถึง 1.4 ล้านคน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี 2 ระดับ (Two-Tier Structure) เช่นเดียวกับเขตมหานคร โดยเขตนอกมหานครจัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower Tier) แบ่งเขตนอกมหานครออกเป็นแขวงนอกมหานคร (Non-Metropolitan District) อำนาจหน้าที่ของเขตนอกมหานครรับผิดชอบด้านการศึกษา การบริการสังคม การขนส่งและถนนไฮเวย์ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานกำจัดขยะมูลฝอย และการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปของคณะกรรมการร่วมในด้านการบริหารงานตำรวจ

ค. องค์กรเอกเทศ (Unitary Authority)

องค์กรเอกเทศเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเพียงระดับเดียว (Single Tier) จึงครอบคลุมพื้นที่ทั้งในส่วนของระดับเขตและระดับแขวง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ในเขตเมืองที่มีขนาดใหญ่ในทุก ๆ ด้านที่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างโดยจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1992 (The Local Government Act 1992) องค์กรเอกเทศปัจจุบันมีทั้งหมด 41 แห่ง

ง.มหานครลอนดอน (Greater London)

มหานครลอนดอนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน หรือระดับเขต (County) ของกรุงลอนดอน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1965 และถูกแบ่งย่อยไปยังพื้นที่ระดับแขวง (District) ออกเป็นลอนดอน เบอโร จำนวน 32 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งดำเนินการโดยสภาลอนดอน เบอโร (London Borough Council) และนครลอนดอน (City of London) จำนวน 1 แห่ง บริหารงานโดยสหการแห่งนครลอนดอน (City of Corporation) มหานครลอนดอนบริหารงานโดยสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority-GLA)

ผู้บริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรี หรือแมร์แห่งลอนดอน (Mayor of London) และสมาชิกสภาลอนดอน (London Assembly) จำนวน 25 คน ส่วนสำนักบริหารมหานครลอนดอนถูกจัดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน 1999 (The Greater London Authority Act 1999) แทนที่สภามหานครลอนดอน (The Greater London Council) ที่ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 1896 เนื่องจากสภาลอนดอน เบอโร (London Bough Council) ซึ่งกระจายตัวอยู่รอบนอกของมหานครลอนดอนเห็นว่า ภารกิจของสภามหานครลอนดอนเป็นสิ่งที่สภาลอนดอน เบอโร ก็สามารถทำได้ไม่แพ้กัน การจัดตั้งสำนักบริหารมหานครลอนดอนขึ้นแทนที่จะถูกกำหนดให้สำนักงานแห่งนี้ทำงานในลักษณะของการประสานงานระหว่างลอนดอน เบอโร ทั้ง จำนวน 32 แห่ง กับแมร์แห่งลอนดอน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้บทบาทที่สำคัญในการเป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของมหานครลอนดอนเป็นแมร์แห่งลอนดอน โดยมีสภาลอนดอน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของแมร์แห่งลอนดอน สำนักบริหารมหานครลอนดอนมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการขนส่ง กิจการตำรวจ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย การวางแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สำนักบริหารมหานครลอนดอนไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตนเองโดยตรง แต่มีหน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ จำนวน 4 แห่ง ด้วยกัน ภายใต้นโยบายที่รับมาจากแมร์แห่งลอนดอนและการรับรองของสภาลอนดอน คือการขนส่งแห่งลอนดอน (Transport for London) สำนักบริหารกิจการตำรวจแห่งมหานคร (The Metropolitan Police Authority) สำนักบริหารแผนอัคคีภัยและภาวะฉุกเฉิน (The London Fire and Emergency Planning) และสำนักพัฒนาลอนดอน (London Development Agency)

3) ระดับแขวง (District Level)

แขวงหรือ (District) นับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) โดยแบ่งออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District) แขวงนอกมหานคร (Non – Metropolitan District) หรือ ไชร์ ดิสทริคท์ (Shire District) ลอนดอนเบอโร (London Borough) และนครลอนดอน (City of London) รายละเอียดแต่ประเภทมีดังนี้

ก. แขวงมหานคร (Metropolitan District)

แขวงมหานครเป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว จำนวน 150,000 คนขึ้นไป จนถึง จำนวน 1 ล้านคน ปัจจุบันมีแขวงมหานครรวมทั้งสิ้นจำนวน 36 แห่ง เมื่อสภาเขตมหานครถูกยุบเลิกในปี ค.ศ. 1986 อำนาจหน้าที่ทั้งหมดที่สภาเขตมหานครเคยรับผิดชอบก็ถูกโอนไปยังสภาแขวงมหานคร (Metropolitan District Council) เว้นแต่งานบางอย่างที่อำนาจหน้าที่ถูกดำเนินการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Board) เช่น การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น

ข. แขวงนอกมหานคร (Non-Metropolitan District)

แขวงนอกมหานคร หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ไชร์ ดิสทริกต์ (Shire District) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง หรือระดับย่อยของเขตนอกมหานคร (Non-Metropolitan county) หรือ (Shire County) เป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว จำนวน 25,000 คน จนถึง จำนวน 200,000 คน ปัจจุบันมีแขวงนอกมหานครรวมทั้งสิ้น จำนวน 284 แห่ง แขวงนอกมหานคร มีสภาแขวง (District Council) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนและท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนงานท้องถิ่น การควบคุมการก่อสร้าง การเคหะ การดูแล และบำรุงรักษา ถนน สภาพแวดล้อม ตลาด การจัดเก็บขยะ สุสาน และฌาปนกิจสถาน สวนสาธารณะ การพักผ่อน และการท่องเที่ยว เป็นต้น

ค. ลอนดอน เบอโร (London Borough)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า มหานครลอนดอนเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นในระดับบนหรือเขต ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแขวง คือ ลอนดอน เบอโร จำนวน 32 แห่ง และนครลอนดอนจำนวน 1 แห่ง โดยลอนดอนเบอโร จำนวน 12 แห่ง อยู่ในใจกลางของมหานครลอนดอน ส่วนที่เหลืออยู่ในพื้นที่รอบนอกของมหานครลอนดอน ลอนดอน เบอโร แต่ละแห่ง บริหารงานโดยสภาลอนดอน เบอโร (London Borough Council) ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี รับผิดชอบภารกิจในการให้บริการท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น โรงเรียน การบริการสังคม การจัดเก็บขยะมูลฝอย และการดูแลรักษาถนน เป็นต้น

ค. นครลอนดอน (City of London)

นครลอนดอนตั้งอยู่ในพื้นที่มหานครลอนดอน (Greater London) ถือเป็นพื้นที่ที่อยู่ใจกลางลอนดอนมาตั้งแต่อดีต เนื้อที่มีขนาดเล็กเพียง จำนวน 1 ตารางไมล์เท่านั้น และมีความคงที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่ยุคกลาง (Middle Ages) เป็นต้นมา นครลอนดอนเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้า และเป็นศูนย์กลางทางการเงินชั้นนำของโลกเทียบเคียงได้กับนคร

นิวยอร์ก (New York City) ของสหรัฐอเมริกา เพราะมีหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ตั้งอยู่ เช่น ตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน (London Stock Exchange) ธนาคารกลางแห่งอังกฤษ (Bank of England) ธนาคารพาณิชย์ชั้นนำของโลกหลายแห่ง เช่น ธนาคารบาร์เคลย์ (Barclays Bank) ธนาคารเอสบีซี (HSBC Bank) มีประชากรอาศัยอยู่ไม่ถึง จำนวน 10,000 คน แต่ในช่วงเวลาทำงานตอนกลางวันมีประชาชนเข้ามาในนครลอนดอนสูงถึง จำนวน 450,000 คน นครลอนดอนบริหารงานโดยสภากลางแห่งนครลอนดอนของอังกฤษจะมี 2 ระดับ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแขวงไม่ถูกควบคุม และตรวจสอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขต แต่มีกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือต่างระดับสามารถร่วมมือกัน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม Joint Board เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบริหารงานร่วมกัน เช่น งานตำรวจ งานท้องถิ่นและบรรเทาภัยพิบัติ และงานป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

2.4 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือ ฝรั่งเศส เกาะ จังหวัดโพ้นทะเล และดินแดนโพ้นทะเล เฉพาะภายในฝรั่งเศส (Metropolitan France) มีพื้นที่ทั้งหมด จำนวน 549,000 ตารางกิโลเมตร ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอเพียงในรายละเอียดของการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹⁰ ดังนี้

2.4.1 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ว่า “ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง และภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด...” มีการยอมรับการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส มีอยู่ 2 ประเภทคือ รัฐ และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่น ฝรั่งเศสมีการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ

¹¹⁰ จรุง คำวิ, การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายของไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2552, หน้า 67-73

1) เทศบาล (Commune)

เทศบาล (Communes) เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่เล็กที่สุด ปัจจุบันมีประมาณ จำนวน 38,000 แห่ง แบ่งเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เทศบาลของฝรั่งเศส เป็นแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนประมาณ 9-36 คน มีวาระ 6 ปี สมาชิกสภาเทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีเป็นการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อม

องค์การบริหารเทศบาลของฝรั่งเศสเรียกว่า Counsel Municipal ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง ทุก 6 ปี และคณะกรรมการเทศบาลจะเลือกสมาชิกของคณะกรรมการ จำนวน 1 คนทำหน้าที่นายกเทศมนตรี (Maire) นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารภายในเทศบาล รวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำนิติกรรมของรัฐ จัดทะเบียนต่าง ๆ รักษาความสงบ จัดการเลือกตั้งภายใน รวมทั้งจัดทำประกาศต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังทำหน้าที่ในการบริหารงบประมาณของเทศบาล และงานในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ อาทิ โรงเรียน วิทยาลัย-ส่งนักเรียน การกำจัดขยะสาธารณูปโภค ถนนหนทางภายในเทศบาล และการวางผังเมือง เป็นต้น

