

ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



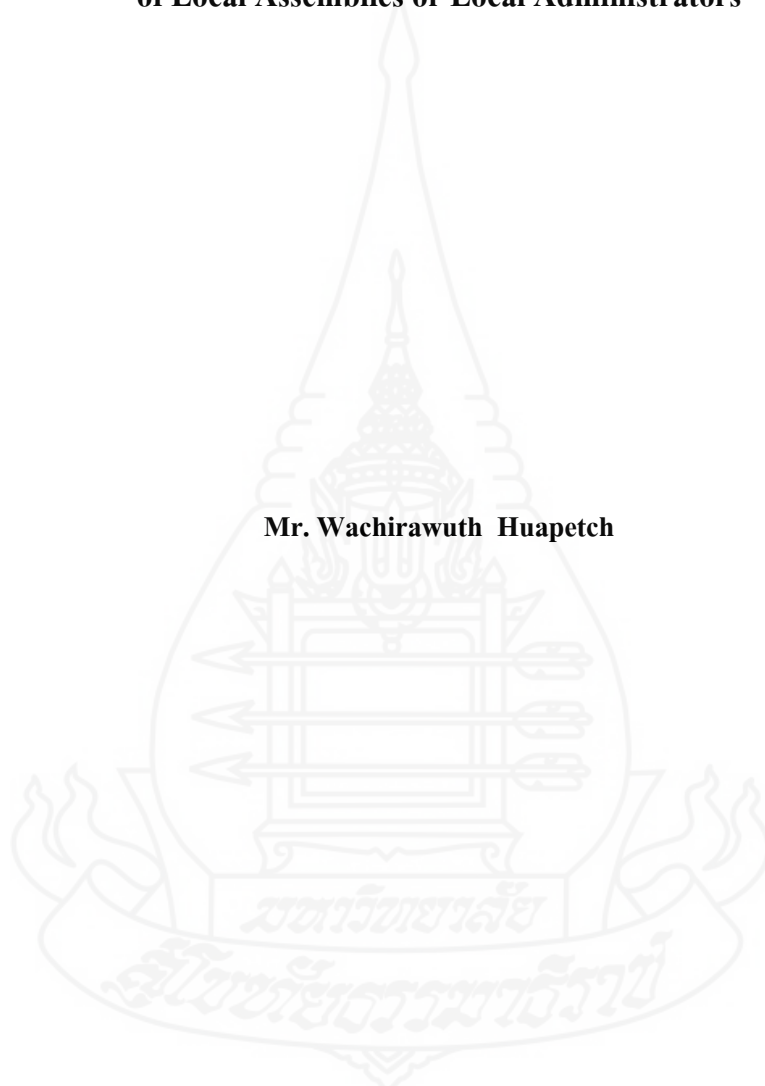
นายวิชาวุฒิ ห้วเพชร

การศึกษาครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2557

**Eligibility to Raise Objection to the Election of Members
of Local Assemblies or Local Administrators**

Mr. Wachirawuth Huapetch



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

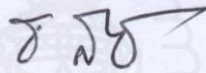
Sukhothai Thammathirat Open University

2014

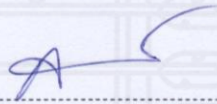
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล	นายวิชราวุฒิ ห้วเพชร
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558

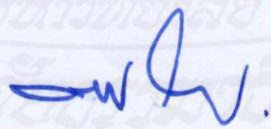
คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)



.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้ศึกษา นายวิชราวุฒิ หัวเพชร รหัสนักศึกษา 2564002091 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช
ปีการศึกษา 2557

บทคัดย่อ

การศึกษา คั่นคว้ออิสระ เรื่อง ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษากฎหมายการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศและในประเทศไทย (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และ (4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาคั่นคว้อข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดโดยรวมเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไว้ 3 กรณี ได้แก่ (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้บางกรณี เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะที่ไม่ครอบคลุมเขตพื้นที่ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลายเขตเลือกตั้งและมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นที่ใกล้ชิดเมื่อได้พบเห็นกับการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการร้องคัดค้านได้นั้น ไม่มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ประกอบกับปัจจุบันกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนขึ้นเพื่อถ่วงดุลบุคคลผู้คัดค้านที่มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งได้มากขึ้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ในทุกเขตการเลือกตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

Independent Study title: Eligibility to Raise Objection to the Election of Members of Local Assemblies or Local Administrators

Author: Mr. Wachirawuth Huapetch; **ID:** 2564002091; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Thawatchai Suwanpanich, Associate Professor;

Academic year: 2014

Abstract

The main purposes of the independent study on “Eligibility to Raise Objection to the Election of Members of Local Assemblies or Local Administrators” are as follows: (1) to investigate concepts and theories on the election of members of local assemblies or local administrators and eligibility to raise objection to such election; (2) to investigate domestic and foreign laws related to the election of members of local assemblies or local administrators; (3) to study and analyze legal issues concerning the law on the election of members of local assemblies or local administrators in Thailand; and (4) to find solutions to problems about eligibility to raise an objection to the election of members of local assemblies or local administrators.

A qualitative approach was employed in this independent study, and the study was mostly based on documentary research. The researcher collected all data from legal textbooks, law articles and dissertations, as well as the legal provisions regarding eligibility to raise an objection to the election of members of local assemblies or local administrators and other relevant documents.

The study shows that in general, the Act on the Election of Members of Local Assemblies or Local Administrators, B.E. 2545 (2002) allows only the following persons to raise objections to all types of local elections: (1) eligible voters of not less than ten in number; (2) a candidate at the election; and (3) a provincial governor or district chief officer of the electoral district. This results in some problematic issues. For example, in some elections within a small area like Tambon (under the responsibility of Tambon Administration Organization), not all districts are included in the electoral division, and there are less eligible voters who can raise an objection in each electoral district in comparison with the number of voters in other different areas. Therefore, in spite of reasonable grounds, the other eligible voters in the nearby electoral districts are unable to raise an objection to the election due to the limitations on eligibility under the Act. Additionally, the present rule and procedure for raising an objection against the election are stricter and limit the eligibility of persons having interest in the election and able to raise an objection. In this regard, the researcher suggests that amendments should be made to Section 102 of the Act on the Election of Members of Local Assemblies or Local Administrators, B.E. 2545 (2002). Such provision should allow all eligible persons to exercise their right to objection against the election in all electoral districts within their local area. For instance, in one Tambon area, all eligible voters should be entitled to raise an objection to any election in any electoral district within such area.

Keywords: Local administration, Eligibility to Raise Objection to the Election

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์ อย่างดียิ่งจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระ และได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ตรวจสอบแก้ไขการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระจนสำเร็จสมบูรณ์ ตลอดจนคำแนะนำดีชมที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการเขียนการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ด้วยความเคารพยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณบูรพคณาจารย์ ที่ได้สั่งสอน อบรม และให้ความรู้แก่ผู้เขียน จนสามารถนำความรู้เหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในการศึกษารุ่นนี้ และขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ซึ่งเป็นผู้ที่มีพระคุณสูงสุดในชีวิตของผู้เขียนที่ได้ให้กำลังใจและอยู่เคียงข้างผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งเพื่อน ๆ ร่วมงาน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ เพื่อน ๆ นักศึกษา ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนข้อมูล และเป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนด้วยดีตลอดมาทั้งในระหว่างการศึกษาและในการจัดทำการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ ตลอดจนท่านอาจารย์ศรุต จุยมณี (คณบดีคณะนิติศาสตร์) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนากร โกมลวานิช และอาจารย์ศาสตรา แก้วแพ่ง (รองคณบดีคณะนิติศาสตร์) ที่ได้ให้โอกาส สนับสนุน และส่งเสริมผู้เขียนตลอดมา จนทำให้การศึกษารุ่นนี้ของผู้เขียนประสบผลสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจ

คุณประโยชน์ของการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้หากจะมีปรากฏ ผู้เขียนขอขอบแต่ผู้มีพระคุณทั้งหลายข้างต้น แต่หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	4
3. ขอบเขตการศึกษา	4
4. ระเบียบวิธีวิจัย	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6
1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	6
1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ	6
1.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจ	8
1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ	9
1.4 ผลดีและผลกระทบของการกระจายอำนาจ	10
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	13
2.1 ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นสากล	13
2.1.1 การปกครองท้องถิ่นตามระบบคอนติเนนท	13
2.1.2 การปกครองท้องถิ่นตามระบบแองโกล-แซกซอน	13
2.2 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น	14
2.3 ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น	17
2.4 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.5 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น	19
2.6 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	21
3. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	21
3.1 ความหมายของการเลือกตั้ง	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 คุณค่าของการเลือกตั้ง.....	26
3.3 ความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	26
3.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง.....	29
4. แนวคิดเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง.....	32
4.1 ความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้ง.....	32
4.2 วัตถุประสงค์ของการคัดค้านการเลือกตั้ง.....	33
4.3 องค์ประกอบและแนวคิดขององค์ประกอบของการคัดค้านการเลือกตั้ง.....	35
4.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง.....	36
4.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง.....	37
4.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง.....	38
บทที่ 3 การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ประเทศไทยและในต่างประเทศ.....	41
1. การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	41
1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	41
1.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	41
1.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	43
1.2 การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	49
1.3 การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	49
1.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	49
1.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	50
1.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	51

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2. การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ประเทศไทย.....	51
2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย..	51
2.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย.....	52
2.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	53
2.2 การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	57
2.3 การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	58
2.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	58
2.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	58
2.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	59
3. การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย.....	59
3.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	59
3.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย.....	59
3.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	60
3.2 การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	68
3.2.1 ระบบการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	69
3.2.2 ที่มาของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545.....	71
3.2.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	72
3.3 การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	78
3.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	79
3.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	86
3.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	88

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	94
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	103
1. บทสรุป.....	103
2. ข้อเสนอแนะ.....	107
บรรณานุกรม.....	110
ประวัติผู้ศึกษา.....	115



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข โดยการก่อการ ของคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น สภาพพื้นฐานทางสังคมและบริบทภูมิหลัง ของสังคมไทยในขณะนั้น ยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับวิธีการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นระบอบประชาธิปไตยของไทย เกิดจากชนชั้นนำ ของประเทศจำนวนหนึ่งเท่านั้น หาได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่แม้แต่ขณะนี้เอง ความรู้ความเข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ก็ยังไม่มี ความเข้าใจถึงวิธีการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ถึงเจตนารมณ์ตามวิถีแห่งประชาธิปไตย

ประเทศไทย มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการ ปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปรากฏในสองลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่ง เป็นรัฐธรรมนูญมุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวร โดยมีการร่างอย่างเป็นทางการเป็นระบบกับอีกลักษณะหนึ่ง มุ่งจะใช้บังคับใช้ลักษณะเป็นการชั่วคราว ซึ่งมักเรียกว่า รัฐธรรมนูญการปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว บางฉบับ ใช้บังคับเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งเกิดขึ้น โดยการทำรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน 9 ปีเศษ แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรหลายฉบับ ใช้บังคับในระยะเวลาดสั้น ๆ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับ การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งไม่ได้ อยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริง แต่กลับตกอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายทหารระดับสูง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญที่มุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวร จึงมักถูกยกเลิกโดย รัฐประหาร โดยคณะผู้นำทางทหาร ซึ่งคณะรัฐประหารมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูป หรือคณะรักษาความสงบเรียบร้อย เมื่อยึดอำนาจได้สำเร็จก็จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว แล้วจึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มุ่งใช้บังคับถาวรแล้ว ก็จะมีการเลือกตั้ง และตามด้วยการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่เมื่อ รัฐบาลบริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่ง ก็จะถูกรัฐประหาร และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

แล้วก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พร้อมทั้งจัดให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่อีก หนวนเวียนเป็นวงจรการเมืองของรัฐไทยอย่างต่อเนื่อง เป็นเวลานานนับหลายสิบปี นับตั้งแต่ เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

สิ่งที่สามารถนำมาเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในฐานะผู้เป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่แทนตนเอง ซึ่งเป็นกลไกแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ ที่จะ มีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มทางการเมืองที่มีอุดมการณ์ หรือนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้ที่ตนเลือกไป ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่เป็น ปฏิบัติหรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน สำหรับการเลือกตั้ง “ผู้แทน” ของประชาชน เพื่อเข้ามา บริหารราชการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ของประเทศไทย โดยมองภาพไปยังประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิ มีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งสามารถแบ่งการเลือกตั้ง “ผู้แทน” ของประชาชนได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การปกครองในระดับท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการปกครอง ของประเทศไทย ที่ต้องการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ตามหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้พัฒนาการการปกครองท้องถิ่น ของประเทศไทยแตกต่างจากพัฒนาการการปกครองของต่างประเทศ ที่มีรากฐานประชาธิปไตย ที่แข็งแกร่ง จากพื้นฐานของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่น ของประเทศไทย มีพัฒนาการที่ล่าช้าและยังไม่สามารถเป็นองค์กรที่เข้มแข็งตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจาย อำนาจทั้งทางการเมือง การปกครอง และการบริหารจากรัฐไปสู่ประชาชนในชุมชนและหมู่บ้าน ทั้งประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยทางตรง โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติมิให้ข้าราชการของรัฐ เข้าไปดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการ เลือกตั้งของประชาชน ประชาชนใช้อำนาจประชาธิปไตย ระดับท้องถิ่นโดยตรง ในการเสนอ ร่างข้อบัญญัติและถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540- 2549

หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถูกลดบทบาทในการบริหารราชการลง มีการกำหนดภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรส่วนรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นทั้งในรูปของภาษีและเงินอุดหนุน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 284 ให้มีกฎหมายกำหนดและแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในด้านการจัดระบบการบริการสาธารณะ บริหารการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ผ่านภารกิจที่ต้องถ่ายโอนในช่วงระยะ 10 ปี ตามความพร้อมของท้องถิ่นต่าง ๆ อันประกอบด้วย (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนและรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและ (6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งจากการมีอำนาจหน้าที่ของตนมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้เอง จึงมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยเฉพาะพบว่านักการเมืองระดับชาติจำนวนมากผันตัวเองลงมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นในระดับท้องถิ่นมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและร่วมส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีบทบาทในการเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาภายในชุมชน จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รวมถึงการแสดงออกซึ่งความสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอันจำเป็นและมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ที่จะเข้ามาดูแลพัฒนาแก้ไขปัญหาและมีบทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศชาติ

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาการทุจริต และไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ วิธีการ และรูปแบบการทุจริต ในการเลือกตั้งได้มีวิวัฒนาการไปอย่างรวดเร็ว กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งซึ่งเป็นมาตรการ ควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่อาจป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดจาก สาเหตุสำคัญ คือ การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ที่สามารถใช้สิทธิ ร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้เฉพาะในเขตที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งพบว่ายังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษา วิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไข เพื่อที่จะทำให้การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไป ด้วย ความบริสุทธิ์ยุติธรรม ควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการคัดค้าน การเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิ คัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผู้มี สิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงผู้มีสิทธิ คัดค้านการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการศึกษากระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) และ

ประเทศอังกฤษ กับการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลหรือเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยวิธีวิเคราะห์ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ กฎหมายต่างประเทศที่น่าสนใจ วิธีการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางกฎหมาย เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามวัตถุประสงค์การศึกษา

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5.2 ทำให้ทราบกฎหมายการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและในประเทศไทย
- 5.3 ทำให้ทราบสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- 5.4 นำไปเป็นแนวทาง แก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่อง ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้าน การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มีหลักการสำคัญคือ เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะการปกครองระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวคิด หลักการของการกระจายอำนาจ ภายใต้บทบัญญัติตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนา เพื่อให้ตอบสนองชุมชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวคิน¹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตระกูล มีชัย² ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การปกครองในท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจการตัดสินใจให้แก่ สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ในขอบเขตอำนาจของตนเองและมีกลุ่มบริหารเป็นของตนเอง

ชำนาญ ยูวบูรณ์³ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ ตามแนวคิดทฤษฎีดั้งเดิมและแนวคิดสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวคิดทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

¹ ลิขิต ชีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, กรุงเทพฯ ฯ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526 หน้า 269

² ตระกูล มีชัย, การกระจายอำนาจ, กรุงเทพฯ ฯ, สำนักนโยบายการศึกษา, 2538, หน้า 1

³ ชำนาญ ยูวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, กรุงเทพฯ ฯ, ส่วนท้องถิ่น, 2503, หน้า 8

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะ ในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่น จะต้องมีลักษณะ บางประการในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบหมายอำนาจให้แก่ องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง หรือประเภทใด ประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระ ในการดำเนินงาน ให้เหมาะสมและการใช้เทคนิคให้เหมาะสมกับงานนั้น

แนวคิดสมัยใหม่ เห็นว่าการที่จะดูว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ต้องพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยที่จะชี้ขาดนั้น อยู่ที่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การ ปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวกัน เรียกว่า รวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนั้นตกอยู่กับ หลายองค์การการปกครอง จะใช้คำเรียกองค์การเหล่านั้นว่า องค์การกระจายอำนาจ ซึ่งแนวคิดนี้ ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดทฤษฎีดั้งเดิม เพราะการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจหรือไม่นั้น ควรจะต้อง พิจารณาว่าองค์การนั้น มีประสิทธิภาพและอำนาจชี้ขาดหรือไม่

ประยูร กาญจนกุล⁴ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐ มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ องค์การอื่น ๆ บางส่วนที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการ ส่วนกลาง เพื่อจัดทำการบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยจะต้องมีความเป็นอิสระตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น ให้องค์การที่ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์⁵ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem autonomy) ให้มีอำนาจใน การปกครองตนเอง โดยทั่วไปจะเรียกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง

โกวิท พวงงาม⁶ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐ มอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่ องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจ ให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนด นโยบายและควบคุมการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

⁴ ประยูร กาญจนกุล, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 186-187

⁵ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, กรุงเทพฯ, เสมาธรรม, 2542, หน้า 301

⁶ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ, วิทยุชน, 2555, หน้า 36

จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจนั้น เป็นการถ่ายโอนหรือการโอนอำนาจในการตัดสินใจและมอบหมาย ความรับผิดชอบบางส่วน ให้แก่องค์กรอื่น ซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจึงหมดซึ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ก็คือ สิ่งที่ต้องจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจ การบริหารงานบุคลากรหรือหน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นอิสระที่ไม่ได้ถูกควบคุม ตามสายการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นไปในรูปของนิติบุคคล แต่เป็นอิสระภายใต้ของกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยอิสระภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลาง หรือรัฐบาลต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย โดยผ่านตัวบทกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ (Legislative control)

1.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

แอนดรู เทอร์ตัน (Andrew Turton)⁷ ได้กล่าวถึง ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจไว้ว่าประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้น ไม่มีอำนาจอิสระ การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ ก็จะมีลักษณะไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่และไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

3) ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเอง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงขั้นสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาท เข้ามาดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็ได้

⁷ Turton Anderw. Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of Poor Farmers' Groups. Participation Programmed United Nations Research Institute for Social Development, 1987. Page 15

4) มีงบประมาณในการดำเนินการเป็นของตนเอง เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจให้ท้องถิ่นวางแผนในการจัดเก็บรายได้ ภาษี การบริการสาธารณะและการบริการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก สามารถแยกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1.3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้ว ของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นการพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การปกครองตนเอง ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญอย่างยิ่ง ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย มีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

1.3.2 การกระจายอำนาจ ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่การพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้การพัฒนาชนบทสัมฤทธิ์ผล การกระจายอำนาจ จึงไม่ใช่แค่เพียงปูพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาชนบทอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจ ไม่เพียงแต่เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

ความสำคัญของท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นกระบวนการ ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย คือ

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ ประชาชน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมือง ของชาติ โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง และเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มสร้างประชาธิปไตยในระดับ ท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมือง ระดับชาติได้โดยง่าย

3) การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง คือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขัน ตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นในที่สุด

4) การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่น มีผลกระทบโดยตรงและใกล้ชิดและที่เกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่อำนาจเมือง ตลอดเวลา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญต่อการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย เป็นรากแก้วในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองและเป็นกลไก การส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งภายใต้กระบวนการนี้ ประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจธิปไตย คือ มีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นการแสดงถึงการปกครองตนเองอย่างยั่งยืน

1.4 ผลดีและผลกระทบของการกระจายอำนาจ⁸

1.4.1 ผลดีของการกระจายอำนาจ

ภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจย่อมมีขีดจำกัดของในตัวเองเสมอ เนื่องจากการบริหารปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากรจำนวนมากและพื้นที่ขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียว ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากและจะนำไปสู่ปัญหา ที่สำคัญ เช่น การบริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ที่หน่วยงานของรัฐบาลกลาง มักจะก่อให้เกิดปัญหา ในเรื่องประสิทธิภาพและความล่าช้า อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างขององค์กร แบบระบบราชการที่ใหญ่โต ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจ ในทางการเมือง การปกครอง ให้อยู่มือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องภายในของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้กระจาย ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ หน่วยงานและองค์กรในระดับพื้นที่ สำหรับข้อดีของการกระจายอำนาจ สามารถสรุปได้ด้วยทั้ง 4 ประการ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจ ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่ (Participation) เนื่องจากการมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและ ข้อเสนอ, กรุงเทพฯ, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, หน้า 24-26

ยอมเอื้อต่อประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการกำหนดทิศทางการบริหารภาคสาธารณะได้มากกว่า อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับชุมชนของตน ตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจ ช่วยให้หน่วยงานในระดับพื้นที่ สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน (Responsiveness) เนื่องจากสถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลาง ย่อมจะมีความ “ใกล้ชิด” และไวต่อการรับรู้ ถึงความต้องการภายในชุมชน อันจะเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบ ตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic accountability) อีกทั้งยังส่งผลให้กลไกการบริหารงานในระดับพื้นที่ สามารถทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายและการแก้ไขปัญหา ตามนโยบายของรัฐบาลในระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3) การกระจายอำนาจ การตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในกระบวนการบริหาร ภารกิจในระดับพื้นที่ ส่งผลให้เกิดความชอบธรรม (Legitimacy) ในการใช้อำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในกรณีการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาครัฐในพื้นที่ต่าง ๆ หากมิได้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจหรือการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่น หรือเป็นโครงการที่ตัดสินใจโดยหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ก็มักจะไม่ได้รับการยอมรับและนำไปสู่การต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการ เป็นผลให้การตัดสินใจหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ขาดความชอบธรรมไปในที่สุด

1.4.2 ผลกระทบของการกระจายอำนาจ

ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่จะต้องมีและเร่งรัดให้เกิดขึ้น ภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการและจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสีย เช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ดังนี้

1) *ด้านการเมือง* การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพ และเสถียรภาพในทางการเมืองได้ ดังเช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดัน ไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพ

ก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วย กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

2) *ด้านการคลัง* การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพ ในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่จะอยู่ในท้องถิ่น จึงเป็นการยากที่รัฐบาลกลาง จะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศ โดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ ปราศจากวินัยในทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบ ละตินอเมริกา ก็จะสร้างปัญหาให้กับระบบการคลังของประเทศในภาพรวมในระยะยาวได้

3) *ด้านความเสมอภาค* การกระจายอำนาจในระดับที่สูงเกินไปอาจนำไปสู่ ความแตกต่างและความไม่เที่ยมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น โดยเฉพาะในกรณีของการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองระดับท้องถิ่น รับผิดชอบการหารายได้ เพื่อการบริหารงานด้วยตัวเองเป็นหลัก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่อาจมีศักยภาพในการหารายได้ไม่เท่ากัน หากปราศจากการอุดหนุนทรัพยากรจากส่วนกลาง อาจเป็นไปได้ว่าประชาชนในบางพื้นที่ อาจได้รับการบริการสาธารณะในระดับคุณภาพที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกับพื้นที่อื่นได้

จากแนวคิดของการกระจายอำนาจข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “การกระจายอำนาจ” คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง จัดการงบประมาณ ด้วยตนเองและความสำคัญของการกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ประเด็น คือ (1) การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และ (2) การกระจายอำนาจ ยังมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในทาง เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะสามารถชักชวนให้ คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง รวมถึงการกระจายอำนาจเป็นการ สร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมืองและทำให้ประชาชนเข้าสู่ วิถีทางการเมืองและเป็นเวทีในการสร้างนักรการเมืองระดับชาติ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1 ระบบการปกครองท้องถิ่นสากล

2.1.1 การปกครองท้องถิ่นตามระบบคอนติเนนท (Continental System)

ระบบนี้เกิดขึ้นในภาคพื้นทวีปยุโรป โดยมีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์จากการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ซึ่งเน้นหลักการรวมอำนาจและเอกภาพแห่งรัฐมาตั้งแต่อดีต โดยถือว่ารัฐบาลมีอำนาจเต็มในการปกครองและบริหารประเทศ ส่วนการปกครองและการบริหารท้องถิ่น เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยรัฐบาลมอบหมายอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองและมีความอิสระมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก

การปกครองท้องถิ่นในระบบนี้ รัฐบาลซึ่งเป็นผู้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบ โครงสร้าง ขนาด ขอบเขตอำนาจ หน้าที่ ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นค่อนข้างจะเป็นระบบที่ชัดเจน มีความเป็นเอกรูป (Uniformity) คือจัดแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อส่งเสริมความเป็นเอกภาพของประเทศ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล เพราะประเทศที่ใช้ระบบนี้ มักจะมีการใช้อำนาจบริหาร โดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง การแบ่งอำนาจปกครองและการกระจายอำนาจปกครองไปพร้อม ๆ กัน

องค์กรของรัฐที่เกิดจากการแบ่งอำนาจ ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนภูมิภาค มักจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบางครั้ง อาจมีการซ้อนทับหรือเหลื่อมล้ำระหว่างกัน ทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เช่น อาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนท้องถิ่นในระบบนี้ ไม่ค่อยเป็นอิสระต้องอยู่ภายใต้ อำนาจการควบคุมของรัฐบาลจนทำให้ถูกเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government)

ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้การปกครองท้องถิ่นระบบนี้ นอกเหนือจากฝรั่งเศสแล้วยังได้แก่ เยอรมัน อิตาลี สเปน รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น

2.1.2 การปกครองท้องถิ่นตามระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System)

ระบบนี้มีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นอันยาวนานของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าการปกครองท้องถิ่น เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็น

รัฐชาติ (Nation-State) และประเทศอังกฤษเกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยท้องถิ่นยังคง สงวนอำนาจบางประการของท้องถิ่นเอาไว้

การปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบนี้ จึงเป็นแบบอย่างของการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจตนเอง และมีความเป็นอิสระ มีรูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการปกครองตามแบบอย่างของตนเอง ตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งถือปฏิบัติสืบต่อกันมา เป็นผลทำให้การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้ มีความแตกต่างหลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว แต่จะมีลักษณะเด่นที่ การมีอำนาจปกครองตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้ จึงได้ชื่อว่าเป็น “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” (Local Self Government)

ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้การปกครองท้องถิ่นระบบนี้ นอกจากอังกฤษแล้ว ยังได้แก่ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น

2.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว คำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีแตกต่างกันบ้าง ก็คือสำนวน และรายละเอียดปลีกย่อย ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit)⁹ กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วน ในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark)¹⁰ ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้ จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

⁹ Wit, Daniel A Comparative Survey of Local Government and Administration. Bangkok: Kurusapha Press 1967, page 101-103

¹⁰ John J. Clark Outline of Local Government of The United Kingdom London Sir Issac Pitman and Son Ltd. 1957, page 87-89

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Harris G. Montagu)¹¹ ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่ บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ¹² ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครอง ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยทั้งนี้ จะเกิดองค์กร ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต¹³ ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาล มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการ เป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระ ในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐนั้นทำขึ้น

ประหยัด หงส์ทองคำ¹⁴ ให้นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบ การปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองตนเอง เพื่อที่จะสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์¹⁵ ให้นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าว มีพื้นฐานจากหลักการ กระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

¹¹ Mongtagu Harris G. Comparative Local Government Great Britain William Brendon and Son Ltd. 1984, page 574

¹² ประทาน คงฤทธิศึกษาการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน, กรุงเทพฯ, โอเดียนสโตร์, 2537, หน้า 15

¹³ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, โอเดียนสโตร์, 2523, หน้า 2

¹⁴ ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 36

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547, หน้า 4

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถประมวลเป็นหลักการปกครองท้องถิ่น ในสาระสำคัญได้ ดังนี้

2.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความแตกต่างกัน ในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมิขอบเขตพหุควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจ มากเกินไป ไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองของท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสีย ต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะ ความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

2.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมิสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีสิทธิจะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2) สิทธิที่เป็นหลักการในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจใน การกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2.4 มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของ ท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาล มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิด ที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมดังเจตนารมณ์และ ความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึก ให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.3 ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นเครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจ หน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้าน สร้างเมืองของตนเอง ด้วยตนเองได้มากขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าว มีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้

2.3.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดได้ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผล ดังกล่าว

2.3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

2.3.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Segal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจ หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.3.4 เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2.3.5 ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่า ประชาชนใน ท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจ ในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.4 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ¹⁶ คือ

2.4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.4.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีกฎเกณฑ์กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร แห่งประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

2.4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่น มีอำนาจ หน้าที่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาล เป็นต้น

2.4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.4.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร สมาชิกเหล่านี้ทั้งหมดหรือ บางส่วน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

¹⁶ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ, โอเดียนสโตร์, 2523, หน้า 22

2.4.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.4.8 การควบคุมของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ามิมีอิสระเต็มที่เลยทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

2.5 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง สามารถสรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

2.5.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนจะได้เรียนรู้ถึงกระบวนการทางการเมือง การปกครอง เป็นการจำลองระบบการเมืองของชาติและได้ฝึกหัด การตัดสินใจทางการเมือง โดยการเลือกตั้งบุคคลเข้าไปบริหารท้องถิ่น เป็นการก่อให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองและสร้างประชาธิปไตยมั่นคง โดยเริ่มต้นจากระดับท้องถิ่นและนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.5.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่น มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

2.5.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เพื่อจะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) *ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง* นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มในแต่ละปี ตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

2) รัฐบาล มีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความไม่ต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรับรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ในท้องถิ่นนั้น ได้มากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวได้

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น ซึ่งการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัว ในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารระดับประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมได้เรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังเป็นการฝึกฝนทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

5) การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ย่อมต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่อง เพื่อขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพึ่งพาตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่

2.6 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถ ของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ หน้าที่ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบาย ซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา เป็นต้น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

2.6.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2.6.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง เป็นต้น

2.6.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

2.6.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร เช่น การจัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election)

ในสังคมสมัยใหม่ ประชาธิปไตย ในฐานะระบอบการปกครองที่ยอมรับในอำนาจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการทางการเมือง อาจจำแนกรูปแบบของประชาธิปไตยออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นการลักษณะของการปกครองที่ประชาชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วม มีเสียง ในการปกครองโดยตรง ในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศได้โดยตรง ในรูปของการรวมกลุ่มกันชุมนุม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและตัดสินใจเรื่องการเมือง ซึ่งพบเห็นได้บางรัฐเล็ก ๆ ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน หรือย้อนหลังลงไปถึงยุคกรีกโบราณ (Ancient Greek) ที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงในฐานะต้นแบบแห่งประชาธิปไตยทางตรง แต่ด้วยข้อจำกัดของสังคมสมัยใหม่ ทั้งในเชิงโครงสร้างความสลับซับซ้อนของสังคมและปริมาณคนในสังคมที่มากขึ้น ประชาชนทุกคนจึงไม่อาจสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ทั้งหมด ทั้งยังเป็นการยากลำบากในทางปฏิบัติ ที่จะสร้างกลไก

รองรับการแสดงส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนทั้งหมดในสังคมได้อย่างรัดกุม จึงได้เกิดรูปแบบของประชาธิปไตย อีกประเภทหนึ่ง คือ ประชาธิปไตยโดยการใช้อำนาจทางอ้อมของประชาชนผ่านผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อใช้อำนาจทางการบริหารปกครอง ไม่ว่าจะผ่านระบบรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม

ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนนั้น เป็นที่ยอมรับว่าการเลือกตั้ง (Election) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่เหมาะสมที่สุด ภายใต้รูปแบบอันหลากหลายของการให้ได้ว่าผู้แทนของประชาชน การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่สะท้อน การแสดงออกซึ่งเจตจำนงและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการส่งบุคคลหรือคณะบุคคลเชิงกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์และแนวนโยบาย ในการใช้อำนาจอันสอดคล้องกับความต้องการของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการกระทำ อย่างหนึ่ง อย่างใด รวมตลอดจนถึงการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชนเป็นองค์รวมและท้ายที่สุด คือ การสร้างความกินดีอยู่ดีให้แก่ตน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชน สามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของเขาเอง พิจารณาในทางทฤษฎีการเลือกตั้งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่ง ในกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง คณะบุคคลใด จะได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศและประเทศจะเป็นไปในแนวทางใด ก็ด้วยความเห็นชอบหรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่จากกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่าพึงรองรับหรือเป็นไป โดยอาศัยความรู้สึบบางประการ ผ่านนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดนั่นเอง

3.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออก ซึ่งเจตนาารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจในตัวแทนของปวงชน ไปใช้อำนาจแทนตน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันจะเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) สรุปใจความสำคัญได้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล ผู้ปกครอง เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราว ตามกำหนดเวลา ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำเป็นการลับ ด้วยวิธีการอื่นใด ที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี”¹⁷

¹⁷ กระทบ ทงธรรมชาติ การเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพฯ, ไทยวัฒนาพานิช, 2525, หน้า 201

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตน กรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

นิยามของการเลือกตั้งที่เข้าใจได้ง่าย ได้แก่ ทศนะของ ชานินทร์ กรัยวิเชียร¹⁸ อุดินายกรัฐมนตรีของไทย ซึ่งกล่าวว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การที่ประชาชนได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ บุคคลหรือจากบัญชีรายชื่อหนึ่งหรือหลายบัญชี เพื่อเข้าไปมีส่วนมีเสียงในคณะบริหารราชการแผ่นดิน

วิสุทธิ โปธิแทน¹⁹ ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การที่บุคคล ได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่ง อันใดแทนตน ความหมายเช่นนี้ เห็นได้ว่าได้จำแนกประเภทของการเลือกตั้งไปและแบ่งปรัชญาแนวคิดการเลือกตั้งไว้ในตัว

กรมล ทองธรรมชาติและคณะ²⁰ ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกว่า องค์กรสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใด อย่างหนึ่ง ในทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน

พิมลจรรย์ นามวัฒน์²¹ ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนน ตามความเห็นของตนเอง โดยอิสระว่าจะเลือกใครเป็นตัวแทนของตน เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้น จะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประเทศมีสิทธิ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน ให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

¹⁸ ชานินทร์ กรัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ, กุศลสภา, 2520, หน้า 56

¹⁹ วิสุทธิ โปธิแทน, ประชาธิปไตย: แนวความคิดและตัวแบบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 63

²⁰ กรมล ทองธรรมชาติและคณะ, หลักประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 1

²¹ พิมลจันทร์ นามวัฒน์, การเลือกตั้ง เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534, หน้า 716

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว²² ให้ความหมายการเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการทางการเมือง และการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าว ปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

วัชรยา ไชยสาร²³ ให้ทัศนะว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้อง หรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้น การกระทำ ใดๆ อย่างหนึ่ง ในทางการเมืองหรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไป เลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้อง กับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือก ให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้ง จึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือก ในการเมืองปกครองของประชาชน นั่นเอง

เดวิท บัทเลอร์ (David Butler)²⁴ กล่าวว่า การเลือกตั้ง มีนัยความหมาย จำแนก ออกได้เป็นสองแง่ กล่าวคือ การเลือกตั้ง ในแง่มุมของกฎหมาย และการเลือกตั้ง ในแง่มุมปรัชญา

ในส่วนแรก การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายนั้น เป็นการพิจารณาจากกฎหมาย การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วจะมีสภาพอยู่ 3 ประการคือ

1) การเลือกตั้งที่เป็นสิทธิ (Rights) ในแง่นี้ การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความ สำคัญ ประการหนึ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง

2) การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์ (Privilege) เป็นการที่ผู้ลงคะแนนเสียง มีความเป็นอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างไม่ได้ ที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เป็นต้น

3) การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่ (Duty) อันหมายถึง การที่บุคคลจำเป็นต้อง กระทำหรือละเว้น การกระทำอย่างใด อย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีสภาพเป็นหน้าที่ จึงเป็นไปโดยที่กฎหมายได้ระบุหรือบังคับ ให้ผู้ลงคะแนน ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากฎหมายได้ระบุหรือบังคับ ให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง โดยถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่ง ที่ต้องกระทำการลงคะแนนเสียงที่กำหนดไว้ หน้าที่ทางการเมืองของ

²² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง เอกสารการสนทนาวิชาการและกระบวนการทางการเมือง, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534, หน้า 201

²³ วัชรยา ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองยุคใหม่, กรุงเทพฯ, นิตยธรรม, 2541, หน้า 8-9

²⁴ ธ โสธร ผู้ทองคำ, กระบวนการเลือกตั้ง เอกสารการสนทนาวิชาการและกระบวนการทางการเมือง, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545, หน้า 535-536

ประชาชน โดยผลทางบังคับของกฎหมาย เช่นนี้ ยกตัวอย่างได้แก่ ประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หากเพิกเฉย จะต้องถูกลงโทษด้วยการเสียดีสิทธิทางการเมืองบางประการ เป็นต้น

ในส่วนของ การเลือกตั้งในแ่งมมุประชญา แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

1) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่เกิดมากับบุคคล ในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ทั้งนี้ เพราะบุคคลย่อมเสมอภาคกัน อันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งหากบุคคลผู้ใด เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ มีความเป็นผู้ใหญ่และไม่มิลักษณะต้องห้ามแล้ว จะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีสภาพเป็นภารกิจสาธารณะ (Public Affairs) กล่าวคือ ความก้าวหน้าของสังคม ย่อมขึ้นอยู่กับกรปฏิบัติงานของบุคคล ให้เป็นไปตามหน้าที่อย่างชาญฉลาด เมื่อเป็นดังนี้ การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จึงจำกัดเฉพาะแก่บุคคลที่เหมาะสม และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยดีเท่านั้น การดำเนินการตามแนวนี้ บุคคลจึงอาจถูกกำหนดสิทธิในการลงคะแนนได้เสมอ หากเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นเข้าลักษณะที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง

3) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีสภาพเป็นสิทธิคัดค้านการกระทำ กล่าวคือ ผู้ออกเสียงลงคะแนน ที่คัดค้านการกระทำหรือนโยบายของรัฐ จะลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ตรงกันข้ามกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สนับสนุนรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาล พรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือวันเลือกตั้งเป็นสำคัญ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปค่านิยามของการเลือกตั้งได้ว่า หมายถึง กระบวนการและกิจกรรมทางการเมือง ที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศและการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครอง ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล หรือเป็นการที่ประชาชนได้แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยการออกเสียง (Voting) ลงคะแนนเลือกตัวแทนของเขา ตามความเห็นโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตน ไปใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในทางนิติบัญญัติและการบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่ได้รับการเลือก ตั้งนั้น จะเป็นผู้ที่สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับการเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน

3.2 คุณค่าของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนั้น ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นวิธีการ ที่อาจมีข้อเสียน้อยที่สุดในการที่จะให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมหรือมีบทบาท ในการปกครองประเทศ ตามระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาลโดยสันติวิธีที่มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์สำคัญใน 2 ประการเป็นอย่างน้อย กล่าวคือ

3.2.1 การเลือกตั้งเป็นการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับอำนาจรัฐบาลหรือปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้มีโอกาสคัดเลือกตัวแทนไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และเมื่อรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นการแสดงเจตจำนงในการปกครองของประชาชนแล้ว นโยบายสาธารณะซึ่งพิจารณาได้ง่าย ๆ ว่าคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ ผู้ใช้อำนาจการเมือง การปกครอง ซึ่งได้รับอำណัติจากประชาชน ย่อมสามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะได้รับอำนาจโดยความนิยมจากประชาชนนั่นเอง

3.2.2 การเลือกตั้ง เป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ การเลือกตั้งแต่ละครั้งอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนกลุ่มการเมือง ที่เข้าทำหน้าที่เป็นรัฐบาล แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จากผลของการเลือกตั้งย่อมเป็นการเปลี่ยนตามครรลองและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดโดยสันติวิธี ไม่ทำให้มีปัญหาหรือวิกฤติการณ์ใด ๆ เกิดขึ้น เว้นไว้แต่การเลือกตั้งที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนประชาชนที่น้อยถอยอันส่งผลให้หลายกรณี การเลือกตั้งมีฐานะเป็นกลไกสืบทอดอำนาจและเป็นกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อพัฒนาการ ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

3.3 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นหลักการสำคัญ ของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเริ่มแรก ซึ่งก็คือ การให้พลเมืองจำนวนมากที่สุดใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ซึ่งก็มีอาจทำได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากพลเมืองมีจำนวนมากสุด วัสดุที่จะจัดการปกครองตนเอง นอกจากนี้พลเมืองบางคนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ทางการเมือง การปกครองที่เพียงพอ ในขณะที่ประชาชนบางส่วนต้องมีภาระหน้าที่ ในการประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง จึงได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นการให้ประชาชน ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน กล่าวคือ ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่เป็นผู้แทน ที่เขาเห็นว่าเป็นผู้มีความสามารถให้ไปทำหน้าที่ในการอำนาจรัฐแทนเขา