2) จังหวัด (Department)

จังหวัดจัดตั้งขึ้น โดยถือหลักว่า การเดินทางโดยใช้ม้าเป็นพาหนะ จากจุดใด ๆ ก็ตามในแต่ละจังหวัดไปยังศาลากลางจังหวัดต้องสามารถไป-กลับ ได้ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นและตก ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาก ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสโดยกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ไปทำหน้าที่บริหารงานในส่วนความรับผิดชอบของรัฐในจังหวัดนั้น ๆ อาทิ การรักษาความสงบภายใน การจัดการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือในกรณีเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดของฝรั่งเศสเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัด (prefet) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รับผิดชอบอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาล ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถูกสับเปลี่ยน โยกย้ายไปปฏิบัติงานตามจังหวัดต่าง ๆ ได้ และหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นตามรัฐบัญญัติ กำหนดให้ประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด

องค์การบริหารจังหวัดเรียกว่า Counsel General เช่นเดียวกันมีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการ และดำเนินการประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารงบประมาณ และบุคลากร หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การดำเนินการของวิทยาลัยจังหวัด การจัดการขนส่งภายในการจัดการท้องถิ่น เป็นต้น¹¹¹

3) ภาคหรือมณฑล (Region)

ภาคหรือมณฑลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นล่าสุดตามนโยบายกระจายอำนาจเป็นการรวมหลายจังหวัดเข้าด้วยกัน โดยให้จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดเป็นที่ตั้งของภาค และผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นเป็นผู้ว่าราชการภาคด้วย ปัจจุบันฝรั่งเศสมี 26 ภาค องค์การบริหารภาคเรียกว่า Counsel Regional เช่นเดียวกันมีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารภาคนี้ จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการ และดำเนินการประชุมขององค์การบริหารภาคลดจนบริหารงบประมาณและบุคลากรภายในภาค

2.4.2 การกิจและอำนาจหน้าที่

ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสในการดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า "หลักความสามารถทั่วไป" (general competence) หรือการบริหารปกครองโดยอิสระ (free administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใด ๆ ก็ได้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวก้าว หรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ นอกจากนี้ โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงวางน้ำหนักไปที่ชุมชนที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ภารกิจ หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมิขึ้นในอนาคตามความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย

¹¹¹ จรุง กำวี, การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายของไทย, 2552, หน้า 73-74

ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยทบทบัญญัติทางกฎหมาย แม้ว่าภายหลังการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา จะได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่าง ๆ ได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคพื้นนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ อย่างไรก็ดี แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่มีขนาดเล็กมาก ๆ ทำให้มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเล็ก ๆ เหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันในการร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐ

สำหรับกรณีของเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่า นายกเทศมนตรีของเทศบาลนอกจากจะเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นในระดับเทศบาล (représentant de la commune) แล้ว ยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (agent de l'Etat) อีกด้วย กล่าวคือมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติ และมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (compulsory functions) อยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือมีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนของเทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและทำหน้าที่เป็นตำรวจยุติธรรม (police judiciaire) ดังนั้น ภารกิจดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของเทศบาลที่ถูกกำหนดให้จัดทำ

2.4.3 ปัญหาความไม่สุจริตและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่น

ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีเขตอำนาจในการพิจารณาการเลือกตั้งระดับจังหวัด และระดับแคว้น โดยเริ่มต้นพิจารณาที่ศาลปกครองชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์และชั้นสูงสุด หรือเรียกว่าสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ตามลำดับ ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภายุโรป ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด การตรวจสอบของศาลปกครองจะเน้นการตรวจภายหลังการประกาศผลเลือกตั้ง รวมถึงการฟ้องคดีเลือกตั้งต่อศาลปกครองในระหว่างผลยังไม่ประกาศ ศาลปกครองจะตัดสินใจต่อเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว สิ่งที่ศาลปกครองตรวจสอบก่อนการเลือกตั้งไม่ได้ เช่น เอกสารของผู้สมัคร เอกสารหาเสียง เอกสารดังกล่าวยังตัดสินใจไม่ได้จนกว่าการเลือกตั้งจะเสร็จสิ้น การตรวจสอบข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งของฝรั่งเศสอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาล

เพียงแต่ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้งว่าจะยื่นฟ้องคดีที่ศาลใดมีหลายศาลเข้ามาเกี่ยวข้องค่อนข้างซับซ้อน ทำให้ผู้สมัคร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความสับสนว่าจะยื่นที่ศาลใด กฎหมายของฝรั่งเศสจึงพยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่นแม้จะพบปัญหาดังกล่าว แต่ศาลจะเพิกถอนการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่บ่อยนัก เพราะศาลจะเพิกถอนการเลือกตั้งนั้นหรือไม่ ศาลจะดูว่าผลกระทบถึงการเลือกตั้งหรือไม่ เหตุรุนแรงที่ถึงขนาดให้เพิกถอนการเลือกตั้ง เช่น การแจกใบปลิวโจมตีผู้สมัครอย่างรุนแรงจำนวนหลายแผ่น หรือแจกใบปลิวหน้าคูหา การแจกใบปลิวในมุมมองของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแตกต่างกัน ศาลรัฐธรรมนูญ มองว่า ผู้สมัครอีกฝ่ายมีโอกาสโต้แย้งหรือไม่ ถ้ามีโอกาสตอบโต้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เพิกถอนการเลือกตั้ง ถ้าปิดป้ายหาเสียงทับป้ายอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลจะเพิกถอนการเลือกตั้ง แต่ถ้าต่างกระทำทั้งสองฝ่าย ศาลจะไม่เพิกถอนการเลือกตั้ง ส่วนการสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน และการงาน ก็ถือเป็นการทุจริต เป็นต้น

ในปี ค.ศ.1959 ศาลรัฐธรรมนูญยกเลิกการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 9 ครั้ง ยกเลิกการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และครั้งปี ค.ศ.2002 มีการร้องเรียนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 106 คดี ศาลรัฐธรรมนูญเพิกถอนการเลือกตั้ง เพียง 5 คดี ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งใช้ดุลยพินิจเหมือนศาลปกครอง โดยดูความร้ายแรงและความเป็นจริงว่า มีผลต่อการเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากศาลเคารพในการตัดสินใจของประชาชน การลงโทษคดีเลือกตั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังไม่เพียงพอ บางคดีศาลไม่ตัดสินการเลือกตั้ง จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรตัดสินคดีโดยอัตโนมัติและให้มีการตัดสินมากกว่านี้จะทำให้ผู้สมัครไม่กล้าทุจริต ทั้งนี้ ตามกฎหมายฝรั่งเศสตัดสินคดีได้ 3 ปีเท่านั้น¹¹²

¹¹² การเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส, “ปัญหาความไม่สุจริตและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่น”, ค้นคืน 20 เมษายน 2562, จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/20180925e3fc9e693065ce59fa54286938a76b94194911.pdf>

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และพ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญเพราะกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง เป็นการสร้างรากฐานด้านการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนระดับรากหญ้า หากกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวมีความเข้มแข็ง ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และแสดงออกโดยการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลดีต่อการเมืองระดับชาติ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอการวิเคราะห์การเปรียบเทียบปัญหาความสุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 ตามลำดับดังนี้

1. ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอปัญหาของความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า จนถึงมีฉบับใหม่คือพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากฉบับเก่าตามลำดับดังนี้

1.1 พัฒนาการของปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

การเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาปรากฏปรากฏการณ์ด้วยกลไกทุกรูปแบบซึ่งก็ถูกพัฒนามาเรื่อย ๆ ตามลำดับทั้งพฤติกรรมกาเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียง และลักษณะอื่น ๆ อีกนานัปการด้วย โดยสามารถแยกออกได้ 3 สมัย เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจเรื่องดังกล่าวดังนี้

สมัยแรก จะเป็นการเริ่มต้นของการซื้อสิทธิขายเสียงแต่เป็นการกระทำโดยอ้อมด้วยการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบลมาก่อสร้างสาธารณะประโยชน์และสาธารณะสถานในพื้นที่พร้อมกับคิดป้ายชื่อตนเองราวกับว่าต้องการจะบอกว่าสาธารณะสถานเหล่านั้นเป็นของผู้ใด แม้จะไม่ใช้เงินของตัวเองก็ตาม และที่เห็นได้ชัดก็คือ ยุคนี้จะมีการใช้เงินเข้ามาซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งผ่านการจัดงานมหรสพ และงานรื่นเริง แต่การจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรงยังไม่ปรากฏให้เห็นเหมือนในยุคสมัยนี้

สมัยที่สอง เริ่มปรากฏเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงด้วยเงินอย่างโจ่งแจ้งมากยิ่งขึ้น การกระทำการซื้อสิทธิขายเสียงกระทำกันในรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม และในยุคนี้บุคคลที่มีบทบาทมากที่สุด ก็คือหัวคะแนน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่ต่างพัฒนาตนเองขึ้นมาเป็นมืออาชีพที่มีค่าตัวเรือนแสน เพราะเป็นบุคคลในพื้นที่รู้ต้นลึกหนายาง หรือลักษณะพิเศษของคนในชุมชนและรู้จักวางแผนเพื่อเอาชนะคู่แข่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรู้จักจังหวะเวลาที่เหมาะสมในการแจกในช่วงการเลือกตั้ง อีกทั้งได้มีการพัฒนาวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงให้มีความเนบเนียนมากที่สุด

สมัยปัจจุบัน คือการใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงในยุคนี้จะเริ่มมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเพราะหากมองอย่างผิวเผินแล้วแทบจะไม่เห็นการใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงเลย เพราะวิธีการใหม่ที่นักเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นและหัวคะแนนมาใช้ก็คือคำมั่นสัญญาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือหัวคะแนนกับการรอคอยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าพัฒนาการของการซื้อสิทธิขายเสียงได้ควบคู่มากับการกำหนดมาตรการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงเลยทีเดียว การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อสร้างแรงจูงใจ (Motive) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงเลือกตนในวันเลือกตั้ง ซึ่งมีวิธีการสร้างแรงจูงใจที่ถือเป็นขบวนการนิยมของผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากที่ได้ผลเป็นอันดับแรก ก็คือ การแจกเงิน รองลงมาคือ การจัดเลี้ยง และแจกของ ตามมาลำดับด้วยการก่อสร้างถาวรวัตถุ หรือสิ่งสาธารณะ วัตถุ หรือมีสยิด จักรรับส่ง ให้สินบนกรรมการการเลือกตั้งจัดมหรสพ ขายสินค้าอุปโภค บริโภคในราคาต่ำกว่าปกติ และการซื้อผลิตผลการเกษตรในราคาสูงกว่าปกติ เป็นต้น

1.2 รูปแบบปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัญหาที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในระบบการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจนอาจกล่าวได้ว่ากำลังจะกลายเป็นวัฒนธรรม หรือค่านิยมทางการเมืองท้องถิ่น จนมีคำกล่าวที่ว่า “เงินไม่มา กาไม่เป็น” นับแต่มีการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จนถึงมีพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ปัจจุบัน ภายใต้การควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดการและดูแลการเลือกตั้งดังกล่าว ลักษณะและพฤติกรรมเกี่ยวกับความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงปรากฏให้เห็นในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งประชาชนรับรู้และรับทราบว่ามี การซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งในหมู่บ้านและตำบล ด้วยวิธีการต่าง ๆ และมีเรื่องร้องเรียน และคัดค้านการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก ซึ่งการซื้อสิทธิขายเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้งดังกล่าวมีลักษณะกระทำที่ หลากหลายตามลำดับความสำคัญที่เกิดขึ้นในปัจจุบันพอสรุปมาดังนี้

1.2.1 การซื้อสิทธิขายเสียงด้วยการให้เงิน หรือสิ่งของ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นผู้มอบอำนาจการปกครององค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจปกครององค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นแทนตนด้วยการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความรู้ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเข้าไปปกครององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าตามหลักในการปกครองตนเอง แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละครั้งที่ผ่านมานั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยอมตนให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งดังกล่าว ทั้งที่รู้และไม่ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ที่จะใช้บังคับในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นในคราวหน้า โดยมีลักษณะการกระทำคือ

1) การขายสิทธิซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เป็นเรื่องกรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้รับสิ่งตอบแทนเป็นเงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือนายทุนอยู่เบื้องหลังผ่านหัวคะแนน หากไม่มีการให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวคงจะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นคนดีและมีความรู้ความสามารถ แต่กลับใจเปลี่ยนลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ให้เงินแทนที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่นที่คิดว่าจะลงคะแนนเสียงให้ตั้งแต่ต้น ทั้งที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคุณธรรมและมีความรู้เพื่อพัฒนาสังคมในระดับตำบลได้

2) การเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นเรื่องกรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเรียก รับ หรือยอมจะรับการแลกกับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพียงแต่เปลี่ยนจากเงินเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นแทน

เช่น เมื่อใกล้ถึงคราวจะหมดวาระของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือจะมีการเลือกตั้งหลังจากจะหมดวาระของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา นายหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้ที่สมควรรับเลือกตั้งหรือผู้สมควรรับเลือกตั้งก็จะนำทรัพย์สินไปแจก หรือจัดหน่วยบริการ เช่น การแจกเสื้อผ้าให้กับนักกีฬา เสื้อเชิ้ตแขนสั้น แจกเสื้อแจ็กเก็ตแขนยาว นำข้าวกล่องมาเลี้ยงผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน และสิ่งอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนการให้ประโยชน์แก่ชุมชน เช่น จัดสร้างทางเดินเท้า หรือติดตั้งไฟส่องสว่างทางสาธารณะในชุมชน เป็นต้น

1.2.2 การซื้อสิทธิขายเสียงด้วยการสัญญาว่าจะให้เงิน หรือสิ่งของ

การที่ผู้สมควรรับเลือกตั้งซื้อสิทธิซื้อเสียงจากประชาชนในหมู่บ้านและตำบลในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการสัญญาจากผู้สมควรรับเลือกตั้งที่มีนายทุนที่อยู่เบื้องหลัง อาจจะผ่านหรือไม่ผ่านห้วคะแนว่าจะให้เงิน หรือสิ่งของแลกกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งจำนวนเงินหรือสิ่งของที่ใช้ในการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับจำนวนคะแนนเสียงที่จะได้รับจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือประชาชนในพื้นที่ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.3 การซื้อสิทธิขายเสียงด้วยการซื้อบัตรประจำตัวประชาชน

ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้สมควรรับเลือกตั้งที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังยอมลงทุนซื้อบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านและตำบลเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าว อันเป็นวิธีการในการทำลายฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้สมควรรับเลือกตั้งคู่แข่งรายอื่น ๆ จึงส่งผลกระทบต่อและทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้งดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนไปแสดงตนในการใช้สิทธิอันชอบธรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าว อีกทั้งบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นอาจถูกนำไปใช้ในการทุจริตเกี่ยวกับการเวียนเทียนลงคะแนนเลือกตั้งได้ต่อไป

1.2.4 การซื้อสิทธิขายเสียงด้วยรูปแบบอื่น ๆ

ผู้สมควรรับเลือกตั้งจะใช้รูปแบบต่าง ๆ ที่มีการซื้อสิทธิขายเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยวิธีการที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการจัดเลี้ยง จัดมหรสพ จัดงานบันเทิง พาไปเที่ยว จัดโครงการดูงานนอกสถานที่ การช่วยเหลือ หรือลักษณะในการแสดงบทบาทของผู้สมควรรับเลือกตั้งที่มีนายทุนที่อยู่เบื้องหลังในสังคมด้านการกุศลด้วยการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเพื่อก่อสร้างวัด มัสยิด หรือวัดกุศสถานอย่างอื่น รวมทั้งการสร้างสาธารณูปโภคในหมู่บ้านและตำบล เป็นต้น นอกจากนี้ อาจจะปรากฏรูปแบบอื่นในลักษณะดังนี้

1) การเวียนเทียน หมายถึง การรับจ้างที่ได้รับค่าจ้าง หรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตนเอง และผู้อื่น โดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะใช้บังคับในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นในคราวหน้าหลาย ๆ ครั้ง โดยอาจใช้หลักฐานในการแสดงตัวเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งปลอม เพื่อประโยชน์อันมิชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยวิธีการเวียนเทียนจะมีขึ้นได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสนใจในการตรวจสอบหลักฐานของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่มีผู้แทนผู้สมัครหรืออาสาสมัครช่วยสอดส่อง และดูแล ซึ่งในทางปฏิบัติครั้งแรกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หัวคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คุ้นเคยกับคณะกรรมการตรวจนับคะแนนจะพาประชาชนไปลงคะแนนในนามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นคนละหลาย ๆ ครั้ง ซึ่งหัวคะแนนจะตรวจสอบล่วงหน้าว่าเจ้าของนามจะมาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ บางครั้งหัวคะแนนและผู้ที่มาลงคะแนนเสียงจะใช้วิธีแสดงบัตรประจำตัวประชาชนทางด้านหลังของบัตร ซึ่งไม่มีชื่อและรูประบุอยู่ เพื่อประโยชน์ในการอ้างชื่อของผู้อื่นในการใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากนั้น การใช้บัตรเหลืองแทนบัตรประจำตัวประชาชนก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่นิยมมาก เพราะบัตรเหลืองจะไม่มีรูปถ่าย หรือหลักฐานอื่นใดที่แสดงว่าผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นจะเป็นคนเดียวกับเจ้าของบัตรเหลืองหรือไม่¹¹³

2) บัตรผี หมายถึงบัตรเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้อื่นสามารถนำออกจากหน่วยเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ก่อน หรือระหว่างเวลาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อทำการซื้อเสียง โดยอาจจะจ้างบุคคลอื่นให้กระทำการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งที่กรรมการนับคะแนนร่วมรู้เห็นเป็นใจด้วย ซึ่งอาจจะปลอมแปลงบัตรเป็นจำนวนมากแล้วกระจายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยมีค่าตอบแทนแลกเปลี่ยนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังอาจผ่านหรือไม่ผ่านหัวคะแนน ซึ่งให้กากบาทหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งอันเป็นคู่แข่งคนสำคัญ ๆ ไว้ทุก ๆ คน ให้มากเท่าที่จะกระทำได้ ภายหลังจากนั้นให้นำคิดตัวไปยังหน่วยเลือกตั้งเมื่อมาแสดงตนและรับบัตรเลือกตั้งจริงจากเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็จะสับเปลี่ยนกับบัตรผีดังกล่าวที่ได้กระทำไว้แล้ว โดยเอาบัตรเลือกตั้งจริงออกมาและนำเอาบัตรผีกลับมาส่งให้เจ้าหน้าที่เพื่อหย่อนใส่หีบบัตรเลือกตั้งแล้วบุคคลเหล่านั้น ก็จะนำเอาบัตรเลือกตั้งจริงออกมาข้างนอก โดยกากบาทหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอิทธิพลของตนเองไว้ทั้งหมดแล้วหมุนเวียนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ ที่ถูกซื้อตัว โดยกระทำเช่นเดียวกันนี้เรื่อย ๆ จนหมดเวลา