ธโรธร ตู๋ทองคำ²⁵ ได้จำแนกความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้

3.3.1 ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี

²⁵ ธโรธร ตู๋ทองคำ, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 538-539

ในทางทฤษฎีกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้ การเลือกตั้ง จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชน ในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติแทน ตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้ง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตย แบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ

3.3.2 ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ

การเลือกตั้งในทางปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าว ต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราว ตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำเป็นการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะเป็นไปโดยเสรี” ในแง่นี้การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติหรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้ อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ประกอบด้วย

1) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชน ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

2) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาล และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ป้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือประชาชนในรัฐในอันที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

3) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญ ที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วยรัฐสภา รัฐบาลและศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra Structure) ซึ่งก็คือ ประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิด ความเชื่อ และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลและเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติ ตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไป อันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยหรือสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่นี้ จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

5) การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมิตีหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญ ทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจ ธิปไตยและการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

6) การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกลมกลืนทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง (Vote-gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสารถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกัน จนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกันในที่สุด

วิทยา สุจริตชนารักษ์²⁶ ให้ความเห็นไว้ว่า การเลือกตั้งมีผลสำคัญต่อการเมือง ประการหนึ่งและเป็นสิ่งกำหนดผู้ที่จะเข้าหรือออก จากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหากจะกล่าวให้กระชับก็คือ การเข้าหรือออกจากอำนาจทางการเมือง (ทัศนนะผู้เขียนบทความ) และมีความสำคัญต่อระบบการเมืองใน 2 ประการ คือ

1) การเลือกตั้งสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบการปกครอง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครอง โดยสันติทำให้รัฐบาลนั้น เป็นรัฐบาลในนามของประชาชน เพราะได้รับความยินยอมให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนและทำให้ประชาชนผู้อยู่ได้

²⁶ วิทยา สุจริตชนารักษ์, ความสำนึกทางการเมือง วารสารการเมืองสำหรับประชาชน เล่มที่ 6, กรุงเทพฯ, สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516, หน้า 1

การปกครอง เกิดความผูกพันกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไปและทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนมีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ทั้งรัฐบาลก็จะเรียกร้องให้ประชาชนเสียสละเพื่อประเทศได้ ลักษณะดังกล่าวนี้ จะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาลมากกว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

2) การเลือกตั้งเป็นกลไกเชื่อมโยงที่สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาลและกำหนดแนวทางของนโยบายการบริหารออกมา

ในที่นี่ กล่าวโดยสรุปความสำคัญของการเลือกตั้ง ได้ว่าการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ประการหนึ่งและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีอาจขาดไปได้ของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการแสดงออก ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนได้ใช้อำนาจแทนตน

3.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรม ในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ซึ่งมักถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีฐานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ โดยมีสถานะเป็นบทรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือลงมติทางการเมืองทุกประเภท

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้ในประการสำคัญดังต่อไปนี้

3.4.1 ความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) หมายถึง การจัดการดำเนินงานเลือกตั้งนั้น ต้องให้เกิดอิสระเสรีแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ กล่าวคือทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยอิสระ ปราศจากการบังคับความกดดันทางจิตใจหรือการกระทำใด ๆ รวมทั้งการหาทางป้องกัน มิให้มีการกระทำได้กล่าว อันจะมีผลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไป จากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งและยังรวมถึงความเป็นอิสระการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย ซึ่งหมายความว่าหากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตน รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตราการใด ๆ มาบังคับให้ต้องไปเลือกตั้งได้

หลักความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ ในบางประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน ยังครอบคลุมไปถึงการเตรียมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาเสียงเลือกตั้งด้วย เว้นแต่รัฐธรรมนูญของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศจะมีบทบัญญัติระบุให้การไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน

3.4.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอน เช่น กำหนดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี

หรือ 6 ปี ด้วยเหตุที่ต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

3.4.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election)

กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้เลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็นการสะท้อน การแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

3.4.4 หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่ง บุคคลใด

เป็นพิเศษ โดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์การตัดสินบุคคลหนึ่งบุคคลใด ว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป หรือที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็กและบุคคลที่จิตบกพร่อง ผู้ต้องขัง เป็นต้น

3.4.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค

เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับหลักการความเสมอภาค ไปใช้ในบริบทของการเลือกตั้ง หลักการนี้มีสาระสำคัญอยู่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกัน ที่จะได้รับความคุ้มครอง ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญ มิใช่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างเรื่องเหล่ากำเนิด เพศ การนับถือศาสนา เป็นต้น

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนั้น นับเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการเลือกตั้ง และทำให้การเลือกตั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้น ในแง่ของการทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียง ได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ ซึ่งหมายความง่าย ๆ ว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละเสียงและคนละคะแนนเสียง ทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน²⁷ และกำหนดออกมาเป็นหลักการ ที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ หลักการเลือกตั้งมิได้บังคับเฉพาะ

²⁷ วัชรวิทย์ ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองยุคใหม่, กรุงเทพฯ, นิติธรรม, 2541, หน้า 10-11

ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น จะพบว่าการเลือกตั้งโดยเสมอภาคยังกินความไปถึง การเลือกตั้งในทุกขั้นตอน รวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง และการนับคะแนน เป็นต้น

3.4.6 หลักการลงคะแนนลับ (Secret Election) หลักการนี้ เป็นสาระสำคัญหนึ่งของการเลือกตั้ง ในระบอบประชาธิปไตยและเป็นตัวคู่กัน หลักความเป็นเสรีของการเลือกตั้ง เนื่องจากหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยทางลับแล้ว การเลือกตั้งก็จะไม่อาจเป็นไปโดยเสรีได้ ในเชิงหลักการ หลักการลงคะแนนลับ หมายถึง การให้สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนนโดยไม่จำเป็นต้องไปบอกผู้อื่นหรือผู้อื่นได้ทราบว่าจะเลือกใคร ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง

ในที่นี้ สามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งได้ว่า การเลือกตั้งนั้นไม่ว่าระดับใดหรือที่ไหน ถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังนี้

- 1) มีบุคคลหลายคนหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลายบัญชี ในกรณีที่ทำให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียวหรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว จะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง
- 2) จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้ โดยไม่มีการบังคับขู่เข็ญจากผู้สมัครคนใด คนหนึ่ง หรือบัญชีใด บัญชีหนึ่ง ด้วยวิธีการใด ๆ ทั้งสิ้นไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม
- 3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็น หรือนโยบายต่าง ๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ตัวแทนตามต้องการ
- 4) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

4. แนวคิดเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง เป็นสาระสำคัญประการหนึ่ง ในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาธรรมของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการที่จะมอบความไว้วางใจให้กับตัวแทนของตน เพื่อให้ตัวแทนเหล่านั้นไปใช้อำนาจแทนตน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพและ

ความสมัครใจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งประกันในหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งมีกระบวนการที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ย่อมที่จะต้องมีการแข่งขันกันระหว่าง พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากโดยปกติแล้วในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ นั้น จำนวนของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้ง ย่อมมีจำนวนน้อยกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ในการจัดการเลือกตั้งนั้น จึงจะต้องมีทั้งผู้แพ้และผู้ชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงต่างพยายามทุกวิถีทาง เพื่อให้ตนเป็นผู้ที่ชนะการเลือกตั้ง ความพยายามดังกล่าวนี้ มีทั้งวิธีการที่อยู่บนกฎเกณฑ์และกติกาด้วยวิธีการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ การที่จะป้องกันหรือแก้ไขไม่ให้เกิดการกระทำที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้นในการเลือกตั้ง จึงต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและรัดกุม มาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ไขความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้งก็คือ “การคัดค้านการเลือกตั้ง”

4.1 ความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นมาตรการที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง ในการควบคุมและตรวจสอบ ให้การเลือกตั้งให้ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม อีกทั้งเป็นวิธีการที่จะแก้ไขการเลือกตั้งที่มีการทุจริต หรือเกิดข้อบกพร่อง ให้กลับเข้าสู่รูปเข้ารอยเป็นไปตามวิถีทางที่ถูกต้อง โดยให้ผู้มีสิทธิคัดค้านได้ยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาดตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์กรดังกล่าว วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามรูปแบบ วิธีการ และมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ตามที่ได้กำหนดไว้หรือมีการทุจริตหรือเกิดข้อบกพร่องขึ้น อันสมควรที่จะยกเลิกเพิกถอนและให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่หรือไม่²⁸

4.2 วัตถุประสงค์ของการคัดค้านการเลือกตั้ง

4.2.1 การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้งนั้น จะเป็นมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการ เพื่อควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมและเป็นไปตามหลักพื้นฐาน

²⁸ ชัยรัชกษ จยวรรณ, การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 45

ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นที่เป็นอิสระของตนว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตน เพื่อมุ่งหวังที่จะให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง เข้าไปใช้อำนาจแทนตนในการบริหารกิจการต่าง ๆ ดังนั้น กฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง จึงต้องมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองหลักเกณฑ์ อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่วางไว้ โดยที่มาตรการในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือ มาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งที่เรียกว่า “การรื้อเรียน” และมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งที่เรียกว่า “การคัดค้านการเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นมาตรการที่มีบทบาทและมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการควบคุมตรวจสอบ ให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ทั้งเป็นไปตามด้วยบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายการเลือกตั้ง โดยปราศจากการครอบงำและการใช้อิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม

4.2.2 การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นวิธีการแก้ไขการเลือกตั้ง ที่เกิดความบกพร่องให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง

การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม จะต้องดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาตามที่ได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการเลือกตั้งย่อมมีการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งการแข่งขันนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่ใช้วิธีการที่ตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์และกติกาที่ได้กำหนดไว้ และในขณะเดียวกันก็มีการใช้วิธีการ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และกติกา ด้วยวิธีการทุจริต โดยอาจทำให้ผลของการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยถูกต้อง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน การคัดค้านการเลือกตั้ง จึงเป็นวิธีการแก้ไขการเลือกตั้งที่เกิดความบกพร่อง โดยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง ใช้อำนาจทำลายการเลือกตั้งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และเกิดความบกพร่องไม่ถูกต้องขึ้น²⁹

การคัดค้านการเลือกตั้ง จะเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้ง เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้ง เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น

²⁹ หุศต แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511, กรุงเทพฯ, โอเดียนสโตร์, 2512, หน้า 128-129

แม้การจัดการเลือกตั้งจะได้สิ้นสุดลง ด้วยการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่กระบวนการเลือกตั้งนั้นก็จะยังคงไม่สิ้นสุดลง เพราะกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง จะเข้ามาตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นว่าเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งถือได้ว่าการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่ง ที่จะช่วยพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าต่อไปอีกด้วย

4.2.3 การคัดค้านการเลือกตั้ง จะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง ดำเนินการร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อองค์กรผู้มีอำนาจ หน้าที่ พิจารณาวินิจฉัย เพื่อเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีการทุจริตหรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งที่พ่ายแพ้การเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้ง ย่อมถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง จะใช้สิทธิเพื่อปกป้อง กลุ่มครอง และเรียกร้องสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ของตนและเมื่อพิจารณาในแง่ของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้ง จะเป็นการขจัดผู้แทนราษฎรที่ได้เป็นผู้แทน โดยวิธีที่ไม่ชอบธรรมและขจัดเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ที่จัดการเลือกตั้งโดยวิธีการที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม³⁰ แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน หากปล่อยให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งอย่างพร่ำเพรื่อแล้ว ก็อาจจะมี การกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันได้ง่าย ทั้งจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ กฎหมายเลือกตั้ง จึงต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วย บุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งจะสามารถร้องคัดค้านได้ด้วยมูลเหตุใด และโดยวิธีการใด ตลอดจนมาตรการหรือโทษที่จะตามมา รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้คัดค้านและผู้ถูกคัดค้าน การเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ โดยทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรม

4.2.4 การคัดค้านการเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาด สั่งเพิกถอนการเลือกตั้งที่บกพร่องและให้มีการเลือกตั้งใหม่

การคัดค้านการเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การให้องค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีการทุจริตหรือ บกพร่อง เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการคัดค้านการเลือกตั้ง จึงแตกต่างจากการดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และ

³⁰ พนม เอี่ยมประยูร, การคัดค้านการเลือกตั้ง, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 18, ฉบับที่ 2, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533, หน้า 128-129

กติกากในการเลือกตั้ง เพราะการดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและกติกากในการเลือกตั้งนั้นมิวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ ในทางอาญาอย่างใด อย่างหนึ่ง แก่ผู้ฝ่าฝืน เช่น หากการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและกติกากของการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบแล้วและจากการกระทำนั้นกฎหมายบัญญัติให้เป็นมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เช่นนี้ ก็สามารถร้องคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเพิกถอนการเลือกตั้งและให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ส่วนการดำเนินคดีในทางอาญานั้นผู้มีส่วนได้เสียจะฟ้องร้องหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

4.3 องค์ประกอบและแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการคัดค้านการเลือกตั้ง

จากความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้ง ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นภายหลัง จากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการคัดค้านการเลือกตั้งนั้นจะเป็นมาตรการในการแก้ไข การเลือกตั้งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว แต่เกิดการทุจริตหรือเกิดข้อบกพร่องให้กลับเข้าสู่กฎหมายและกติกากที่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครอง สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและปกป้องหลักเกณฑ์ อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่เป็นส่วนสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การคัดค้านการเลือกตั้ง มีองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้เห็นรูปแบบและวิธีการของกระบวนการ การคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ๆ ว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด องค์ประกอบดังกล่าวมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ “ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง” อันเป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นถึงตัวบุคคลที่จะมีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง “มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง” อันเป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นถึงเหตุที่จะทำให้มีการคัดค้านการเลือกตั้ง และ “องค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งทำให้ทราบได้ถึงกระบวนการพิจารณาขององค์กรนั้น ๆ โดยองค์ประกอบแต่ละประการ สามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้

4.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

องค์ประกอบในข้อนี้ มีความสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะมีสิทธิในการดำเนินการคัดค้านการเลือกตั้งว่าประกอบด้วยบุคคลใด อันจะแสดงออกถึงการเปิดโอกาส ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุม ตรวจสอบ การเลือกตั้ง ตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย³¹

³¹ ฉัตรกร วิทิตานนท์และธีระวัฒน์ ปารมี, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ, นิติธรรม, 2555,

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง การกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศไทยและของต่างประเทศ ฉบับต่าง ๆ สามารถแบ่งแยกแนวความคิดหลักได้เป็น 2 ประการ คือ แนวคิดของการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบกว้าง และแนวคิดในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งแบบแคบ ซึ่งทั้งสองแนวคิดนั้น ต่างมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

1) แนวคิดของการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบกว้าง

เป็นแนวคิดที่เห็นว่าสิทธิเลือกตั้งและการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ในการเลือกตั้งผู้นำทางการเมือง เพื่อไปทำหน้าที่ในรัฐสภา รัฐบาล และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน เมื่อมีการทุจริตหรือเกิดข้อบกพร่องในการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม อันกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือได้ว่าประชาชนทุกคน เป็นผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบกระเทือน ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน สามารถร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับและนำมายึดถือปฏิบัติอยู่ในการคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ

2) แนวคิดในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งแบบแคบ

เป็นแนวคิดที่จะให้สิทธิเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย ในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เท่านั้น ที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ เหตุผลในการจำกัดตัวบุคคลที่จะมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เนื่องจากมีความเห็นว่าหากเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ โดยไม่จำกัดแล้ว ก็จะทำให้การร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ ทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย และอาจก่อให้เกิดการก่อกวน แกล้ง ใสร้ายกันได้ง่าย รวมถึงจะทำให้มีคดีข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมาย จนอาจก็ให้เกิดความยุ่งยาก ต่อองค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด จึงควรที่จะกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้ โดยจำกัดเฉพาะบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย เป็นต้น

4.3.2 มุลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

มูลเหตุที่จะคัดค้านการเลือกตั้ง ถือเป็นองค์ประกอบในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้ทราบเหตุใดบ้าง ที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เห็นว่าได้กระทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วย

ความบริสุทธิ์ยุติธรรม และสามารถยกขึ้นโต้แย้ง ผลของการเลือกตั้งนั้นต่อองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีคำวินิจฉัย เพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่³²

แนวความคิดเกี่ยวกับมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง จากการพิจารณามูลเหตุ ในการคัดค้านการเลือกตั้ง ตามกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศไทย และของต่างประเทศ จะปรากฏแนวความคิดหลักในเรื่องดังกล่าวอยู่ 2 แนวความคิด ซึ่งได้แก่ แนวความคิดที่ไม่จำกัดมูลเหตุ ในการคัดค้านการเลือกตั้ง และแนวความคิดที่จำกัดมูลเหตุ ในการคัดค้าน การเลือกตั้ง ดังนี้

1) แนวความคิดที่ไม่จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

โดยแนวความคิดที่ไม่จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็น แนวความคิดที่เห็นว่าการเลือกตั้ง เป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทาง (Representative Democracy) และเป็นกระบวนการที่ประชาชน จะเข้าไปมีส่วนร่วม ในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ รวมทั้งเป็นแหล่งที่มีความชอบธรรมแต่เพียงแหล่งเดียว ของการใช้อำนาจ ปกครองประชาชนของผู้ปกครอง ดังนั้น ในการเลือกตั้งจึงต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญต่อหลักเกณฑ์ อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งและเมื่อมีการละเมิดต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดและ เป็นการกระทำโดยบุคคลใด อันส่งผลให้การเลือกตั้ง ไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมแล้ว ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิยกเหตุขึ้นคัดค้านการเลือกตั้งได้ทุกกรณี

2) แนวความคิดที่จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

แนวความคิดที่จำกัดมูลเหตุ ในการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น เป็นแนวความคิด ที่เห็นว่าการที่เปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ โดยไม่มีการจำกัดมูลเหตุในการคัดค้าน การเลือกตั้งแล้ว จะเป็นเหตุให้มีการร้องคัดค้าน การคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ อันจะเป็น การสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ นั้น จะต้องเสียค่าใช้จ่าย อันเป็นงบประมาณของแผ่นดินเป็นจำนวนมากและจะต้องเสียเวลาของเจ้าหน้าที่และของประชาชน ผู้มีสิทธิการเลือกตั้งอีกด้วย รวมทั้งทำให้เป็นภาระต่อองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง เพราะจะมีการคัดค้านการเลือกตั้งเกิดขึ้นมากมาย นอกจากนี้ การกระทำความผิด อันเป็นเหตุให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้นั้น กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย มักจะกำหนดเป็น ความผิดอาญาไว้หลายกรณี การที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง จะนำพยาน หลักฐาน โดยเฉพาะ พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิดอาญานั้น เพื่อมาพิสูจน์ว่าได้มีการกระทำความผิด

³² พิชโรคม ลิ้มปีย์เชียร, กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 27-28

อันทำให้การเลือกตั้ง ไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ข่อมเป็นการยากลำบาก เพราะพยานบุคคลดังกล่าว ข่อมเกรงว่าทำให้การของตนจะถูกใช้ไปในทางปรักปรำตน อันจะทำให้ตนถูกดำเนินคดีในความผิดอาญาในภายหลัง ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงเห็นว่า มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง จึงควรกำหนดไว้เฉพาะเท่าที่จะสามารถดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้เท่านั้น

4.3.3 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง และเป็นองค์การที่จะเป็นผู้พิจารณา เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าสมควรที่จะเพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง สำหรับประเทศที่ได้ยอมรับให้มีกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง สามารถจัดแบ่งองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งได้เป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) กลุ่มที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด (2) กลุ่มที่ให้ศาลยุติธรรม เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด และ (3) กลุ่มที่ให้องค์กรพิเศษเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งองค์การเหล่านี้อาจได้แก่ ศาลเลือกตั้ง คณะกรรมการพิเศษในการเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

1) แนวความคิดที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง

เป็นแนวความคิดที่ยึดถือในหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการอย่างเคร่งครัด และไม่ให้ทั้งสามนี้เข้ามาก้าวท้าวซึ่งกันและกัน อีกทั้งการเลือกตั้ง เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ และการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสมาชิกของสภา ถ้ายอมให้องค์กรอื่น มีอำนาจวินิจฉัยเท่ากับให้องค์กรอื่นมีอำนาจที่จะชี้ขาดว่าผู้ใดเป็นสมาชิกของสภา ทำให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติขาดฐานะอันมั่นคงไป นอกจากนี้ การวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง โดยรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัตินั้น ยังมีข้อดีในแง่ที่ว่า จะสามารถรู้รายละเอียดและปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งดีที่สุด