¹¹³ วัชรวิทย์ ชาญสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, 2541, หน้า 58-59

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีบัตรผีจริง ซึ่งเกิดจากความบกพร่องของทะเบียนราษฎร โดยเมื่อสำรวจรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งพบว่า บางคนเสียชีวิตไปแล้ว ก็จะนำบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลเหล่านั้นมาให้คนอื่นสวมตัวไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทน¹¹⁴

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับ พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

ในทางปฏิบัติบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มีบางมาตรายังเป็นปัญหาหลายประการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และอาจจะเป็นปัญหาทำนองเดียวกันในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะบังคับใช้ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นคราวหน้าต่อไป โดยเปรียบเทียบระหว่างฉบับเก่ากับฉบับใหม่ดังกล่าวดังนี้

2.1 ปัญหาความไม่สุจริตของการกระทำในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง ในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่ง ของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือ ผู้ใดกระทำการ เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอ ให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอ ให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

¹¹⁴ วัชรวิทย์ วัชรวิทย์, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, 2541, หน้า 60

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การประกาศนโยบาย หรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2)

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ เพื่อบังคับใช้วิธีการหรือลักษณะ ต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 65 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ในห้วงเวลาการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนน ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอ ให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอ ให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพ หรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครใด

ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ที่มีลักษณะ

ตามวรรคหนึ่งภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือก่อนการลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบรรเทาทุกข์จากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่กระทำเป็นปกติอยู่แล้ว หรือเป็นโครงการที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) เว้นแต่เป็นการโฆษณาหาเสียงเกี่ยวกับนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุอันควรสงสัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการใดอันมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาและวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าการดำเนินการนั้นมีลักษณะเป็นการต้องห้ามดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้¹¹⁵

จากมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนตำบล ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ใดก็ตามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

2.1.1 จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ซึ่งในคำว่า “จัดทำ” ในมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติความหมายไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายที่เป็นสามัญธรรมดา ซึ่งหมายความว่าดำเนินการตกแต่ง

¹¹⁵ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น, “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. 2562”, ค้นคืน 20 เมษายน 2562, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF.

ประกอบ ผลิต สร้าง หรือก่อสร้างใด ๆ ขึ้น โดยเป็นการกระทำต่อสิ่งใดที่มีอยู่ให้เป็นของใหม่ขึ้น เปลี่ยนรูปไป หรือเพิ่มค่าขึ้น การจัดทรัพย์สินตามความหมายนี้ จึงเป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่ไม่อาจหยิบยื่น ส่งมอบให้แก่กันได้โดยสิ่งของทั่วไป เพราะหากทรัพย์สินนั้นสามารถหยิบยื่นส่งมอบให้แก่กันได้โดยสิ่งของทั่วไปแล้วกรณีก็จะเข้าลักษณะ “ให้” ดังที่มาตรา 57 อนุมาตรา (1) ของพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และมาตรา 65 อนุมาตรา (1) ของพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งได้บัญญัติแยกการกระทำไว้เป็นอีกกรณีหนึ่ง และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มาตรา 57 กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 มาตรา 65 อนุมาตรา (1) บัญญัติความเรื่องในเรื่อง “การให้” ไว้ถึง 3 ประการด้วยกัน คือ จัดทำให้ เสนอให้ และสัญญาว่าจะให้” แสดงว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดทั้ง 3 ประการนี้ การกระทำที่กระทำต่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองแล้ว แม้เพียงแต่เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้โดยที่ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้น ผู้กระทำเองอาจจะต้องไม่มีอยู่เลย หรือยังไม่ได้จัดเตรียมไว้ ทั้งที่ผู้ที่หนึ่งผู้ใดยังไม่ได้รับเลยก็เป็นความผิดสำเร็จตามมาตรา 57 อนุมาตรา (1) พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 มาตรา 65 อนุมาตรา (1) นี้ได้ เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิ่งทีกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งแล้ว

2.1.2 ให้ เสนอ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถานอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งตามมาตรา 57 อนุมาตรา (2) พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 มาตรา 65 อนุมาตรา (2) นี้ในการบัญญัติกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการตอบแทนจากสมาคมมูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษาสถานสงเคราะห์ โดยมีการให้สมาชิกของสถาบันดังกล่าวมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ให้ประโยชน์

2.1.3 ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพ หรือการรื่นเริงต่าง ๆ ในมาตรา 57 อนุมาตรา (3) พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 มาตรา 65 อนุมาตรา (3) นี้บัญญัติไว้เพื่อมิให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงโดยบัญญัติไว้เพื่อเป็นมาตรการป้องกัน

2.1.4 เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด มาตรา 57 อนุมาตรา (4) พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 มาตรา 65 อนุมาตรา (4) นี้ ควรสังเกตคำว่า “รับจะเลี้ยง” ในที่นี้เพียงแต่เสนอโดยยังมิได้กระทำก็ถือว่าเข้าองค์ประกอบของความผิดนี้แล้ว

2.1.5 หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ไล่รื้อย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

จากหลักบทบัญญัติดังกล่าวตามทั้งฉบับเก่า พ.ศ. 2545 กับฉบับใหม่ พ.ศ. 2562 เห็นว่ากฎหมายจะเอาผิดหรือลงโทษผู้กระทำความผิดในการซื้อสิทธิขายเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือประชาชนได้ในกรณีจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด และให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด ซึ่งกรณีที่จะถือว่าเป็นความผิดได้ก็ต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ลงมือกระทำการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังกล่าวครบถ้วนแล้วเท่านั้น

ปัญหาความไม่สุจริตของการกระทำการในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามี การซื้อสิทธิขายเสียงกันอยู่ทั่วไปปรากฏว่า มีลักษณะหรือรูปแบบที่ซื้อสิทธิขายเสียงจากประชาชนมีด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น การใช้เงินด้วยการมอบให้หัวคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละพื้นที่ออกไปซื้อเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นแผนจัดตั้งคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการเป็นกลุ่มก้อน โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะให้หัวคะแนนนำเงินไปแจกจ่าย หรือบริจาคให้ประชาชนในช่วงเวลาเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งราคาค่าหัวขึ้นอยู่กับพื้นที่และขนาดขององค์กร เช่น การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจ่ายหัวละ 100-500 บาท ส่วนขนาดใหญ่อาจมีราคาค่าหัวสูงถึง 1,000 หรือ 2,000 บาท และรายกลุ่มนั้นจะจ่ายกลุ่มละ 20,000-30,000 บาท ซึ่งบุคคลในกลุ่มอาจจะเป็นกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน และกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น หัวคะแนนแต่ละคนจะรับผิดชอบจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รู้จักคุ้นเคยและไว้ใจได้ ประมาณ 20 ถึง 30 คน เป็นการจ่ายเงินเฉพาะกลุ่มแบบหวังผลว่า หมู่บ้านนี้คะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะออกมาอย่างหนาแน่น โดยประชาชน และสมาชิกขององค์กรในพื้นที่ที่จะเป็นที่ทราบว่ามีผู้ใดเป็นบุคคลเอาปัจจัยมาสนับสนุนซึ่งจะได้รับความชื่นชมจากประชาชนและสมาชิกขององค์กรที่ส่งผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตหมู่บ้านและตำบล การกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นตามมาตรา 65 วรรค 1 และ 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และตาม 57 วรรค 1 แต่ไม่เข้าข่ายการกระทำความผิด วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า

การกระทำดังกล่าวของสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในหน้าอีกประมาณ 3 เดือน ที่ไม่ได้เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อนุมติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ที่มีลักษณะข้อสิทธิขายเสี่ยงจากประชาชนในพื้นที่ของคณนั้น จึงถือว่าสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเก้าสิบก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลภายในหน้าอีกประมาณ 3 เดือนนั้น กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นตามมาตรา 65 อนุมาตรา (1) และ อนุมาตรา (2) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 อนุมาตรา (1) คือการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด และอนุมาตรา (2) คือให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด และเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 อนุมาตรา (1) และ(2) และที่สำคัญถือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดมูลฐาน¹¹⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 7 อนุมาตรา (1) บัญญัติว่า “เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน หรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน และให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้หรือสนับสนุนการกระทำผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน”¹¹⁷ ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นด้วยกับบทบัญญัติของมาตรา 65 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่เป็นการไม่สุจริตของสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

¹¹⁶ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ, “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550”, ค้นคืน 5 สิงหาคม 2562, จาก <http://web.krisdika.go.th/ipads/data/con004memHouRepVot50.pdf>

¹¹⁷ ข้อมูลความผิดมูลฐาน, “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558”, ค้นคืน 5 สิงหาคม 2562, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law98-081058-1.pdf

**2.2 ปัญหาระยะเวลาของความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่**

หลักการในวรรคสองของมาตราในกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องโหว่ทางกฎหมายให้เกิดปัญหาคือ ในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือก่อนลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นระยะเวลาที่กำหนดใหม่ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่ห้ามในการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นการเอาเปรียบคู่แข่งทางการเมืองในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าผู้สมัครที่ดำรงตำแหน่งที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวในการซื้อสิทธิขายเสียงจากประชาชน โดยมีลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การให้เงิน สิ่งของ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน หรือสิ่งของ หรือในรูปแบบอื่น ๆ เป็นต้น ให้แก่ประชาชน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่และระยะเวลาดังกล่าวกระทำการเพื่อประโยชน์ของตน และหลีกเลี่ยงการที่ต้องรับโทษซึ่งไม่สามารถดำเนินการเอาผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้ แต่ไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดตาม 57 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่าแต่อย่างใด

ในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง¹¹⁸ หรือก่อนลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้ช่วงเวลาในตำแหน่งดังกล่าวโดยมีวิธีการไม่สุจริตในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การจัดเลี้ยงและให้เงินแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แจกเสื้อกีฬาให้กับนักกีฬา เสื้อเชิ้ตแขนสั้น แจกเสื้อแจ็กเก็ตแขนยาว นำข้าวกล่องมาเลี้ยงผู้เข้าร่วมประชุมประชามหมู่บ้าน ให้เงินแก่ผู้สูงอายุคนละ 200 บาท ในงานรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุบริจาคไม้สักเพื่อสร้างศาลา และซุ้มประตู¹¹⁹ หรือจ่ายเงินให้แก่ผู้นำหมู่บ้าน และตำบล (หัวคะแนน) ผู้ซึ่งมีบทบาทในพื้นที่ดังกล่าว เช่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ในท้องถิ่น โดย

¹¹⁸ คำร้องผู้คัดค้านและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 995/2552 วันที่ 7 เมษายน 2552, ที่ 1613/2552 วันที่ 4 สิงหาคม 2552 และ ที่ 1844/2552 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2552, อ้างถึงใน สุทธิดา คงเดชา, *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษากรณีการทุจริตการเลือกตั้ง*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 48-53

¹¹⁹ คำร้องผู้คัดค้านและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 2042/2552 วันที่ 10 ธันวาคม 2552 และที่ 2079/2552 วันที่ 29 ธันวาคม 2552, อ้างถึงในเดียวกัน, 2554, หน้า 50-53

ให้ค่าใช้จ่ายเป็นก้อนเพื่อเป็นฐานเสียง นอกจากนี้ สมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในอีกประมาณ 3 เดือน ที่ใกล้จะมีการรับสมัครเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่ได้เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ที่มีลักษณะซื้อสิทธิขายเสียงจากประชาชนในพื้นที่ ในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว จึงถือว่าสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในอีกประมาณ 3 เดือนที่ใกล้จะมาถึงนั้น อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นตามมาตรา 65 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวในการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวหน้า เช่น การให้เงินจัด โครงการศึกษาดูงานนอกพื้นที่ให้แก่กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน กลุ่มประชาชนชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น ในหมู่บ้านและตำบล การให้หรือบริจาคเงินเพื่อเพิ่มเติมมัสยิดและวัด สร้างลานประชุมของหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน ซื่ออุปกรณ์เด็กเล่น และสร้างสถานที่พักผ่อนของหมู่บ้านในตำบล เป็นต้น ในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดตาม 57 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่าแต่อย่างใด ซึ่งหากเป็นช่วงเวลาก่อนเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ได้ และไม่เข้าหลักกฎหมายดังกล่าว จึงถือเพียงสังเกตการณ์เท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่เสี่ยงต่อการกระทำความผิดเอง เพราะเกรงต่อการฟ้องร้องที่อาจเกิดขึ้นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในภายหลังได้ จึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหัวคะแนน ที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังดังกล่าวทุ่มเงินและแจกสิ่งของ หรือการให้ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น เพื่อที่จะสร้างความผูกพัน หรือความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในทางการเมืองในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นในพื้นที่เขตการปกครองของตน เนื่องจากพื้นฐานของประชาชนในสังคมระดับหมู่บ้านและตำบล เมื่อประชาชนในเขตดังกล่าวได้รับเงิน สิ่งของ หรือแจกสิ่งของ และการให้ต่าง ๆ จากสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงเวลาก่อนหรือภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวหน้า ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวย่อมจะตอบแทนบุญคุณให้สมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการเลือกตั้งคราวหน้า จึงทำให้บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมี

โอกาสมากพอสมควรที่จะได้รับชัยชนะการเลือกตั้งดังกล่าวได้ หากการกระทำดังกล่าวกระทำภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว จึงเข้าข่ายในการกระทำความผิดการซื้อสิทธิขายเสียงตามกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นตามมาตรา 65 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าว ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวหน้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นด้วยกับช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่นั้น จะปรับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีขึ้นในคราวหน้า ซึ่งยังไม่พบปัญหาหรือข้อเท็จจริงของความเป็นไปสุจริตในการเลือกตั้งดังกล่าวในเรื่องระยะเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิก หรือผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ประการใด หากขยายระยะเวลาจากภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาอื่น หรือมากกว่าเก้าสิบวันดังกล่าวแล้ว อาจจะมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะที่มีต่อประชาชนที่จะได้รับประโยชน์ในพื้นที่ในการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวทั่วไป หรือมีลักษณะเป็นการบรรเทาทุกข์จากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่กระทำเป็นปกติอยู่แล้ว หรือเป็นโครงการที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเห็นว่า ช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมแล้ว ซึ่งปรากฏรายละเอียดการเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ตามตารางด้านล่างดังนี้

4.1 การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มาตรา 57 กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ มาตรา 65 ดังนี้

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่
<p>มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือ ผู้ใดกระทำการ เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด (2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ (4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด (5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพล คุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครใด <p>ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือ ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>มาตรา 65 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด (2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด (3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ (4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด (5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพล คุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครใด <p>ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

<p>กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อน วันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง</p> <p>การประกาศนโยบาย หรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2)</p> <p>เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ เพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือก่อนการลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบรรเทาทุกข์จากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่กระทำเป็นปกติอยู่แล้ว หรือเป็นโครงการที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี</p> <p>การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) เว้นแต่เป็นการโฆษณาหาเสียงเกี่ยวกับนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุอันควรสงสัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการใดอันมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาและวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าการดำเนินการนั้นมีลักษณะเป็นการต้องห้ามดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป</p>
---	---

	<p>ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้</p>
--	--

ที่มา: พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ (2562)

2.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านต่อความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 69 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 60 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติระงับ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำดังกล่าว ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็ว ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามวรรคสอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจมอบอำนาจให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 69 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจ

ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติ ระวัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำดังกล่าว ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้¹²⁰

หลักการของมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องโหว่ทางกฎหมายให้เกิดปัญหาในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือกำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและตำบลที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นหน่วยงานปกครองของรัฐที่มีขนาดเล็กที่สุดและเป็นอิสระจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่ยังคงกำกับจากราชการส่วนภูมิภาค ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ซึ่งปรากฏว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นหัวหน้าคะแนนในลักษณะการให้สนับสนุน และความช่วยเหลือ¹²¹ แก่ผู้สมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 พอสรุปอย่างสังเขปในมาตรา 27 มาตรา 34 และมาตรา 34 ทวิ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในตำบลและหมู่บ้านของตน ได้แก่ อำนาจความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาและนำ

¹²⁰ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น, “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562”, คืบคืบ 20 เมษายน 2562, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF.

¹²¹ จรุง คำวิ, การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายของไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2552, หน้า 106 และณชานูช พิชิตธนารัตน์, “การทุจริตเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี”, วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา 7, 1, (มกราคม-มิถุนายน 2561) : 72-81, หน้า 74

ความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการให้บริการ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร แจ้งให้ราษฎรให้ความ ช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดป้องกันอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวม ตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการ หมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ปฏิบัติตามคำสั่งของราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านและตำบล ต่อนายอำเภอ และปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือ ระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการ จังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย เป็นต้น¹²²

อำนาจและหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ื่อต่อการเป็นหัวคะแนนใน ลักษณะการให้สนับสนุน และความช่วยเหลือ แก่ผู้สมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายกหรือ ผู้บริหารในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีส่วนร่วมที่จะเกิดปัญหาความไม่สุจริตของใน การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับเก่า และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะมีการบังคับใช้ในการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในคราวหน้าในประเด็นการ ชื่อสิทธิขาดเสียงเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านและตำบลให้กับผู้รับสมัครเลือกตั้งอาจมีหรือไม่มี นายทุนที่อยู่เบื้องหลังในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน สามารถชื่อสิทธิและเสียงจากประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ในพื้นที่ที่เป็นเขตการปกครองของ ตนอันเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นการปกครองอิสระที่มี ขนาดเล็กแต่อยู่ในการกำกับของราชการส่วนภูมิภาค การกระทำของกำนันและผู้ใหญ่ดังกล่าวซึ่งเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือแก่ผู้รับสมัครเลือกตั้งอาจมีหรือ ไม่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังในการเลือกตั้ง

¹²² กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่, “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551”, มาตรา 27 มาตรา 34 และมาตรา 34 ทวิ, ค้นคืน 1 สิงหาคม 2562, จาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C503/%C503-20-9999-update.htm#_ftnref32