สำหรับการคัดค้านการเลือกตั้งในระดับชาติ วิธีการที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ วินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นวิธีที่ประเทศในภาคยุโรปหลาย ๆ ประเทศใช้อยู่ อาทิเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และอิตาลี เป็นต้น

แต่สำหรับการคัดค้านการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น การจะกำหนดตัวองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย ชี้ขาด โดยใช้แนวความคิดนี้ ไม่สามารถกระทำได้

2) แนวความคิดที่ให้ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัย ชี้ขาด การเลือกตั้ง

แนวความคิดนี้ เป็นแนวความคิดที่เห็นว่าการวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้าน การเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นการมีคำพิพากษา โดยผู้ที่เห็นว่าการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่จะต้อง พิจารณาว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีอำนาจตุลาการเข้าไปก้าวล่วง อำนาจนิติบัญญัติ³³ อีกทั้งมีผู้เห็นว่าการที่ให้รัฐสภาหรือนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัย ชี้ขาด เรื่องการคัดค้านการเลือกตั้ง อาจเป็นการไม่คุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในสภา และ อาจมีการเข้าข้างช่วยเหลือพวกเดียวกัน ดังนั้น องค์กรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จึงต้องเป็นองค์กรที่มี อำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัย ชี้ขาด ข้อพิพาทและเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางในทางการเมือง

ประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยเพื่อชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ศาลยุติธรรม มีหน้าที่ในการวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

3) แนวความคิดที่ให้องค์กรพิเศษอื่น เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัย ชี้ขาด การเลือกตั้ง

แนวความคิดนี้ เป็นแนวความคิดที่เห็นว่าการที่ให้รัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติ หรือศาล เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ไม่สามารถ ดำเนินการได้อย่างเหมาะสม เพราะการดำเนินการขององค์กรดังกล่าว ต่างก็มีข้อเสีย โดยเฉพาะศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาด ข้อพิพาทเป็นปกติ ย่อมทำให้มีข้อพิพาทที่ จะต้องพิจารณามากมายอยู่แล้ว ทำให้การพิจารณาวินิจฉัย ไม่อาจดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้ง การวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะทางการเมือง อันมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์มหาชน ดังนั้น การวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งจึงควร เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษ ที่จะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการดังกล่าว ที่มีความเป็นกลาง และเพื่อสร้างความชำนาญเฉพาะด้าน

ประเทศที่ให้องค์กรพิเศษ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งในระดับชาติ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ที่ให้อำนาจหน้าที่นี้แก่ตุลาการ รัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ประเทศออสเตรเลียที่ให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ และ

³³ เดือน บุญนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร:คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ม.ป.ท. ม.ป.พ. 2478, หน้า 95

ประเทศตุรกี ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสูงสุด (Haut Conseil Electoral) หรือ
ประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้ศาลเลือกตั้ง (Election Court) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด
การคัดค้านการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น



บทที่ 3

การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศและในประเทศไทย

1. การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา

1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ แบ่งการปกครอง
หรือมีโครงสร้างภายนอกเป็น 3 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง (Federal Government)
การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

1.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในประเทศสหรัฐอเมริกา³⁴

1) การปกครองส่วนกลาง (Federal Government)

มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครอง
ทั่วทั้งประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหาร
ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วย สองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภา
(House of Senate) จำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และ
สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน
จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ สุดท้าย คือ ศาลสูง
(Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสิน
ความขัดแย้ง ในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของ
ประธานาธิบดี

2) การปกครองในระดับมลรัฐ (State Government)

แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เพื่อกำหนดรูปแบบการ
ปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ การปกครองในมลรัฐ จะแยกอำนาจในการปกครอง
ออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลางหรือฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจาก

³⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ กรุงเทพฯ คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2545 หน้า 273-275

การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

3) การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

เป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใด ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระบบของอเมริกาเป็นการผสมกันของรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการแล้ว การปกครองท้องถิ่น เป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งซีตี (City) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District และเขตโรงเรียน (School District) ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมลรัฐ มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ เป็นผู้กำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง องค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้น จากการเรียกร้องของประชาชน มลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ รับรองสถานภาพเท่านั้น ข้อสังเกตจากเอกสารจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของอเมริกา มักจะอ้างถึงคำกล่าวของ อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ชาวฝรั่งเศส ที่เขียนหนังสือชื่อ ประชาธิปไตยในอเมริกา เป็นหนังสือที่ได้รับการยอมรับอย่างมาก ในการอธิบายการเมือง การปกครอง ของอเมริกา ต็อกเกอะวิลล์ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบ รัฐบาลท้องถิ่นของอเมริกาสะท้อนถึงความปรารถนาของชาวอเมริกัน ที่จะใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน เมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกัน ก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่น และเมื่อชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ ชุมชนรวมตัวกัน ก็นำไปสู่การก่อตั้งรัฐและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศในที่สุด คำกล่าวของต็อกเกอะวิลล์ประการหนึ่งที่ว่า รัฐบาลระดับท้องถิ่นนั้น มิได้ถูกจัดตั้งโดยผู้มีอำนาจระดับสูง เช่น รัฐบาลระดับมลรัฐหรือระดับสหพันธ์ แต่ประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเอง คำกล่าวนี้ แม้จะสุดโต่งเกินไปในสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่ก็สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่น ในอเมริกาได้เป็นอย่างดี

โดยสามารถจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสหรัฐอเมริกา ได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่ เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในอเมริกาจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น จำนวน 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป หรือทำหน้าที่หลายอย่าง ในพื้นที่ใด พื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General - Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ก็ได้แก่ เคาน์ตี มิวนิซิพอล ทาวน์และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่ง เป็นหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่น ที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใด หน้าที่หนึ่ง หรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียน ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่าง ๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษ จัดให้มีน้ำ ก็มีหน้าที่จัดหาน้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น

1.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1) เคาน์ตี (County)

ทุกมลรัฐ ยกเว้นคอนเนตทิคัตและโรดไอแลนด์จะมีเคาน์ตี แต่ในหลุยเซียน่า เรียกชื่อว่า แพริช (Parishes) และในอลาสก้า จะเรียกว่า เบอเรอ (Borough) เคาน์ตี ถูกสร้างขึ้นหรือริเริ่มให้มีโดยมลรัฐ เพื่อเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ กล่าวคือ เป็นแขนงของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้น เคาน์ตีจึงไม่ใช่ บรรษัทเทศบาล (Municipal Corporation) กล่าวคือ ไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองสาธารณะ ที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชนและเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประเภท มีหลายหน้าที่ (General Purpose) เคาน์ตีมักจะครอบคลุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กว้างขวาง และขนาดของพื้นที่ของแต่ละเคาน์ตี มีความแตกต่างกันมาก ในขณะเดียวกัน จำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตี ก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเคาน์ตีที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ เคาน์ตีเลิฟวิง (Loving county) ในรัฐเท็กซัส มีประชากรเพียง 67 คน ถัดมา คือ เคาน์ตีคาลาวาว (Kalawao county) ในรัฐฮาวายมีประชากร 147 คน ในทางตรงข้าม เคาน์ตีลอส เองเจลีส (Los Angeles county) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 9,519,338 คน รองลงมา คือ เคาน์ตีคูก (Cook county) ในรัฐอิลลินอยส์ มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 5,376,741 คน จะเห็นว่า ในเคาน์ตี มีความแตกต่างกันมาก ในเรื่องของจำนวนประชากร เพราะกฎหมายของมลรัฐ โดยทั่วไป จึงจำแนกประเภทของเคาน์ตี ออกตามขนาดของประชากร เคาน์ตีที่มีจำนวนประชากรแตกต่างกัน เช่น เคาน์ตีในเขตเมือง เขตชานเมือง และเขตชนบท อาจมีอำนาจหน้าที่ ที่แตกต่างกัน แต่โดยหลักแล้ว หน้าที่ของเคาน์ตี ได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่ สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง โดยในระยะหลังเคาน์ตี ได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสภาวะแวดล้อม เป็นต้น มีการเรียกชื่อขององค์กรที่แตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเคาน์ตี (County Commissioner) คณะผู้บริหารเคาน์ตี (County Board), (Board of Supervisor) หรือ ตุลาการ (Judges) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ จะมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 3 - 50 คน แล้วแต่กรณี นอกจากนี้มีสมาชิกสภา ที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งของเคาน์ตี เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง นายความของเคาน์ตี ผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่การเงิน ก็มาจากการเลือกตั้ง แยกต่างหากจากสมาชิกสภา เคาน์ตี ในอเมริกา จะมีโครงสร้างภายใน หลายรูปแบบ ได้แก่

(1) *โครงสร้างภายใน แบบคณะกรรมการเคาน์ตี ดั้งเดิม (Traditional County Commission Structure)* มากกว่าครึ่งหนึ่งของเคาน์ตี ในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนี้ โครงสร้างนี้ จะมีคณะกรรมการ 3 หรือ 5 คน ที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และมีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง หลายตำแหน่ง รูปแบบนี้ไม่มีใคร คนใด คนหนึ่ง รับผิดชอบการบริหารงานของเคาน์ตีโดยตรง คณะกรรมการเคาน์ตี จะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเคาน์ตีดูแลงานเรือนจำร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครอง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบต่อเคาน์ตี จึงมีการแยกหรือกระจายออกไป ดังนั้น โครงสร้างเคาน์ตีแบบดั้งเดิมนี้ จึงเป็นรูปแบบที่ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ กิจการขององค์กรมักจะอยู่ในมือของผู้ที่มีใช้ผู้ชำนาญหรือมืออาชีพ

(2) *โครงสร้างภายใน แบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration Structure)* การเพิ่มและการขยาย ภารกิจหน้าที่ของเคาน์ตี ทำให้มีความต้องการ การบริหารงานแบบมืออาชีพ เมื่อคณะกรรมการบริหารเคาน์ตี ไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนและจำนวนของงานได้ ดังนั้น จึงมองหาผู้ช่วยที่เป็นมืออาชีพ จึงนำไปสู่โครงสร้างการบริหารงานแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administrator) หรือผู้จัดการเคาน์ตี (County Manager) เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างแบบ สภา – ผู้จัดการ (Council-Manager) รูปแบบนี้คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้จัดการ ให้เป็นผู้นำนโยบายออกปฏิบัติ ผู้บริหารหรือผู้จัดการ จะเป็นผู้จัดทำงบประมาณ เพื่อให้คณะกรรมการเคาน์ตี พิจารณาและเป็นผู้ที่ควบคุมการบริหารทั้งหมดในเคาน์ตี รูปแบบผู้จัดการนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในอเมริกา โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบนี้ ประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของเคาน์ตีได้โดยตรง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการเคาน์ตี แต่ประโยชน์ของการบริหารงานรูปแบบนี้ก็คือ ทำให้เคาน์ตี มีผู้นำที่เป็นมืออาชีพ ซึ่งทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ

(3) *โครงสร้างภายใน แบบชุดผู้บริหารเคาน์ตี* ที่มาจากการเลือกตั้ง ในบางเคาน์ตี ในอเมริกามีโครงสร้างที่ผู้บริหารเคาน์ตี (County Executive) มาจากการเลือกตั้ง ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งคณะกรรมการเคาน์ตีและชุดผู้บริหารเคาน์ตี แยกจากกัน ซึ่งชุดผู้บริหารเคาน์ตีนี้ จะเป็นผู้รับผิดชอบงานสำนักงานของเคาน์ตี และเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเคาน์ตี โครงสร้างรูปแบบนี้ จะมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน เหมือนโครงสร้างของรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลสหพันธ์ โดยโครงสร้างรูปแบบนี้ ได้ใช้อยู่ในเคาน์ตีที่มีความเป็นเมืองอยู่หลายเคาน์ตี

2) มิวนิซิพอล (Municipal)

มิวนิซิพอล คือ ซิตี ซึ่งซิตีต่างจากเคาน์ตี ในแง่ของกำเนิดและภารกิจหน้าที่ ซิตี เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นปฐมภูมิ ในสังคมส่วนใหญ่ ซิตีมีสถานะทางกฎหมายดำเนินงานภายใต้กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ โดยมากซิตี ตั้งขึ้นโดยการเรียกร้องจากประชาชน โดยการทำให้ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าอยากให้มี มิวนิซิพอลแบบบริษัท (Municipal Corporation) อย่างไร นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถออกเสียง เพื่อเลือกชื่อและรูปแบบ โครงสร้างของซิตีได้ ถ้ากระบวนการทำประชามติสำเร็จ มลรัฐก็จะออกกฎหมายมารองรับและจัดตั้งซิตี เพื่อให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ และจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ ประชาชนที่เรียกร้อง ดังนั้น กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ จึงสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของประชาชน ในแต่ละท้องถิ่น ในแง่ที่คล้ายคลึงกับเคาน์ตีนั้น ซิตี เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมา มีภาระหน้าที่หลายอย่าง (General Purpose) ส่วนในแง่ของความแตกต่าง ซิตี มีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า ซิตี เป็นนิติบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นมา สามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้อง กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินหรือทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของซิตี ถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ซึ่งตราขึ้น โดยมลรัฐ ทุกซิตีถูกจัดตั้งโดยมลรัฐ แม้จะเกิดจากการริเริ่มของประชาชนก็ตาม กฎบัตรที่ใช้กับซิตี จะมีหลายประเภทหลัก ๆ เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล (Home - Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) เป็นต้น กฎบัตรเหล่านี้ มลรัฐจะตราขึ้นมาเพื่อใช้กับแต่ละซิตี กล่าวคือ แต่ละซิตี จะมีกฎบัตรเฉพาะของตัวเองเหมือนกับพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือพระราชบัญญัติเมืองพัทยาในประเทศไทย กฎบัตรจะกำหนดว่าซิตี สามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไรบ้าง

ในเรื่องของรูปแบบโครงสร้างของซิตี ในอเมริกานั้น มีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สามารถกล่าวสรุปได้ว่า รูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในซิตี ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรี - สภา (Mayor - Council) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) รูปแบบ สภา - ผู้จัดการ (Council - Manager) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Representative Town Meeting) ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของซิตีในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี - สภา รองลงมาคือ รูปแบบสภา - ผู้จัดการ

(1) โครงสร้างภายใน แบบนายกเทศมนตรี - สภา (Mayor - Council)

ซิตี ขนาดใหญ่ในอเมริกาส่วนใหญ่ ใช้โครงสร้างรูปแบบนี้ รูปแบบนายกเทศมนตรี - สภานี้ เป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดของซิตี ออกแบบมาเพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งรูปแบบนี้ ยังสามารถแบ่งย่อยออกเป็น แบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Mayor) และแบบนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ (Weak Mayor) ความแตกต่าง คือ นายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง

จะเป็นหัวหน้าสูงสุด ของฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ มีโอกาสที่จะเสนอกฎหมาย และสามารถยับยั้งกฎหมาย ที่ออกโดยสภาอีกด้วย ส่วนนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ นั้น อำนาจดังกล่าว จะอยู่ที่สภา ตัวนายกเทศมนตรี มักจะมีหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจ ร่วมกับเจ้าหน้าที่คนอื่น ที่มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก เช่น ทนายความของซีดี ที่ปรึกษาทางกฎหมาย ของซีดี เจ้าหน้าที่การเงินและผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น และไม่นานมานี้ ซีดีขนาดใหญ่ ได้เพิ่มอำนาจ ให้แก่นายกเทศมนตรี โดยเฉพาะอำนาจในการจัดทำงบประมาณ และอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง และอำนาจในการควบคุมบุคลากร

(2) โครงสร้างภายใน แบบคณะกรรมการ (Commission) เป็นรูปแบบ ที่รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ให้แก่คนกลุ่มเล็ก ๆ ส่วนใหญ่ประมาณ 5 คน โดยมีกรรมการ คนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธาน แต่ไม่มีอำนาจเหนือกรรมการคนอื่น ๆ คณะกรรมการทุกคน มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงต่องานของซีดี แต่ในทางปฏิบัติการแต่ละคน จะมีหน้าที่รับผิดชอบ งานแต่ละอย่าง เช่น คนหนึ่งดูแลงานด้านคลัง คนหนึ่งดูแลด้านความปลอดภัย เป็นต้น รูปแบบ คณะกรรมการนี้ ถ้าทุกคนมีความเห็นสอดคล้องกัน การบริหารงานก็มักจะไม่เกิดปัญหา แต่ถ้าเมื่อไหร่ ที่คณะกรรมการมีความเห็นที่ต่างกัน และแยกเป็นฝักฝ่าย การประสานงานต่าง ๆ ก็จะไม่ราบรื่น

(3) โครงสร้างภายใน แบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager) รูปแบบ นี้ เป็นการแยก การจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการ ในซีดีออกจากกัน การจัดทำนโยบายจะเป็นหน้าที่ ของสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ส่วนการบริหารจัดการได้มอบหมาย ให้ผู้บริหารมืออาชีพที่แต่งตั้งขึ้น โดยสภาซีดี ที่เรียกว่าผู้จัดการ งานบริหารทุกอย่างของซีดี อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้จัดการ ผู้จัดการ มีอำนาจจ้างหรือไล่ออกพนักงานของซีดีได้ โดยระบบคุณธรรม ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของสภาซีดี ซึ่งสภาซีดี มีอำนาจที่จะเลิกจ้างผู้จัดการได้ รูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้ นอกจากจะแยกการ จัดทำนโยบายและการบริหารจัดการ ออกจากกันแล้ว ยังต้องการให้การบริหารงานของซีดี เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ซึ่งเป็นหลักการทางธุรกิจ

(4) โครงสร้างภายใน แบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมือง แบบตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting) รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมือง แบบตัวแทน พบได้ในคอนเนคติกัต แมสซาชูเซต นิวแฮมเชียร์และเวอร์มอนท์ การประชุมเมือง จะเปิดให้ประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติได้เข้าประชุม การเรียกประชุมเมือง จะเกิดขึ้นปีละหนึ่งหรือสองครั้ง และกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของการประชุมเมือง คือ การผ่านหรือ อนุมัติงบประมาณประจำปี โดยที่ประชุมเมืองจะทำการเลือกคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดูแลงาน ระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง

เจ้าหน้าที่การคลัง ที่ปรึกษากฎหมาย ตำรวจ คณะกรรมการโรงเรียน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ สำหรับที่ประชุมเมือง แบบตัวแทน เป็นพันทางของรูปแบบที่ประชุมเมือง ที่ประชาชนออกมาประชุมกันน้อย ที่ประชุมเมือง แบบตัวแทนนี้ ประชาชนจะเลือกตัวแทน ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากเข้าไปประชุม และใช้สิทธิ์ในการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ

3) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

(1) *ทาวน์ (Town)* ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ จะพบธรรมเนียมการปกครองเข้มแข็งของท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง ในรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด คือ การประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยทางตรง เป็นรูปแบบที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะมาประชุมกันทุกปี เพื่อพูดคุยถึงเรื่องต่าง ๆ ของชุมชนและวางกฎระเบียบ ทาวน์ถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี รูปแบบนี้ ประชาชนจะเลือกคณะกรรมการ 3 - 7 คน ขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการของทาวน์ระหว่างที่ยังไม่ประชุม แต่ด้วยการที่ทุกวันนี้ จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและปัญหาต่าง ๆ ก็ซับซ้อนมากขึ้น เช่นเดียวกับซีดีทาวน์หลาย ๆ แห่ง จึงได้เปลี่ยนจากประชาธิปไตยทางตรง ไปใช้ระบบการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปประชุมแทน ทาวน์นี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประเภทมีหลายหน้าที่ แต่ด้วยจำนวนที่มากขึ้น และความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ทำให้บางทาวน์ ปรับโครงสร้าง ให้มีมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการในตำแหน่งผู้จัดการ โดยประชาชนจะเลือกคณะกรรมการผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในการมองหาและแต่งตั้งผู้จัดการ แต่ก็มีบางตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง และเจ้าหน้าที่การเงิน