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงเป็นการมีส่วนร่วม หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สุจริตต่อ การเลือกตั้งดังกล่าวอันเป็นการเข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา 82 (9) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ คือ¹²³ ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่ เกี่ยวข้องกับประชาชน กับต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของ ข้าราชการ ซึ่งเป็นการผิดวินัยของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นตามมาตรา 61 ทวิ ของ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551¹²⁴ บัญญัติว่า กำนัน และผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ การกระทำความผิดดังกล่าวถือว่ากระทำผิดวินัยของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น วินัยและโทษผิดวินัยของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอำนาจการลงโทษคือ กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนนายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำนัน และผู้ใหญ่บ้านได้แก่ ลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ ตัดเงินเดือน โดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้า แผนกกับผู้กระทำผิดชั้นเสมียนพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และลงโทษภาคทัณฑ์ และหากเมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิด ในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง ต้องถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็น การเสียหายแก่ราชการจะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ การสั่งให้กลับ เข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักให้เพียงใดหรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹²³ ข้อมูลวินัยข้าราชการพลเรือน, “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551”, มาตรา 82 (9),

ค้นคืน 1 สิงหาคม 2562, จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000089/KM/6_KM/4_pokkong/5.pdf;

¹²⁴ กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่, “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ. 2551”, มาตรา 61 ทวิ, ค้นคืน 1 สิงหาคม 2562, จาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C503/%C503-20-9999-update.htm#_ftnref32

ผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับเก่า และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ที่จะมีการบังคับใช้ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในคราวหน้า ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านของตนดังกล่าวในลักษณะเป็นห้วคະແນນให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านและตำบลให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อาจมี หรือไม่มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง กำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาคในระดับตำบลที่เป็นแขนขาของรัฐบาลส่วนกลางเป็นฐานเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อาจมี หรือไม่มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง สามารถได้เปรียบกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่น ๆ เพราะการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว นั้น ถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจ อิทธิพล และมีชื่อเสียงในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในการปกครองท้องที่ในพื้นที่ดังกล่าวจะให้ความเคารพนับถือและเกรงอำนาจอิทธิพลของบรรดามุคคุดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่จะสื่อให้ประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนนั้นเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งอาจเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ในการเลือกตั้งที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในคราวหน้า ที่ไม่สามารถเอาผิดได้เช่นกัน ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ซึ่งปรากฏรายละเอียดการเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ตามตารางด้านล่างดังนี้

4.2 การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มาตรา 60 กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ มาตรา 69 ดังนี้

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่
<p>มาตรา 60 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติระงับ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำความผิดในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้</p> <p>เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็ว ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคสอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจมอบอำนาจให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>มาตรา 69 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติระงับ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำความผิดในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งจนกว่าจะมีการประกาศผลการนับคะแนนได้</p>

ที่มา: พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ (2562)

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด และอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด การเลือกผู้นำขององค์การดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งยังปรากฏปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาวิจัยขอนำบทสรุป และข้อเสนอแนะตามลำดับดังนี้

1. บทสรุป

ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอบทสรุปปัญหาความสุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจากประเด็นปัญหาดังกล่าวตามลำดับดังนี้

1.1 ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

การเลือกตั้งสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาพบว่า ยังมีช่องโหว่ทางกฎหมายในการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ด้วยการให้เงิน หรือสิ่งของ สัญญาว่าจะให้เงินหรือสิ่งของ และการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีหรือไม่มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง ผ่านหรือไม่ผ่านหัวคะแนนที่นำมาใช้ในการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่รู้และไม่รู้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะใช้บังคับในการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นในคราวหน้า โดยมีพฤติกรรมและการกระทำ คือการขายสิทธิซื้อเสียง การเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การขายสิทธิซื้อเสียงด้วยการสัญญาว่าจะให้เงิน หรือสิ่งของ หรือรูปแบบอื่น ๆ และการซื้อสิทธิขายเสียงด้วยการซื้อบัตรประจำตัวประชาชน

ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ปรากฏการณ์ในการเลือกตั้งดังกล่าวเต็มไปด้วยความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นพฤติกรรมที่แปลกแยกไปจากครรลองที่ควรเป็นตามกฎหมาย การกระทำดังกล่าวเป็นการอาศัยช่องโหว่ของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ในมาตรา 57 และมาตรา 60 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ มาตรา 65 และมาตรา 69 ที่จะใช้บังคับในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นในคราวหน้า ถือเป็นการกระทำที่ผิดทั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเองก็อาจจะเป็นคนเริ่มกระบวนการขายสิทธิขายเสียงของตนในการเลือกตั้งดังกล่าวเสียเอง ด้วยการเรียกร้องรับเงินสิ่งของ ทรัพย์สินและผลประโยชน์อื่นจากผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจผ่านหัวคะแนนหรือไม่ โดยวิธีการเจรจาต่อรองในเรื่องราคาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะให้ แจก หรือสัญญาว่าจะให้ลงในพื้นที่หมู่บ้านและตำบลในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือประชาชนอาจขาดความรู้และสำนึกการมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับตำบล หรือท้องถิ่น ในขณะเดียวกันบทบาทของสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนักการเมืองระดับตำบลดังกล่าวที่มีส่วนอย่างสำคัญในการกระตุ้นและปลุกจิตสำนึกแก่ประชาชนในทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ซึ่งประชาชนในหมู่บ้านและตำบลควรจะได้รับข่าวสารทางการเมืองจากบุคคลดังกล่าวในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยโดยประมาณกว่า 4 เดือน เป็นต้น

1.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า กับ พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่

ในทางปฏิบัติบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ตามมาตรา 57 ไม่สามารถที่จะใช้บังคับอย่างแท้จริงได้ เนื่องจากยังมีปัญหาหลายประการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และอาจจะเป็นปัญหาทำนองเดียวกันในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ในมาตรา 65 ที่จะบังคับใช้ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นคราวหน้าต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 แล้ว คือปัญหาความไม่สุจริตของการกระทำในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่า

พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมานั้น เอาผิดกับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีหรือไม่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังซึ่งอาจผ่าน หรือไม่ผ่านหวัคະແນในพื้นທີ່ในการซื้อสิทธิขายเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือประชาชนได้ในกรณีจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด และให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด หรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด รวมถึงการกระทำที่เป็นการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพ หรือการรื่นเริงต่าง ๆ การเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด และหลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใดคั้งที่ผู้ศึกษาวิจัยได้อธิบายอนุมาตรา (1) และ (2) ในรายงานบทที่ 4 ไว้แล้ว จากการกระทำดังกล่าวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นความผิดได้ก็ต่อเมื่อบุคคลดังกล่าวได้ลงมือกระทำการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังกล่าวครบถ้วนแล้ว นอกจากนี้ สอดคล้องกับการศึกษากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่ได้นำเสนอไว้ในรายงานบทที่ 3 ในกรณีที่คล้ายกันพบว่า มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ที่เตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งบริจาคเงินแก่องค์กรหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ตนได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการป้องปรามและป้องกันการกระทำความผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยมีได้มีการกำหนดห้วงระยะเวลาในการห้ามการกระทำดังกล่าวดังปรากฏการบัญญัติในประเทศไทย ถือเป็นแนวทางหนึ่งจากหลากหลายแนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยได้ และในประเทศไทยพบว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า มีปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคราหน้า ส่งผลให้เจตจำนงของประชาชนในการที่จะได้ผู้แทนในระดับตำบลหรือท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีคุณธรรมจรรยา และมีความรู้ความสามารถ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นทั้งสมาชิกสภา นายก หรือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า อยู่ในระดับน้อยไม่ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนั้นการที่มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคราหน้า จะตอบสนองเจตจำนงของประชาชนในการที่จะได้ผู้แทนในระดับตำบลหรือท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีคุณธรรมจรรยา และมีความรู้ความสามารถ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นทั้งสมาชิกสภา นายก หรือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ที่จะมีการบังคับใช้กฎหมาย การเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวในการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลที่จะมีขึ้นในคราวหน้า ซึ่งเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเจตนารมณ์ของ หลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนใน ตำบล หรือท้องถิ่นอย่างสำคัญ

ปัญหาระยะเวลาของความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใน การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นคราวหน้า จะพบว่าในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวัน ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือก่อนลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภา นายกหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะให้ผ่านห้วคะแนน หรือไม่ นำเงินไปแจกจ่ายให้ในลักษณะการบริจาคหรือรูปแบบอื่น ๆ ให้กับประชาชนเป็นรายบุคคลและ รายกลุ่ม ซึ่งบุคคลในกลุ่มอาจจะเป็นกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ และกลุ่มเยาวชน เป็นต้น ห้วคะแนน แต่ละคนจะรับผิดชอบจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รู้จักคุ้นเคยและไว้ใจได้ ประมาณ 20 ถึง 30 คน เป็นการจ่ายเงินในลักษณะดังกล่าวเฉพาะกลุ่มแบบหวังผลว่า หมู่บ้านนี้คะแนนของผู้สมัครรับ เลือกตั้งจะออกมาอย่างหนาแน่น ดังนั้น ในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนครบวาระการดำรง ตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งสมาชิกสภา หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะใช้ช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงในรูปแบบอื่น ๆ ดังได้กล่าวในรายงานบทที่ 4 แล้ว การกระทำ ดังกล่าวของสมาชิกสภา หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนวันครบวาระการดำรง ตำแหน่งไม่ได้เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อนุมติโครงการหรือ กิจกรรมใหม่ที่มีลักษณะซื้อสิทธิขายเสียงจากประชาชนในพื้นที่ภายในช่วงเวลาภายในเก้าสิบวัน ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงไม่ถือว่าการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของ กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นตามมาตรา 57 วรรคสอง ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า แต่จะเข้าข่ายในการกระทำความผิดเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะมีการบังคับใช้ในกรเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นอื่น ๆ ในคราวหน้า และเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ในมาตรา 53 อนุมาตรา (1) และ(2) และที่สำคัญถือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดมูลฐาน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 ในมาตรา 7 อนุมาตรา (1) ด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นด้วยกับช่วงเวลา ภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือผู้บริหารในองค์การบริหาร