(2) *ทาวน์ชิพ (Township)* มีภารกิจหน้าที่คล้าย ๆ เคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่ง ๆ จะมีทาวน์ชิพอยู่ประมาณ 10 - 20 แห่ง ทาวน์ชิพ ไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่าง ๆ ในอเมริกา ทาวน์ชิพ เป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและทำหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตี ในระดับรากหญ้า เช่น การเลือกตั้ง การบำรุงรักษาถนน เก็บภาษีดับเพลิง หรือแม้กระทั่งงานที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทาวน์ชิพ ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจและความเป็นอิสระ ในการจัดทำหน้าที่หรือบริการต่าง ๆ พื้นที่ของทาวน์ชิพอาจจะมีขนาดหลายตารางไมล์และเป็นพื้นที่ในชนบท ซึ่งมีผู้คนเบาบาง โดยทุกวันนี้ ประชากรของอเมริกาประมาณ 40 ล้านคน หรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด อาศัยอยู่ในทาวน์ชิพ ในส่วนของโครงสร้างของทาวน์ชิพ พบว่าใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก เช่นกัน

4) เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใด หน้าที่หนึ่งหรือสอง สาม หน้าที่ โดยเฉพาะ (Special Purpose) และยังคงถูกสร้างขึ้นมามีงานหรือบริการที่

หน่วยการปกครองอื่น ไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัย และซิติ์ที่อยู่ใกล้ที่สุดพิเศษ ที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว กอปรกับเคาน์ตีก็ไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำ ดังนั้น ประชาชนในพื้นที่ ดังกล่าว อาจจะสามารริเริ่ม เพื่อสร้างเขตพิเศษในการป้องกันอัคคีภัยขึ้นมาเอง ขั้นตอนก็คือ ประชาชนไปขอให้ มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็ประกาศจัดตั้งเขตพิเศษ เพื่อป้องกันอัคคีภัยขึ้น มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคณะผู้บริหาร มีการจ้างบุคลากร มีการเตรียมการ ป้องกันอัคคีภัยและประชาชนต้องเสียภาษี สำหรับบริการดังกล่าวด้วย เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงอย่างเดียว เช่น เขตพิเศษควบคุมยุง ก็มีหน้าที่ ในการควบคุมหรือลดจำนวนยุงเพียงอย่างเดียว จะมีบ้างที่เขตพิเศษมีหน้าที่มากกว่า 1 อย่าง แต่ก็ มักจะไม่เกิน 2-3 อย่าง ถ้าไม่นับรวมเขต โรงเรียน เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นเขตทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาเป็นเขตป้องกันอัคคีภัย เขตจัดหาหน้า เขตควบคุมอาคารและพัฒนาชุมชน เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล เขตจัดการฉาปนกิจศพและอื่น ๆ

5) เขต โรงเรียน (School District)

เขตโรงเรียนเป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่ง ที่มีหน้าที่เดียว ก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2 อเมริกา เคยมีเขตโรงเรียนมากกว่า 1 แสนเขต กล่าวคือ เกือบจะ 1 โรงเรียนเป็น 1 เขตเลยทีเดียว แต่ด้วยขนาดของเขตที่เล็ก ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อเขตสูง ดังนั้น จำนวนเขตโรงเรียนจึงลดลงในเวลาต่อมา เขตโรงเรียนบริหาร โดยคณะกรรมการ ซึ่งโดยทั่วไปมีจำนวน 5 - 7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้ มีหน้าที่จัดทำนโยบายต่าง ๆ ของเขตโรงเรียนและนโยบายที่สำคัญที่สุด คือ เรื่องการเงิน ความจริงขณะนี้ ในอเมริกามีระบบโรงเรียนอยู่กว่า 15,178 ระบบ แต่มีเพียง 13,726 ระบบเท่านั้น ที่เป็นอิสระและนับได้ว่าเป็นเขตโรงเรียน ในที่นี้ ที่เหลืออีกประมาณ 1,452 ระบบ ไม่นับว่าเป็นเขตโรงเรียน เพราะไม่มีอิสระและยังต้องพึ่งพิงองค์กรอื่น เช่น มลรัฐ เคาน์ตี ซิติ์ ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ดังนั้น จึงถือว่า 1,452 ระบบ โรงเรียนที่เหลือเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของมลรัฐ เคาน์ตี ซิติ์ ทาวน์ หรือทาวน์ชิพ ไม่นับเป็นหน่วยการปกครอง

เนื่องด้วยความหลากหลาย ในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในมลรัฐต่าง ๆ ดังนั้น การจัดการศึกษาในอเมริกา จึงมีความแตกต่างหลากหลาย ยกตัวอย่าง ในดิสทริคส์ ออฟ โคลัมเบีย อลาสกา ฮาวาย แมรี่แลนด์ และนอร์ทแคโรไลนา จะไม่มีเขตโรงเรียนเลย โรงเรียนทั้งหมดจะอยู่ในการจัดการของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐ แล้วแต่กรณี ในขณะที่แคลิฟอร์เนียและเท็กซัสกลับมีเขตโรงเรียนกว่า 1,000 เขต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของเขตโรงเรียนทั้งหมด ที่มีอยู่ในอเมริกา

เขตโรงเรียนบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตโรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น กำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร

ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น ปัจจุบันนี้ เขตโรงเรียนมักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมืออาชีพ ในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตโรงเรียนไปปฏิบัติ ส่วนจำนวนของเจ้าหน้าที่ ก็ขึ้นอยู่กับขนาด ของเขตโรงเรียนต่าง ๆ

1.2 การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา

การเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีความคล้ายคลึงกัน ในขั้นตอนและกระบวนการในการเลือกตั้ง ผู้เขียนจึงนำการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นกรณีศึกษาในการศึกษาอิสระครั้งนี้

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียบุคคลทุก ๆ คน จะเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หากว่าบุคคลนั้นได้ทำการตามที่ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แคลิฟอร์เนียกำหนด กล่าวคือ ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ จะต้องเป็นพลเมือง ของสหรัฐอเมริกาที่มีอายุ 18 ปี และอาศัยอยู่ในรัฐที่จะมีการเลือกตั้ง อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่ได้ทำการ ลงทะเบียนภายในเขตที่ตนอาศัยอยู่ ตามที่ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนียได้กำหนดไว้ ผู้ที่จะลงทะเบียนนั้น จะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยไม่ใช่ชนักโทษ และมีอายุอย่างน้อยกว่า 18 ปีในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งอาจลงทะเบียน ผ่านแบบฟอร์มที่ถูกกำหนดหรืออาจลงทะเบียน ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตก็ได้

ผู้ที่ได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง จะได้รับบัตรเลือกตั้งและสามารถเข้าไปใช้สิทธิ ของตน ภายในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ โดยวันเลือกตั้งจะเปิดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้ง ตั้งแต่เวลา 7.00 นาฬิกา จนถึงเวลา 20.00 นาฬิกา

1.3 การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการคัดค้านการเลือกตั้ง (Election Contests) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง County, Municipal รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบอื่น ๆ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย (California Election Code) และ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้มีการกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งไว้ โดยมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบ ดังนี้

1.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมลรัฐ แคลิฟอร์เนีย จะเริ่มต้นที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Elector) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เท่านั้น ที่มีสิทธิยื่นคำร้อง คัดค้านการเลือกตั้งได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่ภายในเขต County Municipal หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบอื่น

จะสามารถใช้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งของ County, Municipal หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบนั้น ๆ ได้ตลอดเขตพื้นที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทรูปนั้น ๆ โดยเมื่อได้มีการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเปลี่ยนสถานะมาเป็นบุคคลที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง (Contestant) และในขณะเดียวกัน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะเปลี่ยนสถานะมาเป็นบุคคลที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง (Defendant) ไปพร้อมกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าประมวลกฎหมายเลือกตั้ง ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย บัญญัติให้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย จะมีความเกี่ยวข้องกับตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้น รวมถึงจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนได้เลือกเข้าไปทำในอนาคตอีกด้วย

1.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประมวลกฎหมายการเลือกตั้ง ได้กำหนดมูลเหตุ ในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่าง ๆ ออกเป็น 7 เหตุ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Precinct board) หรือสมาชิกคนใด คนหนึ่ง ได้กระทำการอย่างใด ๆ ที่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง
- 2) บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) บุคคลผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง ได้ให้หรือเสนอว่าจะให้หรือเสนอว่าจะให้สินบนหรือสิ่งตอบแทนใด ๆ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยผิดกฎหมาย
- 5) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติในการลงคะแนน ตามกฎหมายของรัฐ ถูกปฏิเสธ สิทธิในการลงคะแนน
- 6) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ คณะกรรมการนับคะแนน ดำเนินการอย่างใด ๆ ในกระบวนการเลือกตั้งผิดพลาด จนเป็นเหตุที่จะมีผลทำให้การเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป
- 7) มีความผิดพลาดเกิดขึ้น ในขั้นตอนของการนับคะแนนหรือการรวมคะแนนการเลือกตั้ง

จากข้อมูลข้างต้นพบว่า ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ได้นำหลักเกณฑ์ และแนวคิด ในการจำกัดข้อมูลของการเลือกตั้งมาใช้ ซึ่งเป็นข้อพึงระวังอย่างยิ่ง เพราะเมื่อมีการจำกัด มวลเหตุไว้ เป็นกรณีต่าง ๆ แล้ว หากมีการกระทำในรูปแบบที่นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้ ย่อมจะส่งผลให้การคัดค้านการเลือกตั้ง ไม่อาจกระทำได้ แต่ในสังคมการเมืองของประเทศ สหรัฐอเมริกานั้น การรู้จักห้วงเหวนในสิทธิและหน้าที่ รวมถึงการมีความรู้ ความเข้าใจ ในทางการเมือง ของประชาชนค่อนข้างสูง ส่งผลให้การกระทำต่าง ๆ ที่อาจเข้าข่ายผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือมีการทุจริต เกิดขึ้นได้ยาก ทำให้การคัดค้านการเลือกตั้ง อันเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง รูปแบบหนึ่ง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องถูกกำหนดมวลเหตุไว้อย่างกว้างขวางตามไปด้วย

1.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย การคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ได้ทำคำร้องโดยมีมูลเหตุตามที่กฎหมาย กำหนดแล้ว องค์กรที่มีหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย การคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ Superior Court ที่มีอำนาจเหนือเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด โดยลักษณะของ Superior Court นั้น จะเป็นศาลชั้นต้น (Trial Court of General Jurisdiction) ที่มีเขตอำนาจทั่วไปของมลรัฐ ทำหน้าที่รับพิจารณาคดีข้อพิพาท ทุกเรื่องที่เป็นเรื่องทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย Superior Court จะถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Constitution) ให้จัดตั้งขึ้น ในทุก ๆ County โดยมีผู้พิพากษาหรือองค์คณะเป็นจำนวน ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐกำหนด

2. การเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษ

2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่อยู่ในภาคพื้นทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) จัดระบบบริหารราชการเพียง 2 ระดับ (two levels) เท่านั้น คือ การบริหารราชการ ส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศอังกฤษ³⁵

อังกฤษ เป็นประเทศประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของการปกครองระบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือ โดยดำเนินตามแนวคิดหรือหลักความเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (Fusion of Power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุล โดยเฉพาะการเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจ เพื่อให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ก็มีอำนาจในการถ่วงดุล สภาผู้แทนราษฎร ด้วยการประกาศยุบสภาได้ โดยมีรายละเอียดการบริหารราชการส่วนกลางของอังกฤษ ดังนี้

1) นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) ในทางปฏิบัติ ตามจารีตประเพณีทางการเมือง หัวหน้าพรรคที่ชนะเลือกตั้ง ครองเสียงข้างมากในสภา จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรี จะคัดสรรตัวรัฐมนตรีจากสมาชิกสภา เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภา จะสามารถบริหารประเทศได้ อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ ตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

(2) อำนาจในการยุบสภา การยุบสภาเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้นำฝ่ายบริหาร ทั้งเพื่อกำราบรัฐมนตรีร่วมคณะและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แข็งข้อ หรือมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกับรัฐบาลมาก จนไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นอีกต่อไป

(3) อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง เพราะข้าราชการระดับสูงนี้ มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ที่รัฐบาลต้องการผลักดัน

(4) อำนาจในการควบคุมวาระการประชุม เรื่องใด ควรอภิปราย หรือควรอนุญาตให้ใครอภิปราย ต้องได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สรุปความเห็นในที่ประชุมด้วย

2) คณะรัฐมนตรี (Cabinet) นอกจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตัดสินใจขั้นสุดท้ายของนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสภา

(2) ควบคุมการบริหารงาน ในกระทรวงให้มีความสอดคล้องกับนโยบาย ที่ได้แถลงไว้ต่อสภา

³⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2546 หน้า 84-86

2.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ มีพัฒนาการที่ยาวนานและปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรายละเอียดหลายครั้ง สร้างความยากลำบากต่อผู้สนใจติดตามการปกครองท้องถิ่น ในดินแดนแห่งนี้ มากพอสมควร อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ มีรายละเอียด ดังนี้

1) ระดับภาค (Regional Level)

ภาค ไม่ถือว่าเป็นเขตการปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในอดีตอันยาวนานที่ผ่านมา ไม่ปรากฏเขตการปกครองหรือองค์กรการปกครองนี้ แต่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นในยุคอดีตนายกรัฐมนตรี จอห์น เมเจอร์ ผู้นำพรรคอนุรักษนิยม เมื่อปี ค.ศ. 1994 เพื่อจัดตั้งสำนักงานส่วนภูมิภาคของรัฐบาล (Government Offices for The Regions) หรือ การบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจวางแผนและประสานงาน ภายในพื้นที่ระดับนี้ โดยแบ่งอังกฤษทั้งหมด ออกเป็น 9 ภาค อย่างไรก็ตาม เขตการปกครองหรือองค์กรปกครอง ที่เรียกว่า ภาค นี้ก็ไม่ถือว่าเป็นของหน่วยงานของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกัน เพราะโครงสร้างการบริหารราชการของอังกฤษ มีเพียง 2 ระดับ เท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ส่วนกลาง จัดตั้งสำนักงานในระดับภาคขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานซึ่งกันและกัน ระหว่างหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่กระจายตัว อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ อีกทั้งวัตถุประสงค์ อีกประการหนึ่งของการกำหนดเขตการปกครองระดับนี้ขึ้นมา ก็เพื่อใช้สำหรับคัดเลือกตัวแทนของคณะกรรมการภาค แห่งสหภาพยุโรป (Committee of the Regions of the European Union) ภายใน สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty)

จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งภาค มีการแบ่งพื้นที่ของอังกฤษ ออกเป็นทั้งหมด 10 ภาค ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 มีการจัดแบ่งพื้นที่ใหม่ ให้เหลือเพียง 9 ภาค และมีองค์กรที่เรียกว่า สภาภาค (Regional Assembly) ซึ่งสมาชิกสภาภาค มาจากการคัดเลือกของรัฐบาลกลาง โดยคัดเลือกจากสมาชิก ในระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนภายในภาค สมาชิกสภาภาคจึงไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงปี ค.ศ. 2007 นายกรัฐมนตรีคนใหม่ ที่มาจากพรรคแรงงาน คือ กอร์ดอน บราวน์ ได้เน้นให้ความสำคัญต่อการมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศให้สภาภาค จะต้องยุติบทบาททั้งหมด และถอนตัวออกไปภายในปี ค.ศ. 2010

2) ระดับเขต (County Level)

เขต หรือ เคาน์ตี นับเป็นพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับบน (Upper Tier) โดยแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท คือ เขตมหานคร (Metropolitan County)

เขตนอกมหานคร (Non - Metropolitan County) หรือไชร์ เคาน์ตี (Shire County) องค์การเอกเทศ (Unitary Authority) และมหานครลอนดอน (Greater London) รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีดังนี้

(1) *เขตมหานคร (Metropolitan Country)* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (The Local Government Act 1972) เมื่อปี ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของความเป็นเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่มหานครที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 1.2 - 2.8 ล้านคน ในพื้นที่ ที่เป็นจุดศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ โดยไม่นับรวมพื้นที่ทั้งหมดของอังกฤษ

ปัจจุบันมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตมหานคร ราว 22% ของจำนวนประชากรทั้งหมดของอังกฤษ เขตมหานครมีจำนวนทั้งหมด 6 แห่ง ได้แก่ มหานครแมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) เมอร์ไซด์ไซด์ (Merseyside) เซ้าท์ ยอร์กไชร์ (South Yorkshire) ไทน์ แอนด์ เวียร์ (Tyne and Wear) เวสต์ มิดแลนส์ (West midlands) และเวสต์ ยอร์กไชร์ (West Yorkshire)

เขตมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี 2 ระดับ (Two - Tier Structure) โดยเขตมหานครจัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower Tier) แบ่งเขตมหานครออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District)

ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งเขตมหานคร บริหารงานโดยสภาเขตมหานคร (Metropolitan County Council) ซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีกฎหมายยกเลิกสภาเขตมหานคร เป็นผลทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ปรากฏออกมาในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Board) กับพื้นที่หรือหน่วยการปกครองในระดับล่าง เช่น ด้านการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การขนส่งมวลชน

(2) *เขตนอกมหานคร (Non – Metropolitan County)* เขตนอกมหานคร หรือไชร์ เคาน์ตี เป็นเขตพื้นที่ ที่มีชื่อลงท้ายด้วย Shire ทั้งหมด เช่น เบดฟอร์ดไชร์ (Bedfordshire) บักกิงแฮมไชร์ (Buckinghamshire) ถึงแม้ว่า มีหลายแห่งที่ไม่มีคำว่า Shire ลงท้ายก็ตาม แต่ในอดีตเคยมีแล้วถูกตัดออกไปภายหลัง เช่น เดวอน (Devon) ในอดีตคือ เดวอนไชร์ (Devonshire) เขตนอกมหานครเป็นพื้นที่ ที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 300,000 คน จนถึง 1.4 ล้านคน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้น ภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี 2 ระดับ (Two-Tier Structure) เช่นเดียวกับเขตมหานคร โดยเขตนอกมหานคร จัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower Tier) แบ่งเขตนอกมหานคร ออกเป็น แขวงนอกมหานคร (Non - Metropolitan District)

อำนาจหน้าที่ของเขตนอกมหานคร รับผิดชอบด้านการศึกษาการบริการสังคม การขนส่งและถนนไฮเวย์ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานกำจัดขยะมูลฝอย และการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปของคณะกรรมการร่วมในด้านการบริหารงานตำรวจ

(3) *องค์การเอกเทศ (Unitary Authority)* องค์การเอกเทศ เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเพียงระดับเดียว (Single Tier) จึงครอบคลุมพื้นที่ทั้งในส่วนของระดับเขตและระดับแขวง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ในเขตเมืองที่มีขนาดใหญ่ในทุก ๆ ด้าน ที่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1992 (The Local Government Act 1992)

ประวัติความเป็นมาขององค์การเอกเทศนั้น ในปี ค.ศ. 1889 เมื่อมีการจัดตั้งสภาเขต (County Council) เป็นครั้งแรก ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การเอกเทศด้วย โดยเรียกว่า เคาน์ตีโบโร (County Borough) ซึ่งบริหารงานโดยอิสระ แยกออกจากสภาเขต โดยเคาน์ตีโบโร ครอบคลุมพื้นที่เขตเมืองและเมืองขนาดใหญ่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1974 มีการยุบเลิกเคาน์ตีโบโร แล้วแทนที่ด้วยระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ (Two - Tier System) อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ ปี 1990 เป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ ในหลายพื้นที่ ที่มีปัญหาเรื่องความทับซ้อน ยุ่งเหยิง และขาดประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หวนกลับมาใช้รูปแบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง แต่เปลี่ยนจากชื่อเดิม คือ เคาน์ตีโบโร มาเป็น “องค์การเอกเทศ” ในปี ค.ศ. 1992

(4) *มหานครลอนดอน (Greater London)* มหานครลอนดอนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับบนหรือระดับเขต (County) ของกรุงลอนดอน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1965 และถูกแบ่งย่อยไปยังพื้นที่ระดับแขวง (District) ออกเป็นลอนดอน โบโร 32 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งดำเนินการโดยสภาลอนดอน โบโร (London Borough Council) และนครลอนดอน (City of London) 1 แห่ง บริหารงานโดยสหการแห่งนครลอนดอน (City of Corporation)

มหานครลอนดอน บริหารงานโดยสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) ผู้บริหารประกอบด้วย นายกเทศมนตรี หรือแมร์แห่งลอนดอน (Mayor of London) และสมาชิกสภาลอนดอน (London Assembly) จำนวน 25 คน

สำนักบริหารมหานครลอนดอนถูกจัดตั้งขึ้น ภายใต้พระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน 1999 (The Greater London Authority Act 1999) แทนที่ สภามหานครลอนดอน (The Greater London Council) ที่ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 1896 เนื่องจากสภาลอนดอน โบโร (London Bough Council) ซึ่งกระจายตัวอยู่นอกของมหานครลอนดอนเห็นว่า ภารกิจของสภามหานครลอนดอน เป็นสิ่งที่สภาลอนดอน โบโร ก็สามารถทำได้ไม่แพ้กัน การจัดตั้งสำนักบริหาร

มหานครลอนดอนขึ้นแทนที่จะถูกกำหนดให้สำนักงานแห่งนี้ ทำงานในลักษณะของการประสานงานระหว่างลอนดอน เบอโร ทั้ง 32 แห่ง กับเมอร์แห่งลอนดอน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้บทบาทที่สำคัญ ในการเป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของมหานครลอนดอน เป็นเมอร์แห่งลอนดอนโดยมีสภาลอนดอน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล การทำงานของเมอร์แห่งลอนดอน

สำนักบริหารมหานครลอนดอน มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการขนส่ง กิจการตำรวจ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย การวางแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สำนักบริหารมหานครลอนดอน ไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว ด้วยตนเองโดยตรง แต่มีหน่วยงานในสังกัด รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ 4 แห่งด้วยกัน ภายใต้นโยบายที่ได้รับมาจากเมอร์แห่งลอนดอนและการรับรองของสภาลอนดอน คือ การขนส่งแห่งลอนดอน (Transport for London) สำนักบริหารกิจการตำรวจแห่งมหานคร (The Metropolitan Police Authority) สำนักบริหารแผนอัคคีภัยและภาวะฉุกเฉิน (The London Fire and Emergency Planning) และสำนักพัฒนาลอนดอน (London Development Agency)

3) ระดับแขวง (District Level)

แขวง (District) นับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในระดับล่าง (Lower Tier) โดยแบ่งออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District) แขวงนอกมหานคร (Non – Metropolitan District) หรือ ไชร์ ดิสทริคท์ (Shire District) ลอนดอนเบอโร (London Borough) และนครลอนดอน (City of London) รายละเอียดแต่ละประเภท มีดังนี้

(1) แขวงมหานคร (Metropolitan District) แขวงมหานคร เป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว 150,000 คนขึ้นไป มหานครเคยรับผิดชอบ ก็ถูกโอนไปยังสภาแขวงมหานคร (Metropolitan District Council) เว้นแต่บางอย่างที่ทำหน้าที่ ถูกดำเนินการโดยการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วม (Joint Board) เช่น การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น

(2) แขวงนอกมหานคร (Non - Metropolitan District) แขวงนอกมหานคร หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ไชร์ ดิสทริคท์ (Shire District) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างหรือระดับย่อยของเขตนอกมหานคร (Non - Metropolitan County) หรือ (Shire County) เป็นเขตพื้นที่ ที่มีประชากรราว 25,000 คน จนถึง 200,000 คน

แขวงนอกมหานคร มีสภาแขวง (District Council) เป็นองค์กร รับผิดชอบในการให้บริการประชาชนและท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนงานท้องถิ่น การควบคุมการก่อสร้าง การเคหะ การดูแลและบำรุงรักษาถนน สภาพแวดล้อม ตลาด การจัดเก็บขยะ สุสานและฌาปนกิจสถาน สวนสาธารณะ การพักผ่อน และการท่องเที่ยว

(3) *ลอนดอน เบอโร (London Borough)* ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ามหานครลอนดอน เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น ในระดับบนหรือเขต ประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับแขวง คือ ลอนดอน เบอโร 32 แห่ง และนครลอนดอน 1 แห่ง โดยลอนดอน เบอโร 12 แห่ง อยู่ในใจกลางของมหานครลอนดอน ส่วนที่เหลืออยู่ในพื้นที่รอบนอกของมหานครลอนดอน

ลอนดอน เบอโร แต่ละแห่งบริหารงานโดย สภาลอนดอน เบอโร (London Borough Council) ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี รับผิดชอบภารกิจในการให้บริการท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น โรงเรียน การบริการสังคม การจัดเก็บขยะมูลฝอย การดูแลรักษาถนน

(4) *นครลอนดอน (City of London)* นครลอนดอน ตั้งอยู่ในพื้นที่มหานครลอนดอน (Greater London) ถือเป็นพื้นที่ ที่อยู่ใจกลางลอนดอนมาตั้งแต่อดีต เนื้อที่มีขนาดเล็กเพียง 1 ตารางไมล์ เท่านั้น และมีความคงที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่ยุคกลาง (Middle Ages) เป็นต้นมา

นครลอนดอน เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้าและเป็นศูนย์กลางทางการเงินชั้นนำของโลก เทียบเคียงได้กับนครนิวยอร์ก (New York City) ของสหรัฐอเมริกา เพราะมีหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ตั้งอยู่ เช่น ตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน (London Stock Exchange) ธนาคารกลางแห่งอังกฤษ (Bank of England) ธนาคารพาณิชย์ชั้นนำของโลกหลายแห่ง เช่น ธนาคารบาร์เคลย์ (Barclays Bank) ธนาคารเฮซเอสบีซี (HSBC Bank) มีประชากรอาศัยอยู่ไม่ถึง 10,000 คน แต่ในช่วงเวลาทำงานตอนกลางวัน มีประชาชนเข้ามาในนครลอนดอนสูงถึง 450,000 คน

นครลอนดอน บริหารงานโดยสภานครลอนดอนของอังกฤษ จะมี 2 ระดับ แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งต่างก็มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับแขวงไม่ถูกควบคุมและตรวจสอบ จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเขต แต่มีกฎหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือต่างระดับสามารถร่วมมือกัน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม Joint Board เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบริหารงานร่วมกัน เช่น งานตำรวจ งานป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

2.2 การเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

ในปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษ มีองค์ประกอบที่สำคัญคล้ายคลึงกัน คือ สภาท้องถิ่น มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น โดยในระดับ County การเลือกตั้งจะใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี ส่วนระดับ Metropolitan district ใช้ระบบการเลือกตั้งเขตละ 3 คน แต่ให้มีการหมุนเวียน โดยจะต้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ใหม่ทุก ๆ ปี ระดับ District จะเลือกใช้ระบบใด ระบบหนึ่ง คือ อาจเป็นการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 4 ปี หรือจะเป็นการหมุนเวียน 1 ใน 3 เหมือนระบบของ

Metropolitan district ก็ได้ ส่วนระดับ Parish จะมีการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุก ๆ 4 ปี โดยผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ จะต้องมิใช่ชาวอังกฤษ อายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้นหรือประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่นนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกประธาน (Chairman) และรองประธานสภา (Vice-chairman) มาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของตน ในท้องถิ่นบางแห่ง Chairman และ Vice-chairman จะเรียกว่า Mayor หรือ Deputy mayor ตามลำดับ³⁶

2.3 การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษ

การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ตามที่ Representation of the People Act 1983 กำหนดไว้ มีหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังนี้

2.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง มีขอบเขตอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองท้องถิ่น (Local government act) โดยกฎหมายให้สิทธิกับบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้เลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มีจำนวน ไม่น้อยกว่า 4 คน และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะสามารถใช้สิทธิ ในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ การให้สิทธิกับบุคคลทั้งสองกลุ่ม เพื่อคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนี้ มีความแตกต่างกับการให้สิทธิกับบุคคล ในการคัดค้านการเลือกตั้งของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดให้เพิ่มกลุ่มของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เข้ามาอีกกลุ่มหนึ่ง นอกเหนือจากกลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งขึ้น ได้อีกทางหนึ่ง โดยการกำหนดของกฎหมาย ในลักษณะเช่นนี้ ก็เพราะว่า เมื่อมีการทุจริตหรือมีการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด กฎหมายมิได้เพียงมองเฉพาะกลุ่มของบุคคลที่มีความเกี่ยวพันหรืออาจได้รับผลกระทบในกิจการ ที่ผู้ได้รับเลือกตั้ง จะกระทำไปเพียงด้านเดียว แต่กฎหมายได้มองไปไกลถึงผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย ในผลของการเลือกตั้งครั้งนั้น และได้รับผลกระทบขั้นต้น เป็นลำดับแรก ดังนั้น จึงมีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษ ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายปกครองท้องถิ่น มีเงื่อนไขที่ถือเป็นมูลเหตุ ในการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง คือ “บุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง ในขณะที่นั้นขาดคุณสมบัติ กระทำทุจริตหรือไม่ได้ถูกเลือกเข้ามาให้ ถูกต้องตามกฎหมาย” การกำหนดมูลเหตุ โดยใช้แนวความคิดที่ไม่จำกัดมูลเหตุ ในการคัดค้านการเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ มีความคล้ายคลึงกับการกำหนดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2547 หน้า 154

สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งข้อดีของการกำหนดไว้เช่นนี้ จะทำให้การกระทำที่สื่อหรืออาจจะทำให้เกิดการทุจริตหรือเกิดข้อบกพร่องในการเลือกตั้งนั้น สามารถถูกตรวจสอบได้ในทุก ๆ กรณี

2.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาเพื่อวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษนี้ เป็นหน้าที่ของศาลเลือกตั้ง (Election Court) ที่เขตเลือกตั้งนั้น อยู่ในเขตอำนาจ โดยศาลเลือกตั้งที่จะทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย การคัดค้านการเลือกตั้ง จะประกอบไปด้วย ผู้พิพากษา ที่มีคุณสมบัติและได้รับการคัดเลือกเข้ามาตามที่ Representation of the People Act 1983 กำหนด ซึ่งจะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลสูง (High Court) ที่ทำหน้าที่มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 10 ปี

3. การเลือกตั้งและการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทย จัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ ประชาชนตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

3.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย

1) การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) โดยให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุด อยู่ในส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานคร อันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ส่วนราชการดังกล่าวนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยราชการส่วนกลาง เป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัย สั่งการ ให้แก่ ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้น จะต้องให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียม ประเพณี ของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้อง ไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralizations) ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่ง ให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้อ้งไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขต การปกครองของตนได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไป ที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วไป ในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา³⁷

3.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อรูปแบบ การใช้อำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น โครงสร้างมีผลกระทบอย่างสูง ต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ผลประโยชน์ต่าง ๆ จะถูกจัดสรรและเป็นกรอบที่มีบทบาทสำคัญ ในการกำหนด ขอบเขต และความรุนแรงของความขัดแย้งในชุมชน เมื่อผลประโยชน์มีปฏิสัมพันธ์กัน ในรูปแบบและโครงสร้างแบบหนึ่ง ก็จะเป็นการนำไปสู่ระบบอย่างหนึ่ง หรือนำไปสู่ลักษณะความขัดแย้ง อย่างหนึ่ง เป็นไปตามลักษณะของแต่ละโครงสร้าง การจัด โครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนสำคัญในการสร้างรูปแบบ พฤติกรรม ทำทีของอำนาจ การใช้อำนาจและสุดท้าย กระทบต่อกระบวนการตัดสินใจและลงมือ กระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁸

³⁷ พิมพาง เจริญนรินทร์ การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี 2554 หน้า 32

³⁸ อลงกรณ์ อรรถแสง การจัดรูปแบบและ โครงสร้างภายใน สารานุกรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า 2547 หน้า 2

หน่วยปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ต่างมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ทั้งสิ้น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมีสาระสำคัญ ในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial administrative organization)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระยะแรก ๆ จัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็น สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องทำหน้าที่ทั้งหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัด และในขณะเดียวกันก็เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทำให้มีการกล่าวกันว่าผู้ว่าราชการจังหวัด “สวมหมวกสองใบ” และทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ขาดคุณลักษณะขององค์การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ต่อมาเมื่อมีการตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้สมาชิก สภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม และต่อมาภายหลัง ประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรง สำหรับแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ มาจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันส่งผลให้อำนาจที่กฎหมายเคยกำหนด ให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การดำเนินการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลและการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตกไปเป็นของ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงส่งผลให้ต้องมีการตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น

จากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติด้านบริการสาธารณะ กว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จึงต้องมีการ จัดองค์การหรือหน่วยงาน เพื่อปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คือ “สภาจังหวัด” และ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จำนวน 18-36 คน ตามสัดส่วนจำนวน ประชากร ในแต่ละจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีปลัดจังหวัด เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ต่อมาตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้ง “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” จากสมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่ หัวหน้าฝ่ายบริหารแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งแรกและต่อมาในปี

พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก

การจัดองค์การหรือโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน มีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

(1) *สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด* เป็นองค์กรนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ซึ่งประชาชนในท้องที่อำเภอต่าง ๆ รวมทั้งที่อยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นในจังหวัดนั้น เลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด มีจำนวนตามเกณฑ์จำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดตามหลักฐานะทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง คือ

- ก. จังหวัดใด มีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกได้ 24 คน
- ข. จังหวัดใด มีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- ค. จังหวัดใด มีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- ง. จังหวัดใด มีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน

จ. จังหวัดใด มีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน ขึ้นไปมีสมาชิกได้ 48 คน

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม สมาชิกภาพของสมาชิกอาจสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เช่น มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาย ลาออก ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะกระทำ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่งหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) *นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด* ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

เป็นต้นมา โครงสร้างส่วนนี้ คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เพิ่งจะมีการปรับปรุงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง เพื่อสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์การส่วนท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยการออก พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคและเคยถูกวิพากษ์ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด สวมหมวกสองใบในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ เป็นทั้งหัวหน้าบังคับบัญชา ข้าราชการส่วนภูมิภาคและรับผิดชอบงานราชการของจังหวัด กับเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือ ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

ข. กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน หรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ไม่เกิน 3 คน

ค. กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

2) เทศบาล (Municipality)

กฎหมายเทศบาลเดิมใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 ได้วางรูปแบบ องค์การของเทศบาลเลียนแบบการบริหารประเทศ โดยนำหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งใช้ในระบอบชาติ มาใช้กับเทศบาลด้วย กล่าวคือ ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี ทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรและสภาเทศบาล เลือกนายกเทศมนตรีทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เลือกนายกรัฐมนตรียองค์การของเทศบาล จึงประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ “สภาเทศบาล” และ “คณะเทศมนตรี” ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. เทศบาล หากจะนับถึงปัจจุบันก็มีการแก้ไขล่าสุดเป็น (ฉบับที่ 13)

ในปี พ.ศ. 2552 โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาลนั้น ๆ ซึ่ง ตาม พ.ร.บ. เทศบาล กำหนดไว้ว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้ง ศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน เป็นต้นไป มีรายได้พอควรแก่ การปฏิบัติหน้าที่และมีพระราช กฤษฎีกา ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน เป็นต้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่และมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเป็น เทศบาลนคร ซึ่งโครงสร้างของเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

(1) *สภาเทศบาล* ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน เลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีจำนวนแตกต่างกัน ตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

ก. เทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 12 คน

ข. เทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 18 คน

ค. เทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาล มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่ วันเลือกตั้ง แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล อาจสิ้นสุดลงก่อนหมดวาระด้วยเหตุอื่น เช่น การยุบสภาเทศบาล ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม สำหรับผู้สมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่ กระทำให้แก่ เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งหรือราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนน เสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) *นายกเทศมนตรี* เทศบาล มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรี มอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ก. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

ข. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

ค. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

การดำเนินงานของเทศบาลนั้น นอกจากจะมีสภาเทศบาลและ คณะเทศมนตรีแล้ว ยังมีพนักงานที่ปฏิบัติงานประจำอีกจำนวนหนึ่งเรียกว่า “พนักงานเทศบาล” โดยมีปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงาน ประจำทั่วไปของเทศบาล เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง ตลอดจนการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดระเบียบองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน ให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกัน ภายในอำเภอเดียวกัน โดยการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลใด ที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน แต่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรือโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะรวมได้โดยสะดวก กระทรวงมหาดไทย อาจไม่ดำเนินการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้ ซึ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรมีสิทธิเลือกตั้ง ในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน โดยอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนด คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

(2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่ง นับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) กรุงเทพมหานคร

การจัดระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดให้กรุงเทพมหานคร แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เขตและสภาเขต

(1) *สภากรุงเทพมหานคร* ประกอบด้วย สมาชิกกรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในกรุงเทพมหานคร และให้ถือ “เขต” แต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์ราษฎร หนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เขตใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้เลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้น เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสน ถ้าถึงห้าหมื่นคนหรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสน สภากรุงเทพมหานคร มีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(2) *ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร* เนื่องจากการจัดระเบียบของกรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจ จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร โดยตรง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่อาจออกก่อนวาระ โดยการ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ มีการยุบสภากรุงเทพมหานครหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกิน 4 คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จัดไว้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

(3) *เขตและสภาเขต* เป็นหน่วยปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร คือ เป็นงานด้านบริการและอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันของประชาชน ในท้องที่เขตเปรียบเทียบกับตำบลอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ นั่นเอง ทั้งนี้โดยมีผู้ว่าการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต ปัจจุบันมีจำนวน 50 เขต ประกอบด้วยสภาเขตและสำนักงานเขต

ก. สภาเขต

สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมาจากเลือกตั้งอย่างเขตเขตละ 7 คน เขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีสมาชิกสภาเขตเพิ่มอีกหนึ่งคนต่อราษฎรทุก ๆ หนึ่งแสนเศษของหนึ่งแสน ถ้าถึงห้าหมื่นให้นับเป็นหนึ่งแสน อายุของสภาเขตมีกำหนดคราวละ 4 ปี สภาเขตมีประธานสภาหนึ่งคน รองประธานหนึ่งคน ซึ่งสภาเขตเลือกจากสมาชิกสภาเขตและเข้าดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก โดยผู้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นผู้ประกาศผู้ได้รับเลือกเป็นประธานและรองประธานสภาเขต ประธานและรองประธานสภาเขตมีวาระ 4 ปี

ข. สำนักงานเขต

สำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขตและจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต คนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทน ผู้อำนวยการเขตได้

5) เมืองพัทยา

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดรูปแบบการจัดองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมืองพัทยาในรูปของ “ผู้จัดการเทศบาล” (City Manager) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษรูปแบบหนึ่ง การจัดองค์การแบบนี้ มีต้นกำเนิดที่เมือง Staunton มลรัฐเวอร์จิเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และเพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรก ในประเทศไทย โดยเชื่อกันว่าการใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าว จะทำให้การบริหารท้องถิ่น มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะการปกครองแบบนี้ กำหนดวิธีการให้ได้ว่าซึ่งนักบริหารอาชีพ ปลอดจากสภาพความเป็นนักการเมือง มารับผิดชอบในการบริหารและเป็นการลดความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น ซึ่งมักเกิดขึ้นกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล ซึ่งใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ทั้งนี้ เพราะรูปแบบการปกครองแบบเมืองพัทยา กำหนดให้ แยกความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นักบริหารดังกล่าวเรียกว่า ปลัดเมืองพัทยา โดยมีนายกเมืองพัทยา ซึ่งทำหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยา เป็นคู่สัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบ ในการบริหารเมืองพัทยาดำเนินนโยบายที่สภาเมืองพัทยากำหนด

สำหรับสภาเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ประกอบด้วยสมาชิก 17 คน มาจากการเลือกตั้ง 9 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 8 คน สภาเลือกสมาชิกคนหนึ่ง เป็นนายกเมืองพัทยา ทำหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยา เป็นคู่สัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาและเป็นตัวแทนเมืองพัทยาในพิธีการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า การจัดองค์การเมืองพัทยา ในรูปผู้จัดการเทศบาลกลับมีปัญหา เพราะผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาได้ทำหน้าที่ เฉพาะด้านนิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเอง ซึ่งอาจมองกันว่าผิดธรรมชาติของการอาสา

เข้ามารับใช้สังคม อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากการเข้าบริหารเอง³⁹ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำลังใช้อยู่ในขณะนั้น จึงได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาใหม่ คือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 จึงได้มีการจัดองค์การหรือโครงสร้างของเมืองพัทยาใหม่ ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

(1) *สภาเมืองพัทยา* ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

(2) *นายกเมืองพัทยา* เมืองพัทยา มีนายกเมืองพัทยานคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเมืองพัทยาโดยตรง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างที่เหมือนกัน คือ ใช้แบบสภา - นายกทั้งหมด ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ฝ่ายแรกทำหน้าที่ด้านบริหาร เช่น จัดทำร่างแผนพัฒนา ร่างข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือรายจ่ายเพิ่มเติม ฝ่ายหลังทำหน้าที่ ด้านนิติบัญญัติ เช่น ริเริ่มเสนอ พิจารณา และออกกฎระเบียบของท้องถิ่น กำกับดูแลการบริหารของฝ่ายบริหาร ภายใต้มาตรการตรวจสอบที่สำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ร่างพัฒนา ร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น โดยมีฝ่ายประจำเข้ามาช่วย ในส่วนของการนำเอานโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด ยังคงมีข้อแตกต่างกันอยู่พอสมควรในบางเรื่อง เช่น องค์ประกอบจำนวนของสมาชิกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา การกำหนด แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การเลือกตั้งในประเทศไทย แบ่งอย่างกว้าง ๆ ออกได้ 2 ระดับ คือ