ส่วนตำบล ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่นั้น จะปรับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่จะมีขึ้นในคราวหน้า ซึ่งยังไม่ได้พบปัญหา หรือข้อเท็จจริงในการเลือกตั้งดังกล่าวใน เรื่องเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือผู้บริหารในองค์การบริหาร ส่วนตำบลแต่ประการใด หากขยายระยะเวลาจากภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรง ตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาอื่น หรือมากกว่าเก้าสิบวันดังกล่าวแล้ว อาจจะมีผลกระทบต่อ นโยบายที่มีต่อประชาชนที่จะได้รับประโยชน์ในพื้นที่ในการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ ไม่ว่าจะ เป็นโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวทั่วไป หรือมีลักษณะเป็นการบรรเทาทุกข์จากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่กระทำเป็นปกติอยู่แล้ว หรือเป็น โครงการที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเห็นว่า ช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 65 แห่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ เป็น ช่วงเวลาที่เหมาะสมแล้ว

ส่วนปัญหาการมีส่วนร่วมของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อความไม่สุจริตในการ เลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 สรุปมาอย่างสังเขปในมาตรา 27 มาตรา 34 และมาตรา 34 ทวิ เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็น หัวหน้าราษฎรในตำบลและหมู่บ้านของตนดังได้กล่าวไว้ในรายงานบทที่ 4 แล้วนั้น อำนาจและ หน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่นดังกล่าว เอื้อต่อการเป็นหัวคะแนนในลักษณะการให้สนับสนุน และความช่วยเหลือการให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา นายกหรือผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีส่วนร่วมต่อความไม่สุจริตของการกระทำในการเลือกตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบลตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และอาจเป็นปัญหาในทำนองเดียวในการบังคับใช้ตามมาตรา 69 แห่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ที่จะมีการ บังคับใช้ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในคราวหน้า ในประเด็นการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งกำนัน และผู้ใหญ่น ใช้อำนาจหน้าที่ของตนดังกล่าวในท้องถิ่น ในการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุน ในลักษณะที่เป็นหัวคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา หรือผู้บริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ซึ่ง

ได้เปรียบกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่น ๆ นอกจากนี้ การให้ช่วยเหลือ และสนับสนุนของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจ อิทธิพล และมีชื่อเสียงในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตการปกครองท้องที่ในพื้นที่ดังกล่าวจะให้ความเคารพนับถือและยำเกรงอำนาจอิทธิพลของบรรดาบุคคลดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่จะสื่อให้ประชาชน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนนั้นเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ และช่วยเหลือประชาชนได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 60 ในพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ที่ไม่สามารถเอาผิดได้ และอาจจะเป็นปัญหาหรือไม่ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะบังคับใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในคราวหน้าต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการกระทำของกำนันและผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวเป็นการสนับสนุน และช่วยเหลือแก่ผู้รับสมัครเลือกตั้งในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สุจริตต่อการเลือกตั้งดังกล่าวอันเป็นการเข้าข่ายการกระทำ ความผิดตามมาตรา 82 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และเป็นการผิดวินัยของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ดังปรากฏรายละเอียดในรายงานบทที่ 4 แล้ว ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นควรเสนอแนวทางว่า ควรมีมาตรการทางวินัยทั่วไปทางกฎหมาย เพื่อมาควบคุมการมีส่วนร่วมของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ที่จะใช้บังคับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวหน้า

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่จะใช้บังคับในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ในคราวหน้านั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวหากปรากฏปัญหาทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ฉบับเก่า ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

2.1.1 มาตรา 65 วรรคสอง ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งดังกล่าว ในเรื่องระยะเวลา “ภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือก่อนการลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ยังคงเหมือนเดิม เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่นั้น จะปรับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา นายก หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีขึ้นในคราวหน้า ซึ่งยังไม่ได้พบปัญหา หรือข้อเท็จจริงของความไม่สุจริตในการเลือกตั้งดังกล่าว อันเป็นการทดลองใช้ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นคราวหน้า ทั้งนี้ เพื่อลดการจูงใจของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวที่มีต่อประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในการซื้อสิทธิขายเสียง หรือปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่น ถ้าหากขยายระยะเวลาจากภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาอื่น หรือมากกว่าเก้าสิบวันแล้ว อาจจะมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะที่มีต่อประชาชนที่จะได้รับประโยชน์ในพื้นที่ในการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใหม่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจกรรมสาธารณะดังกล่าวทั่วไป หรือมีลักษณะเป็นการบรรเทาทุกข์จากภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่กระทำเป็นปกติอยู่แล้ว จึงเห็นว่าช่วงเวลาภายในเก้าสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกหรือผู้บริหารในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตาม มาตรา 65 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมแล้ว

2.1.2 หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำบล หรือท้องถิ่น โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในลักษณะเป็นห้วกะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งดังกล่าว และมีความผิดวินัยทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ซึ่งควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 69 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการสนับสนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง หากมีมูลให้ผู้บังคับบัญชาให้สอบสวนวินัยไว้ก่อน”

2.1.3 พยานหลักฐาน ที่จะทำให้กลไกการตรวจสอบการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร และพยานวัตถุ โดยเฉพาะพยานบุคคลที่ให้ข้อมูล การซื้อสิทธิขายเสียงแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง พยานนั้นควรได้รับการดูแลคุ้มครองพยานตามกฎหมาย ซึ่งควรจะมีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวในระดับเชิงลึกต่อไป

2.2 ข้อเสนอแนะทั่วไปที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล

หากเกิดปัญหาความสุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่ ที่จะใช้ บังคับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ใน คราวหน้าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอแนวทางแก้ไขทั่วไป หรือกลไกที่สามารถ แก้ไขปัญหาความสุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับดังนี้

2.2.1 การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการเลือกตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือท้องถิ่น

การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วน ตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไก หรือกิจกรรมที่สะท้อนแสดงออกซึ่งเจตจำนง และการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนในการส่งบุคคลหรือคณะบุคคลเชิงกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์และ แนวนโยบายระดับตำบลในการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด รวมตลอดจนถึงการตัดสินใจนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ประชาชนในหมู่บ้านและตำบลเป็นองค์รวมและท้ายที่สุด คือการสร้างความกินดีอยู่ดี ให้แก่ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจ การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหา ทางเลือกในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และสนองความต้องการของเขา เอง พิจารณาในทางทฤษฎีการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองท้องถิ่นใน รูปแบบอื่น ๆ ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งคณะ บุคคลใดจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับตำบล ให้เป็นไปใน แนวทางใดก็ด้วยความเห็นชอบหรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่จากกระบวนการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลในตำบล ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่าพึงรองรับหรือเป็นไปโดย อาศัยความรู้สึกบางประการผ่านนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ตระหนักถึงผลกระทบและ

ผลเสียของการซื้อสิทธิขายเสียงที่จะสร้างปัญหาทางสังคม และเศรษฐกิจ และการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

2.2.2 การสนับสนุนองค์การเอกชนให้มีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่น

การสนับสนุนองค์การเอกชนให้มีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ควรต้องประสานภารกิจร่วมกันระหว่างองค์กรอิสระของรัฐ กับองค์เอกชนเครือข่ายประชาธิปไตยต่าง ๆ เพื่อวางรากฐานของประชาชนให้มีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ปัจจุบัน ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นรากหญ้า และระดับชาติ รวมทั้งสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.2.3 การเน้นประชาสัมพันธ์เชิงปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่น

การเน้นประชาสัมพันธ์เชิงปฏิบัติคือ การเข้าหาประชาชนในพื้นที่หมู่บ้าน และตำบล ซึ่งเป็นระดับรากหญ้าให้เข้าใจสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ประกอบกับการช่วยกันตรวจสอบพฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ให้ตกอยู่ภายใต้แรงจูงใจจากการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ควรต้องพยายามประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าใจในสิ่งที่ถูกต้อง เช่น กระบวนการสืบสวนและสอบสวนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม และกระบวนการลงคะแนนได้ดำเนินการอย่างรัดกุมและชัดเจนเช่นกัน

2.2.4 การสร้างค่านิยมในการทำงานในหน่วยงานเลือกตั้งท้องถิ่น

การสร้างค่านิยมในการทำงานของหน่วยงานเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน โดยใช้หลักการดำเนินงานที่เน้นความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานดังกล่าวทั้งภาครัฐกับภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทุกสาขาอาชีพ อีกทั้งควรต้องมีการพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นทีม นอกจากนี้ ควรสร้างระบบการให้ความรู้ และความเข้าใจแก่บุคลากรที่มาช่วยจัดการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องด้วยการชักจูงการปฏิบัติ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งมีการควบคุมกำกับ และนิเทศการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอเป็นต้น