- 1) *การเลือกตั้งระดับชาติ* ได้แก่
 - (1) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
 - (2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2) *การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น* ได้แก่
 - (1) *การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น*

³⁹ ธีรวุฒิ โสภณัฐกุล เรื่องเดียวกัน หน้า 96

- (ก) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (ข) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- (ค) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (ง) การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (จ) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา

(2) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

- (ก) การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (ข) การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
- (ค) การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- (ง) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (จ) การเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา

การเลือกตั้งทั้ง 2 ระดับนี้ เป็นไปตามกฎหมายคนละฉบับกัน ซึ่งก่อนการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมานั้น การเลือกตั้งระดับชาติจะขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ขณะที่การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

3.2.1 ระบบการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นท้องถิ่น หมายถึง การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา

การเลือกตั้งข้างต้น บ่งบอกถึงการปกครอง แบบกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง โดยเลือกบุคคลในท้องถิ่นที่รู้จักและเข้าใจท้องถิ่นของตนเอง ให้ได้เข้ามาทำงานให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามกรอบกติกาแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุก ๆ ประเภทนั้น จะให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามกรอบกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1) *องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)* การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งการตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้บ้านหลายบ้าน อยู่ในท้องที่อันหนึ่ง การอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง โดยให้ถือความสะดวกในการปกครอง คือ ถ้าเป็นที่มีคนรวมอยู่กันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณ 200 คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน หรือถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้ ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เท่าจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในเขตนั้น กล่าวคือ โดยทั่ว ๆ ไป อบต. ที่มีจำนวน 2 หมู่บ้านขึ้นไป จะมีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่ อบต. ที่มีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้มีสมาชิกได้ 6 คน ขณะที่ อบต. ซึ่งมีเพียง 2 หมู่บ้าน จะมีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

2) *เทศบาลตำบล* การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 12 คน แบ่งเขตตำบลออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน

3) *เทศบาลเมือง* การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จำนวน 18 คน แบ่งเขตเทศบาลเมืองออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน

4) *เทศบาลนคร* การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร จำนวน 24 คน แบ่งเขตเทศบาลนคร ออกเป็น 4 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน

5) *เมืองพัทยา* การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน 24 คน แบ่งเขตเมืองพัทยา ออกเป็น 4 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน

6) *องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)* การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พึงจะมีในอำเภอนั้น คือ อำเภอใด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มากกว่า 1 คน ให้แบ่งเขตอำเภอ เป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีในอำเภอนั้น ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัคร ได้เพียงเขตเลือกตั้งละ 1 คน เท่านั้น

7) *กรุงเทพมหานคร* การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 50 คน ถือตามเขตปกครองเป็นเขตเลือกตั้ง มี 50 เขต โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร ได้เขตละ 1 คน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ในหลายประเภทข้างต้น ใช้ระบบรวมเขต เรียงเบอร์ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถที่จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้หลายคน ตามแต่จำนวนที่นั่งที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แต่จะมีในบางกรณีที่ใช้ระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะเลือกผู้สมัครได้เพียงรายเดียว จากทั้งสองกรณีนี้ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้ง ย่อมได้แก่ ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงลำดับ ตามจำนวนที่นั่ง ซึ่งจะมีได้แล้วแต่กรณี

สำหรับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทนั้น ไม่ว่าจะในกรณีของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ให้ใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเขตเลือกตั้งและ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครโดยตรงได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้ง ย่อมได้แก่ ผู้ที่มีคะแนนสูงสุดและมากกว่าผู้สมัครรายอื่น ๆ โดยไม่จำเป็นว่าผู้ที่ จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ในเขตเลือกตั้งนั้นแต่อย่างใดหรือว่าระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุดนั่นเอง⁴⁰

3.2.2 ที่มาของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 และมาตรา 327(9) ระบุให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามารับผิดชอบการเลือกตั้ง ในระดับท้องถิ่น ภายใน 10 ปี นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 43 ได้กำหนดให้เร่งรัด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาควบคุมหรือจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นเร็วยิ่งขึ้น คือภายใน 5 ปี นับแต่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว มีผลบังคับใช้ โดยนัยนี้ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องเข้ามา รับผิดชอบการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอย่างช้า ภายในปี พ.ศ. 2546

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขณะนั้น จึงได้ยกร่าง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายหลัก ในการเข้าควบคุมหรือจัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น จนในที่สุด ได้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายออก มาลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 107ก หน้า 1 เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีผลให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เข้ามาควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภท นับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

⁴⁰ วัชรกร วิทิตานนท์และธีรวัฒน์ ปาระมี อ่างแล้ว หน้า 58

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าว ยังระบุด้วยว่าเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้บังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทนั้น และบรรดากฎหมายหรือคำสั่งใด ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทน ดังนั้น กฎหมายด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฉบับเก่า ๆ รวมทั้งสิ้น 17 ฉบับ จึงมีอันต้องถูกยกเลิกไปด้วย เป็นผลสืบเนื่องในทางกฎหมาย

ในรอบสิบปีที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติ ดังกล่าว ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 2 ครั้งด้วยกัน ครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และครั้งที่สอง คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ครั้งนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย เฉพาะในส่วนของการระบอบการนับคะแนนเลือกตั้ง วิธีการนับคะแนนเลือกตั้งและการรวมผลคะแนนเลือกตั้ง ขณะที่ในเรื่องอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง ยังคงไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

3.2.3 องค์การที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กทต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนี้

(1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาคและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคมเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินของรัฐ การใช้เงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

(4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย

(5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นกรณี ดังต่อไปนี้

ก. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งใด เขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. ผู้เข้ารับการสรรหา หรือสมาชิกขององค์กรตามมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือสรรหาหรือได้รับเลือกตั้งหรือสรรหาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใด ได้กระทำลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ง. ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติ มิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติ ในหน่วยเลือกตั้งใด เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาและผลการออกเสียงประชามติ

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(9) คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัย ชี้ขาด

2) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สนง.กต.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการออกระเบียบ หรือประกาศ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และให้กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและทำหน้าที่ นายทะเบียนพรรคการเมือง

การจัดแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีการจัดแบ่งส่วนงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (จนถึงฉบับที่ 6) พ.ศ. 2553 ออกเป็น 6 ด้านกิจการ ดังนี้

- (1) ด้านกิจการบริหารกลาง
- (2) ด้านกิจการสอบสวนและวินัย

- (3) ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง
- (4) ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ
- (5) ด้านกิจการการมีส่วนร่วม
- (6) ส่วนงานที่ไม่สังกัดด้านกิจการ

โดยแต่ละด้าน ยังแยกออกเป็นหลายสำนักและหลายหน่วยงาน ด้านกิจการบริหารกลาง แบ่งออกเป็น 3 สำนัก คือ สำนักบริหารทั่วไป สำนักการคลังและสำนักนโยบายและแผนส่วนงานที่ไม่สังกัดด้านกิจการ ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักการประชุม สำนักกฎหมายและคดี สำนักวินิจัยและคดี สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักผู้ตรวจการ สำนักผู้ตรวจสอบภายใน สำนักเลขานุการ กลุ่มงานวิชาการ เป็นต้น

3) คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด (กต.จว.) คือ คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การดำเนินการ ควบคุมดูแล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งการออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอแนะต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล ให้ปฏิบัติหน้าที่ การแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดและของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งมอบหมาย หรือกฎหมายกำหนดเอาไว้

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด ๆ ละไม่เกิน 5 คน ประกอบด้วยบุคคลที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งแต่งตั้ง โดยใช้วิธีสรรหาจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและ ไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว โดยให้สรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดเป็นหลัก เป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์

คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ประธาน กกต.จว.) 1 คน

(2) กรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) อื่น ๆ 4 คน

คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

(1) อำนวยการ การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น

(2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนปฏิบัติงานประจำปี รวมทั้งแผนปฏิบัติงานประจำปี รวมทั้งแผนหรือ โครงการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(6) ปฏิบัติงานอื่น ตามระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือตามที่คณะกรรมการ การเลือกตั้ง มอบหมายหรือมีคำสั่ง

(7) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด

(8) ให้นำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา

(9) ให้นำเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐานหรือพยาน หลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา

(10) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะบุคคล บุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมาย

(11) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนน การเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

4) สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด (สนง.กต.จว.) คือ ส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยจะขึ้นตรงต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีบทบาทอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด งานที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยแบ่งส่วนงานออกเป็น 5 ส่วนงาน คือ

- 1) งานอำนาจการ
- 2) งานจัดการเลือกตั้ง
- 3) งานพรรคการเมือง
- 4) งานสืบสวนสอบสวน
- 5) งานการมีส่วนร่วม

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ผอ.กต.จว.) เป็นพนักงานสังกัด คณะกรรมการ การเลือกตั้ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ประจำจังหวัด ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและมีหน้าที่ ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งหรือคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมาย หรือมีคำสั่ง และในกิจการของคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่ผู้แทนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด

ผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด มีหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

(1) จัดทำและเสนอแผน ปฏิบัติงาน ประจำปี ของสำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด และแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้ง ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) ประสานขอความร่วมมือกับส่วนราชการหรือภาคเอกชนหรือองค์กร เอกชนหรือองค์กรประชาชน ในการให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง

- (3) ให้การศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (4) รณรงค์ประชาสัมพันธ์ ตลอดจนประสานขอความร่วมมือประชาชน ภาคเอกชน องค์กรเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง
- (5) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเมือง การปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (6) ติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานของพรรคการเมืองและสาขา พรรคการเมืองในจังหวัดและให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (7) ดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ การเลือกตั้งและการออกเสียง ประชามติ

3.3 การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 102 - 104 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยระเบียบ ดังกล่าว ได้กำหนดขั้นตอนการสอบสวน หลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้งเอาไว้ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน การร้องคัดค้าน การเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่โดยปกติคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด มักจะไม่ทำการสืบสวน สอบสวนเอง แต่จะแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นมาช่วยเหลือในการสอบสวน เรียกว่า “คณะอนุกรรมการสืบสวน สอบสวน” โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวน สอบสวน ประกอบด้วย คณะกรรมการ การเลือกตั้ง คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด และ เลขาธิการคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ซึ่งกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

3.3.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

1) กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใน

เขตเลือกตั้งนั้น

2) กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน
- (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในเขตเลือกตั้งนั้น

- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้น

ทั้งนี้ สามารถแยกอธิบายในรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 4 ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ดังต่อไปนี้

1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี

2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันเลือกตั้ง

4) มีคุณสมบัติอื่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

5) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

ก. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

ข. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

ค. ต้องคุมขัง โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ง. อยู่ในระหว่างที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

จ. มีลักษณะอื่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

สำหรับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามลักษณะดังกล่าวแล้ว จำนวนของผู้ที่จะคัดค้าน ก็เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในองค์ประกอบข้อนี้ โดยกฎหมายเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องรวมตัวกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน จึงจะสามารถยื่นคัดค้านการเลือกตั้งนั้นได้ ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะคัดค้านการเลือกตั้งได้เพียงใดนั้น มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด เลือกตั้งหนึ่ง ซึ่งเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว บทบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะจำกัดจำนวนขั้นต่ำของผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แล้ว ยังได้มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้เฉพาะเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นมีสิทธิเลือกตั้งอยู่เท่านั้น โดยผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งอื่นได้ แม้ว่าจะเป็นเขตเลือกตั้งที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกับก็ตาม หรือแม้ว่าตนเองจะเป็นผู้ได้ประสบหรือพบเห็นว่ามีการกระทำ อันทำให้การเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ด้วยตนเองก็ตาม

ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง จะสามารถใช้สิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้อีกด้วย ได้แก่

ก. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใด ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยสิทธิที่จะเสียไปข้อหนึ่งก็คือ สิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้ง ครั้งที่ผู้นั้น

ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้ันั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง ย่อมมีสิทธิที่จะรวมตัวกันใช้สิทธิของตน ในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นได้

ข) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งและเหตุนั้นเป็นเหตุอันสมควร

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในมาตรา 37 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ก็มีกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องเสียสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง โดยเด็ดขาดทุกกรณี โดยกฎหมายเลือกตั้ง ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดยกเว้นให้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคล ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และภายในเจ็ดวัน นับจากวันเลือกตั้ง ซึ่งหากผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเหตุอันเป็นเหตุอันสมควร เช่นนี้ จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ไม่ต้องเสียสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและสามารถรวมตัวกัน เพื่อยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน

ข. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ไม่มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง แม้จะได้เป็นผู้พบเห็นการกระทำ อันทำให้การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้อง ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ดังกล่าวได้เสมอไป แม้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นก็ตาม ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิในการรวมตัว ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้

ให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สามารถแจ้งเหตุของการที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งนั้น ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในกรณีทีบุคคลดังกล่าว ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเหตุอันสมควร ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้แล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะไม่เสียสิทธิต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ซึ่งรวมถึงสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งด้วย

สำหรับกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ใช้สิทธิในการแจ้งเหตุ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้สิทธิไว้ และย่อมจะมีผลทำให้เป็นผู้เสียสิทธิตามมาตรา 37 ซึ่งรวมถึงการที่ไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งด้วย

ข) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่เหตุนั้นไม่เป็นเหตุอันควร

แม้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากรณีที่แจ้งเหตุ ดังกล่าวแล้ว จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ต้องเสียสิทธิต่าง ๆ ตามมาตรา 37 ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น จะต้องมิเหตุอันสมควร โดยเหตุนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้ และหากในกรณีที่เหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งได้แจ้งนั้น มิใช่เหตุอันสมควร เช่นนี้ จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นั้น กลายเป็นผู้เสียสิทธิตามมาตรา 37 เช่นเดียวกับการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุดังกล่าวเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดระยะเวลาของการเสียสิทธิ ในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยมีกำหนดระยะเวลา ตั้งแต่วันเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือได้ไปแจ้งเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุดังกล่าว นั้น มิใช่เหตุสมควร เช่นนี้ จะทำให้บุคคลผู้นั้นเสียสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งครั้งนั้น และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เสียสิทธิดังกล่าว จะได้สิทธิของตนกลับคืนมาก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นครั้งถัดไปและผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตน

(2) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และ ข้อ 11(4) แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้ง ดังกล่าว เป็น ไปโดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้อง ไม่ว่าจะป็นกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามบทบัญญัติ มาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังนี้

- ก. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- ข. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- ค. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นระยะเวลาติดต่อกันสามปี นับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง
- ง. มีคุณสมบัติอื่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
- จ. ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้
 - ก) ดิตยาเสพติดให้โทษ
 - ข) เป็นบุคคลล้มละลาย
 - ค) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 34(1), (2) หรือ (4)

- ง) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- จ) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- ฉ) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

ข) เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

ช) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ฌ) เคยถูกถอนถอน ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มายังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันเลือกตั้ง

ญ) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ฎ) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มายังไม่ถึงหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำผิด โดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยสุจริต

ฏ) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จ) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ท) เป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ฑ) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ณ) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ด) เป็นลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังกล่าว สามารถยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ได้ยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังไม่ได้ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งรับเลือกตั้ง ตามความหมายของบทบัญญัติ มาตรา 102 จนกว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้ประกาศการรับสมัครดังกล่าวไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งแห่งนั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงที่เลือกตั้งและสถานที่อื่นเห็นสมควร หรือในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีชื่อในประกาศการรับสมัครของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบอำนาจให้ อันได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีคำวินิจฉัยให้รับผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว จึงจะมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามความหมายใน มาตรา 102 นี้ แต่ก็อาจมีในบางกรณีเช่นกัน ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการประกาศชื่อ ตามมาตรา 47 หรือมีการวินิจฉัยให้รับสมัคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ตามมาตรา 48 ที่อาจไม่มีสิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ ถ้าหากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใด ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น ซึ่งหากเป็นกรณีดังกล่าวและคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก็จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ไม่มีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกต่อไป

สำหรับขอบเขตในการคัดค้านการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น มาตรา 102 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น และไม่มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งอื่น ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น จะเป็นผู้พบเห็นว่ามีกระทำการที่ทำให้การเลือกตั้งหรือการนับคะแนนของเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้องก็ตาม

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

นอกจากบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งทั้งสองกลุ่ม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ยังได้กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่มี

หน้าที่ดูแล รับผิดชอบ บริหารราชการในพื้นที่ ที่เขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในอำนาจ มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังกล่าวได้อีกด้วย โดยหากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนของเขตเลือกตั้ง ดังกล่าว ได้เป็นไปได้โดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง

3.3.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 103 ความว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและพิจารณาแล้ว เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง มิได้เป็นไปได้โดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือมีกรณีที่น่าเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืน มาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่...”

มูลเหตุที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง สามารถหยิบยกมากล่าว เพื่อคัดค้านการเลือกตั้งนั้น อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้ กระทำไปแล้วมีผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว รวมไปถึงความบกพร่องที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมูลเหตุดังกล่าว จะได้กระทำก่อนหรือระหว่างการเลือกตั้งก็ตาม ถ้าเหตุที่เกิดขึ้นนั้น ส่งผลให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้โดยทุจริต ไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามหลักการ อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง เช่นนี้ ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิยกเหตุดังกล่าว มาคัดค้านการเลือกตั้งได้ทั้งสิ้น

ตัวอย่างมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง ที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง อาจหยิบยกขึ้นคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้พิจารณาและวินิจฉัย ชี้ขาดหรือสั่งให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยชี้ขาด อาจเป็นมูลเหตุ ดังต่อไปนี้

1) มูลเหตุที่เกี่ยวกับการละเมิดหลักความเสมอภาคของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

กฎเกณฑ์หรือกติกาของการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ในวิสัยที่จะแข่งขันกันได้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกัน ดังนั้น หากเกิดกรณีที่มีการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคดังกล่าว ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งย่อมมีสิทธิยกเหตุดังกล่าว ขึ้นคัดค้านการเลือกตั้งได้ เช่น การใช้สิทธิพลจากทางราชการ การใช้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

2) มูลเหตุที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมิเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งของตน โดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ การกดขี่ทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจไม่ว่า อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใดและห้าม มิให้มีการควบคุมทิศทาง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปแบบใด ๆ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องสามารถตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระ ในกระบวนการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองเท่าที่เปิดเผย เมื่อมีการกระทำสิ่งที่ทำให้เกิดการละเมิด ต่อหลักเสรีภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ย่อมจะยกเหตุดังกล่าว ขึ้นคัดค้าน การเลือกตั้งได้ เหตุดังกล่าวนี้ เช่น การใช้กลพนันข่มขู่ การใช้อิทธิพลข่มขู่ การให้อามิสสินจ้าง การซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

3) มูลเหตุที่เกี่ยวข้องกับการทำลายความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่จะเป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง นอกจากจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ และกติกาของการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งอีกด้วย จึงจะได้ชื่อว่าเป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง อีกทั้งยังจะต้องเป็นไปด้วย ความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มิฉะนั้น การเลือกตั้งก็จะไม่มีความหมาย ดังนั้น เมื่อมีการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้ง ไม่เป็นไปด้วย ความบริสุทธิ์ ยุติธรรมแล้ว ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิยกเหตุนี้ขึ้น คัดค้านการเลือกตั้งได้ สำหรับมูลเหตุการฉ้อโกงการเลือกตั้ง มีดังนี้

(1) การทุจริตการเลือกตั้ง โดยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ เป็นการทุจริต การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นวิธีการที่เรียกว่า พลร่ม ไฟไฟ เวียนเทียน บัตรผี ตลอดจนจนวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ตามความหมายนี้ คือ การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทั้งหมด ในวิธีการเหมาจ่าย ตามจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยจะซื้อเฉพาะหน่วยเลือกตั้งที่มีช่องทางทุจริตได้ง่ายหรือ เป็นหน่วยสำคัญ โดยไม่จำเป็นจะต้องซื้อหน่วยเลือกตั้งทุก ๆ หน่วยเลือกตั้งและเมื่อซื้อกรรมการ ประจำหน่วยเลือกตั้งได้แล้ว การที่จะกระทำการทุจริตด้วยวิธีการใด ๆ ก็สามรถกระทำได้อย่างง่ายดาย

(3) การใช้กลวิธีทำลายคู่แข่งกัน ในการทุจริตการเลือกตั้ง อาจมีการใช้วิธี ทำลายคู่แข่งกันในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้วิธีการรุนแรง การทำลายโปสเตอร์ การทำลายป้ายหาเสียง การใส่ร้ายป้ายสี เป็นต้น