2.2.5 องค์กรภาคประชาสังคมที่มีอยู่ทุกพื้นที่ในสังคมไทย

องค์กรภาคประชาสังคมต้องเดินแผนเชิงรุกที่ถือเป็นวาระสำคัญของทุกองค์กรภาคประชาสังคมทุกภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ของตนที่มีการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ และการเลือกตั้งในระดับชาติ ในประเด็นไม่ขายสิทธิขายเสียงจากประชาชนแก่ผู้ซื้อสิทธิและเสียง ในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา หรือนายก หรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งอาจมีหรือไม่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังอาศัยช่องทางหรือช่องโหว่ทางกฎหมายในการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งด้วยการให้เงินหรือสิ่งของ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือสิ่งของ หรือรูปแบบอื่น ๆ อาจจะผ่านหรือไม่ผ่านห้วคะแนนเสียงก็ได้ และร่วมกันรณรงค์ไม่ขายสิทธิขายเสียงของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในระดับท้องถิ่น คือการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ถือเป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเจตนารมณ์ของหลักการกระจายการปกครองทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและประเทศชาติ ทั้งนี้ โดยเริ่มมีการเปิดหมู่บ้านและตำบลไม่ขายสิทธิขายเสียงของประชาชน และจัดกิจกรรมเดินรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในหมู่บ้านและตำบลไม่ขายสิทธิขายเสียงของประชาชน เพื่อให้เป็นหมู่บ้านและตำบลเป็นต้นแบบ (Model) อีกทั้งยังร่วมกันกับประชาชนเดินขบวนแห่รณรงค์การของประชาชน ไปรอบ ๆ หมู่บ้านและตำบล ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและตำบล เข้าใจและตระหนักว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ และการเลือกตั้งในระดับชาติดังกล่าว ถือเป็นต้นเหตุของปัญหาทางการเมืองในด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาการทุจริต ปัญหาความชอบธรรมในการเลือกตั้ง และปัญหาจริยธรรมของประชาชน นอกจากนี้ เป็นการสร้างจิตสำนึกการเป็นพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย เพื่อให้มีการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้เป็นการเลือกตั้งที่มีคุณภาพที่ไม่มีการทุจริตต่อไป



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. (2561). “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=430.
- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. (2561). “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550”. ค้นคืน 5 สิงหาคม 2562. จาก <http://web.krisdika.go.th/ipads/data/con004memHouRepVot50.pdf>.
- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น. (2562). “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562”. ค้นคืน 20 เมษายน 2562. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF.
- กฎหมายว่าด้วยเทศบาล. (2561). “พระราชบัญญัติเทศบาล” (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก <http://udoncity.dungbhumi.com/public4/content/>.
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร. (2561). “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก http://www.local.moi.go.th/sub_law_61.htm.
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. (2561). “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา. (2561). “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2562/A/050/T_0120.PDF.
- กฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญ. (2561). “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก <https://th.wikisource.org/wiki/>.
- กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่. (2562). “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551”. ค้นคืน 1 สิงหาคม 2562. จาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C503/%C503-20-9999-update.htm#_ftnref32.

- กฎหมายว่าด้วยสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. “พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก <http://hydrolaw.thaiwater.net/>.
- กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2561). “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540”. ค้นคืน 5 มีนาคม 2561. จาก <http://hydrolaw.thaiwater.net/web/>.
- กรมวิชาการ. (2534). *เอกสารแนะนำหลักสูตรฉบับปรับปรุง*. กรุงเทพมหานคร; การศึกษา.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551). *คู่มือวิทยาการการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร; สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง.
- กรมสามัญศึกษา. (2536). *คู่มือนิเทศการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในสถานศึกษา*. กรุงเทพมหานคร; การศึกษา.
- การเลือกตั้ง, (2547). *สำนักงานคณะกรรมการ. รายงานการวิจัยปัญหาการจัดการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพมหานคร; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547.
- การเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส. (2562). “ปัญหาความไม่สุจริตและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่น”. ค้นคืน 20 เมษายน 2562. จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/20180925e3fc9e693065ce59fa54286938a76b94194911.pdf>.
- การเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา. (2562). “ความไม่สุจริตและแนวทางแก้ไขความไม่สุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่น”, ค้นคืน 25 เมษายน 2562, จาก <https://voicetv.co.th/read/cLUgkb9en>.
- โกวิท พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร; วิญญูชน.
- _____. (2546). *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร; เสมอธรรม.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2543). *พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพมหานคร; คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ข้อมูลความผิดมูลฐาน. (2562). “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558”. ค้นคืน 5 สิงหาคม 2562. จาก [https://library2.parliament.go.th/given take/content_nla2557/law98-081058-1.pdf](https://library2.parliament.go.th/given%20take/content_nla2557/law98-081058-1.pdf).

- ข้อมูลวินัยข้าราชการพลเรือน. (2562). “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551”.
 ค้นคืน 1 สิงหาคม 2562, จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000089/KM/6_KM/4_pokkong/5.pdf.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2546). *คู่มือการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น*.
 กรุงเทพมหานคร; เอส.อาร์.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2556). *รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น*.
 กรุงเทพมหานคร; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- จิโรช วิระชัย สุรพล ราชภัฏจารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2542). *รัฐศาสตร์ทั่วไป*.
 กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จรูณ กำวี. (2552). *การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชานิติศาสตร์.
 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.
- จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. (2555). *รัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร; มายด์พับลิชชิง.
- จุมพล หนิมพานิช. (2545). *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย*. นนทบุรี; สำนักวิชาการ
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร; วิญญูชน.
 _____ . (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*.
 กรุงเทพมหานคร; วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *แนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร; พิมพ์พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2548). *การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร;
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัชชานุช พิชิตธนรัตน์. “การทุจริตเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี”. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา* 7, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2561) : 72-81.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2550). *ท้องถิ่นอภิวัฒน์*. กรุงเทพมหานคร; สถาบันวิถีทรรศน์
 มุลินีวิถีทรรศน์.
- ธโรธร ตู่ทองคำ. (2545). “กระบวนการการเลือกตั้ง”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย*. (หน่วยที่ 8). นนทบุรี; สาขาวิชารัฐศาสตร์.
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- น้ำแท้ มีบุญสถ์ล่าง. (2546). *ประมวลกฎหมายอาญา*. กรุงเทพมหานคร; ภูมิบัณฑิต.
- นิสารัตน์ วัชรวิงศ์ ณ อยุธยา. (2535). *การรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 : ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาลนครเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- บุญธรรม เลิศสุชีเกษม. (2543). *เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญอริ ยีหมะ. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. นนทบุรี; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ประยูร กาญจนกุล. (2548). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2547). “การเมืองการปกครองไทย”. ใน *เอกสารการสอนวิชารัฐศาสตร์*. (หน่วยที่ 4). นนทบุรี; สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2548). “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย*. นนทบุรี; สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. (2549). *ระบบทุจริตการเลือกตั้ง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- พิมลจันทร์ นามวัฒน์. (2549) “การเลือกตั้ง”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง*. นนทบุรี; สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รศคนธ์ รัตนเสริมพงษ์. (2551). “แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น”. ใน *เอกสารการสอนวิชาการบริหารท้องถิ่น*. (หน่วยที่ 1-7). พิมพ์ครั้งที่ 8. นนทบุรี; สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2546). *การพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร; นิติธรรม.

- วิชรา ไชยสาร. (2541). *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*. กรุงเทพมหานคร; นิติธรรม.วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2551) สถาบัน. *รายงานการวิจัยการศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551.
- วิรัช ธีรพันธุ์เมธี. (2537). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร; ดวงแก้ว.
- วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2549). *การเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2548). *ผู้ปกครองที่พึงประสงค์กับการเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพมหานคร; บรรณกิจ.
- สนับสนุนการวิจัย, และสถาบันพระปกเกล้า. (2546). *สำนักงานกองทุน. บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร; สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า. 2546.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร; คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- _____. (2539). *รายงานการวิจัยแนวความคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ*. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2547). *คู่มือประชาชนสำหรับการเลือกตั้ง*. กรุงเทพมหานคร; เอส.อาร์.พรีนติ้ง แมสโปรดักส์.
- _____. (2548). *คู่มือการรับสมัครเลือกตั้ง*. กรุงเทพมหานคร; ธเนศเพรส.
- _____. (2550). *รวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545*. กรุงเทพมหานคร; ศิริวัฒนาอินเตอร์พรีนติ้ง.
- สีมา สีมานันท์. (2542). “การปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ”. *นิตยสารท้องถิ่น*. 39, 9 (กันยายน 2542) : 34-46.
- สุชุม นवलสกุล. (2542). *การเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2549). *พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย*. กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุทธิดา คงเดชา. (2554). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษากรณีการทุจริตการเลือกตั้ง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- สุภาพ สาริพิมพ์. (2543). *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อนันต์ อนันตกุล. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร; มิติใหม่.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2542). *ประชาธิปไตย-อุดมการณ์หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อำนาจ อุ่นทอง. (2554). *บทบาทของผู้นำชุมชนในการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง กรณีศึกษาอำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- อิทธิ พินิจพรดิถ. (2546). *พฤติกรรมกรรมการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาเขตบางนา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- อุทัย หิรัญโต. (2549). *การกระจายอำนาจการปกครองของไทย*. กรุงเทพมหานคร; เอส.อาร์.พรีนติ้งแมสโปรดักส์.
- อุสาค์ โกมลปานิก. (2545). “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 2*. (หน่วยที่ 11). นนทบุรี; สาขาวิชาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายมารุยูกิ รานิง
วัน เดือน ปีเกิด	05 มีนาคม 2524
สถานที่เกิด	ตำบลบางนาค อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส
ประวัติการศึกษา	ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยฟาฏอนี พ.ศ. 2546 ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ พ.ศ. 2551 ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2554
สถานที่ทำงาน	สำนักงานกฎหมายและทนายความรานิง 75 ซอยเทศบาล ถนนโลกเลี่ยน ตำบลบางนาค อำเภอเมืองนราธิวาส จังหวัดนราธิวาส
ตำแหน่ง	ทนายความ