3.3.3 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาวินิจฉัย การคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดองค์การที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย การคัดค้าน การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณี โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้

มาตรา 102 “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว หากมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง ให้มีสิทธิยื่นคำร้อง คัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา 103 “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้ง และพิจารณาแล้ว เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีกรณี การฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือมีกรณีที่เชื่อว่า ได้มีการฝ่าฝืน มาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือการฝ่าฝืน ดังกล่าว มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง หรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้น ได้รับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้าน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาคำร้องคัดค้าน ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องคัดค้าน ในกรณีจำเป็น อาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

ให้นำมาตรา 98 มาใช้บังคับกับกรณี คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”

มาตรา 104 “การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานทั้งปวง เพื่อให้ข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

ดังกล่าว เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยาน หลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาและมีอำนาจขอให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐานและพยาน หลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

และได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 239 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ การเลือกตั้ง วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้น สิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคล ตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นับบุคคลดังกล่าว เข้าในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาล ตามวรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด”

บทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันนี้ เห็นว่าชัดเจนว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ตัวองค์กร ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรสององค์กร ตามแต่กรณีที่แตกต่างกันออกไป คือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งได้เองและกรณีที่ศาลอุทธรณ์ เป็นผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่ พิจารณาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีแรก คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด ได้เองนี้ เป็นกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เห็นว่าการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งหรือมีหลักฐาน อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืน มาตรา 57 ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงาน

ดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การทุจริตหรือความไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม ดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง ตามความมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เห็นว่าผู้สมัครผู้ใด กระทำการอันฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น หรือมีพฤติการณ์อันเชื่อได้ว่าผู้สมัคร ผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่น กระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามี การกระทำการดังกล่าวแล้ว ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำเหล่านั้น คณะกรรมการ การเลือกตั้ง อาจพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้แก่ ผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นระยะเวลา 1 ปี โดยให้มีผล นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ตามความมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง ไปแล้ว ถ้าคณะกรรมการ การเลือกตั้งเห็นว่าควรมีให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อให้ศาลอุทธรณ์เป็นผู้ วินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 239 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การคัดค้าน การเลือกตั้ง จะเป็นกรณีที่ การเลือกตั้งเกิดการทุจริตหรือเกิดความบกพร่องขึ้น ในกระบวนการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะมิสาเหตุมาจากการกระทำของบุคคล บุคคลใด ในขั้นตอนใดก็ตาม หากมีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ทำการสืบสวน สอบสวน รวมทั้งพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า การกระทำเช่นนั้น เป็นกรณีที่ร้ายแรงอันจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องให้มีการเลือกตั้งในเขตนั้นใหม่ เช่นนี้ คณะกรรมการ การเลือกตั้งก็จะรวบรวมพยาน หลักฐาน แล้วทำความเห็นส่งพร้อมสำนวนไป ให้ศาลอุทธรณ์ที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อทำการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ สาเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนด เปลี่ยนแปลงตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด ที่เดิมเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งหมดทุกกรณี สืบเนื่องมาจากว่าต้องการที่จะให้มีการถ่วงดุลอำนาจ ในการวินิจฉัยชี้ขาด แบบเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่แต่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนหน้า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล คือ เมื่อเป็นองค์กรที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดและได้ใช้อำนาจ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ไว้ ก็ไม่อาจถูกตรวจสอบ การใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นอีก ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติ

มาตรา 239 ขึ้น ส่งผลให้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ถูกถ่วงดุลและอาจถูกตรวจสอบได้ โดยศาลทำให้หลักความมีอำนาจเด็ดขาด (Absolute Power) ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอีกต่อไป⁴¹ กรณีดังกล่าว จึงเป็นการให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของศาลอุทธรณ์แทน

สำหรับรูปแบบและองค์ประกอบขององค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยการคัดค้าน การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ศาลอุทธรณ์

ในคดีทั่วไปนั้น ศาลอุทธรณ์ ถือเป็นศาลสูง ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ลำดับแรก ถัดจากศาลชั้นต้น การที่ต้องมีศาลอุทธรณ์ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาส ให้คู่ความได้มีสิทธิ ขอให้ศาลสูงที่ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา ที่มีความรู้และประสบการณ์มากกว่าได้ทำการพิจารณา พิพากษาอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นการประกันความยุติธรรมได้ดียิ่งขึ้น โดยศาลอุทธรณ์ประกอบด้วย ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ทำหน้าที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์มาจาก ศาลชั้นต้น โดยมีเขตอำนาจศาลและองค์คณะ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

(1) เขตอำนาจศาลอุทธรณ์

ก. ศาลอุทธรณ์ภาค 1 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดชัยนาท จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรีและจังหวัดอ่างทอง

ข. ศาลอุทธรณ์ภาค 2 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

ค. ศาลอุทธรณ์ภาค 3 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดยโสธร จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดอำนาจเจริญ

ง. ศาลอุทธรณ์ภาค 4 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครพนม จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภูและจังหวัดอุดรธานี

⁴¹ มนตรี รูปสุวรรณ บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2 กรุงเทพฯ วิทยุชน 2551 หน้า 88-89

จ. ศาลอุทธรณ์ภาค 5 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปางและ จังหวัดลำพูน

ฉ. ศาลอุทธรณ์ภาค 6 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์และจังหวัดอุทัยธานี

ช. ศาลอุทธรณ์ภาค 7 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสุพรรณบุรี

ซ. ศาลอุทธรณ์ภาค 8 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนองและจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ฅ. ศาลอุทธรณ์ภาค 9 มีเขตอำนาจศาลในท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล

ส่วนศาลอุทธรณ์จะมีเขตอำนาจตลอดท้องที่ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์ภาค

(2) องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค จะต้องเป็นผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้ หมายความว่า ในการพิจารณา หรือในการพิพากษา ที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของศาลอุทธรณ์ จะต้องเป็นผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน เป็นองค์คณะเสมอไป จึงจะสามารถพิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้นได้

สำหรับการพิจารณา เพื่อวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เช่นกัน ศาลอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีเขตอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยการคัดค้านการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคข้างต้น เช่นกัน อีกทั้งการดำเนินกระบวนการ พิจารณาของศาลอุทธรณ์ ยังต้องประกอบด้วย องค์คณะเช่นเดียวกันกับคดีทั่วไป ที่ขึ้นสู่ศาล อุทธรณ์อีกด้วย

2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเนื้อหาส่งเสริมคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนและให้โอกาสประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญ 3 ประการ คือ ต้องการปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดี มีความสามารถ เข้ามาบริหารบ้านเมือง ต้องการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสและต้องการถอดถอนผู้ใช้อำนาจ ในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารองรับภารกิจ ในการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ การเลือกตั้งจำนวน 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งอื่นอีก จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม



บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้าน การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งที่ผ่านมา นั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ให้ความสำคัญในการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีลักษณะการทำงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคหลายประการ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งและการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง นับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบ ให้การเลือกตั้งดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์และยุติธรรม ทั้งยังเป็นวิธีการที่จะแก้ไขการเลือกตั้ง ที่เกิดจากการทุจริตหรือเกิดข้อบกพร่อง ให้กลับเข้าสู่รูปเข้ารอยและเป็นไปตามวิถีทางที่ถูกต้อง ซึ่งประเด็นปัญหาทางกฎหมาย อันเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง ที่ผู้เขียนนำมาวิเคราะห์ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ คือ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอธิบายได้ ดังนี้

ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 102 ความว่า “เมื่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว หากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้นเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง เป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง ภายในสามสิบวันแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง...” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้ให้สิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งแก่ บุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าสิบคน (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 11

กำหนดไว้ว่า “ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง...” (4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งนั้น กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้น ที่จะสามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมูลเหตุที่กฎหมายกำหนดและเกิดขึ้น ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง สมัครรับเลือกตั้งหรือบริหารราชการแผ่นดินอยู่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว นับว่าเป็นบทบัญญัติที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า “ใครจะเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้แล้ว” ยังมีประเด็นที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาเกี่ยวกับ “เขตเลือกตั้ง” ทั้งนี้ เพราะเขตเลือกตั้ง จะเป็นเส้นแบ่งในการกำหนดขอบเขตทางพื้นที่ในการใช้สิทธิคัดค้านการเลือกตั้งของบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งอีกด้วย โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดถึงเขตเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและเขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

1. การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

การกำหนดเขตเลือกตั้ง “สมาชิกสภาท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา นั้น ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และตามข้อ 13 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 นั้น โดยกำหนดไว้ ดังนี้

1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง เท่ากับจำนวนสมาชิกจะพึงมีในอำเภอนั้น

1.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จะแบ่งเขตเทศบาลเป็นสองเขตเลือกตั้ง หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ซึ่งได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน เป็นต้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่และมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง จะแบ่งเขตเทศบาลเป็นสามเขตเลือกตั้ง และหากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน เป็นต้นไป มีรายได้พอควรแก่ การปฏิบัติหน้าที่ และมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร จะแบ่งเขตเทศบาลเป็นสี่เขตเลือกตั้งและต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากัน ทุกเขตเลือกตั้ง

1.3 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้แบ่งเขตเลือกตั้ง โดยถือเขตหมู่บ้าน เป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งการตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้บ้านหลายบ้าน อยู่ในท้องที่อันหนึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง โดยให้ถือความสะดวกในการปกครอง คือ ถ้าเป็นที่มีคนรวมอยู่กันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคน เป็นสำคัญประมาณ 200 คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน หรือถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

1.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือเขตเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคน ให้แบ่งเขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคน แต่หากเขตใดมีจำนวนราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ให้เพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตนั้นได้อีกเขตเลือกตั้ง

1.5 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ให้แบ่งเขตเมืองพัทยายออกเป็นสี่เขตเลือกตั้ง และต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

2. การกำหนดเขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

การกำหนดเขตเลือกตั้ง “ผู้บริหารท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา นั้น จะใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ

เป็นเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และตามข้อ 16 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เขตเลือกตั้งที่ถูกแบ่งโดยบทบัญญัติดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งทำให้ไม่อาจดำเนินไปอย่างเต็มที่ เนื่องจากในการแบ่งพื้นที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ออกเป็นส่วน ๆ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการร้องเรียนการเลือกตั้ง หน้าที่ไปเลือกตั้ง รวมทั้งสิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้งเฉพาะภายในเขตเลือกตั้งตามที่มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะใช้สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็จำเป็นต้องใช้สิทธิคัดค้าน ภายในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งอยู่ด้วยเท่านั้น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะใช้สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้งนอกเขตดังกล่าว มิได้

จากข้อจำกัดเกี่ยวกับ เรื่องเขตเลือกตั้งของการคัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง สามารถกระทำได้ต่างกัน คือ หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา นั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะใช้สิทธิได้ในเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด แบ่งออกมาให้เป็นเขตเลือกตั้งและตนมีสิทธิอยู่เท่านั้น แต่หากเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา นั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตลอดทั้งเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งที่เป็นการเลือกตั้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันและภายใต้ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน บทบัญญัติในลักษณะนี้ ส่งผลให้การเลือกตั้งที่มีการทุจริต ไม่เที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้อง ไม่สามารถที่จะถูกตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะแก้ไขผลของการเลือกตั้งที่เกิดจากการทุจริต ไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง ที่ได้เกิดขึ้นนอกเขตที่มีผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้งอยู่ดังกล่าวได้อีกด้วย เพราะการที่กฎหมายบัญญัติเรื่องการคัดค้านการเลือกตั้งโดยมิได้คำนึงถึงความสัมพันธ์ของเขตเลือกตั้งที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว

ประกอบด้วย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่เป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่อาจใช้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะสามารถใช้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกเขตเลือกตั้ง ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดินอยู่

ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดหนึ่ง มีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายประเภทและมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแตกต่างกันไป โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง มีเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 10 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบล 50 แห่งนั้น

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน 4 เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหวัคະແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣັບເລືອກຕັ້ງ ເພື່ອໃຫ້ໄປລຽກແນເສີງໃຫ້ກັບຜູ້ສັມຄຣຣທີ່ຕົນເປັນເຫຼັກແນຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງທີ່ 1 ຂອງເທສບາລນຄຣແຫ່ງນັ້ນ ກຣຣຣີເຊັ່ນນີ້ ຫາກຜູ້ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງຈຳນວນ 10 ຄົນທີ່ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງອື່ນທີ່ໄດ້ພົບເຫັນການທຸຣິດຂອງເຫຼັກແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣດັ່ງກ່າວນັ້ນດ້ວຍຕົນເອງ ຜູ້ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງດັ່ງກ່າວກໍ່ໄດ້ອາດຈະໃຫ້ສິດທິໃນການຍື່ນຄຳຮ້ອງຂອກັດຄຳນການເລືອກຕັ້ງສາມາດສາກເທສບາລນຄຣໃນເຂດເລືອກຕັ້ງນັ້ນໄດ້

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน 3 เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหวัคະແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣັບເລືອກຕັ້ງ ເພື່ອໃຫ້ໄປລຽກແນເສີງໃຫ້ກັບຜູ້ສັມຄຣຣທີ່ຕົນເປັນເຫຼັກແນຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງທີ່ 1 ຂອງເທສບາລເມືອງແຫ່ງນັ້ນ ກຣຣຣີເຊັ່ນນີ້ ຫາກຜູ້ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງຈຳນວນ 10 ຄົນທີ່ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງອື່ນທີ່ໄດ້ພົບເຫັນການທຸຣິດຂອງເຫຼັກແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣດັ່ງກ່າວນັ້ນດ້ວຍຕົນເອງ ຜູ້ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງດັ່ງກ່າວກໍ່ໄດ້ອາດຈະໃຫ້ສິດທິໃນການຍື່ນຄຳຮ້ອງຂອກັດຄຳນການເລືອກຕັ້ງສາມາດສາກເທສບາລເມືອງໃນເຂດເລືອກຕັ້ງນັ້ນໄດ້

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหวัคະແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣັບເລືອກຕັ້ງ ເພື່ອໃຫ້ໄປລຽກແນເສີງໃຫ້ກັບຜູ້ສັມຄຣຣທີ່ຕົນເປັນເຫຼັກແນຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງທີ່ 1 ຂອງເທສບາລຕຳບລແຫ່ງນັ້ນ ກຣຣຣີເຊັ່ນນີ້ຫາກຜູ້ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງຈຳນວນ 10 ຄົນ ທີ່ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງອື່ນທີ່ໄດ້ພົບເຫັນການທຸຣິດຂອງເຫຼັກແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣດັ່ງກ່າວນັ້ນດ້ວຍຕົນເອງ ຜູ້ມີສິດທິເລືອກຕັ້ງດັ່ງກ່າວກໍ່ໄດ້ອາດຈະໃຫ້ສິດທິໃນການຍື່ນຄຳຮ້ອງຂອກັດຄຳນການເລືອກຕັ້ງສາມາດສາກເທສບາລຕຳບລໃນເຂດເລືອກຕັ້ງນັ້ນໄດ້

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนหลายหมู่บ้านหรือหลายเขตเลือกตั้ง หากมีการซื้อเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยหวัคະແນຂອງຜູ້ສັມຄຣຣັບເລືອກຕັ້ງ ເພື່ອໃຫ້ໄປລຽກແນເສີງໃຫ້ກັບຜູ້ສັມຄຣຣທີ່ຕົນເປັນເຫຼັກແນຢູ່ໃນເຂດເລືອກຕັ້ງທີ່ 1, 2 ແລະ 3 ຂອງອົງຄຳ

บริหารส่วนตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คนที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่เขตเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 3 ได้พบเห็นการทุจริตของหัวหน้าของผู้สมัครดังกล่าว นั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามเขตนั้นได้

ในกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา นั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตลอดทั้งเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งในกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไม่ค่อยพบปัญหาในประเด็นที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิคัดค้านการเลือกตั้งมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นมีจำนวนประชากรซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนมากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในกรณีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในจังหวัดหนึ่งมีเพียงเขตเลือกตั้งเดียว ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหัวหน้าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหัวหน้าคะแนนอยู่ ในเขตเลือกตั้งภายในจังหวัดแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คนที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตจังหวัดนั้น หากได้พบเห็นการทุจริตของหัวหน้าของผู้สมัครดังกล่าว นั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้

ในกรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน 4 เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหัวหน้าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหัวหน้าคะแนนอยู่ ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลนครแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คนที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้ง ภายในเทศบาลนคร ได้พบเห็นการทุจริตของหัวหน้าของผู้สมัครดังกล่าว นั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร ในเขตเทศบาลนครนั้นได้

ในกรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมือง ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน 3 เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหัวหน้าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหัวหน้าคะแนนอยู่ ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลเมืองแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่น ที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลเมือง

ได้พบเห็นการทุจริตของหัวหน้าของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมือง ในเขตเทศบาลเมืองนั้นได้

ในกรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบล ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหัวหน้าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหัวหน้าอยู่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่น ที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลตำบล ได้พบเห็นการทุจริตของหัวหน้าของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบล ในเขตเทศบาลตำบลนั้นได้

ในกรณีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนหลายหมู่บ้านหรือหลายเขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหัวหน้าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหัวหน้าอยู่ในเขตเลือกตั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้พบเห็นการทุจริตของหัวหน้าของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้

จากกรณีตามตัวอย่างที่ผู้เขียนยกให้เห็นถึงสภาพปัญหาของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย นับเป็นปัญหาสำคัญที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อย่างองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่สามารถเห็นได้ชัดคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดและมีจำนวนประชากร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งของการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อย ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ถือเอาจำนวนประชากรเป็นสำคัญประมาณ 200 คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน ซึ่งในที่นี้ก็คือหนึ่งเขตเลือกตั้ง ทำให้มีโอกาสเกิดปัญหา อันเป็นเหตุให้เกิดการคัดค้านการเลือกตั้ง ได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งตามที่กฎหมายจำกัดไว้และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นจำนวนมากกว่าในแต่ละเขตเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากการศึกษากรณีดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขกฎหมาย เพื่อกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน และผู้สมัครรับเลือกตั้งใน

การเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ สามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ตลอดทั้งเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องคำนึงถึงการมีสิทธิเลือกตั้งหรือการสมัครรับเลือกตั้งว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งใด ซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์และเหตุผล 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ล้วนแต่เป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 33 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยมีข้อหนึ่งที่ว่า “...มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง ภายในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าปีหนึ่งนับถึงวันเลือกตั้ง ให้บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้าย เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี” และกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยมีข้อหนึ่งที่ว่า “...มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเวลาติดต่อกันสามปี นับถึงวันที่สมัครรับเลือกตั้ง จึงจะสามารถเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้” ซึ่งคุณสมบัติทั้งสองข้อของกลุ่มบุคคลสองกลุ่มนี้นั้น ต้องถือว่ามีส่วนได้เสียกับการกระทำที่ผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่จะเข้าไปกระทำการตามหน้าที่ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้วโดยไม่อาจคัดค้านการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แต่อย่างใด เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะต้องบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่น ที่รวมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

ประการที่สอง นอกจากหลักเกณฑ์ของการมีส่วนได้เสียข้างต้นแล้ว ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งทั้งสองกลุ่ม ยังจำเป็นต้องอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์อันเป็นการกระทำที่เกิดเป็นมูลเหตุของการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ๆ อีกด้วย ซึ่งพิจารณาได้จากรายละเอียด อันเป็นสาระสำคัญของคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ได้กำหนดไว้ความว่า “คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการ ดังนี้

- 1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำร้อง
- 2) ชื่อ ที่อยู่ และสถานะของผู้ร้อง หากมีหลายคน อาจจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายคำร้องก็ได้
- 3) ชื่อผู้ถูกร้อง พร้อมที่อยู่และสถานะของผู้ถูกร้อง (ถ้ามี) หากมีหลายคนอาจจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายคำร้องก็ได้

4) ระบุข้อเท็จจริงของแต่ละข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ ที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ การเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับ วัน เวลา และสถานที่ ที่เกิดการกระทำ รวมทั้งบุคคลและ หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง

สำหรับคำร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานใน หน่วยเลือกตั้งหรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ให้ยื่นพร้อมหลักฐาน การทักท้วงเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของบุคคลดังกล่าว ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

จากหลักเกณฑ์ของคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งข้างต้น ความใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เป็น การกระทำที่ทำให้เกิดการร้องคัดค้านได้นั้น จะปรากฏชัดเจนผ่านทางรายละเอียดของหลักเกณฑ์ใน (4) ซึ่งในคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง หากผู้มีสิทธิคัดค้าน ไม่อาจบรรยายถึงรายละเอียดดังกล่าว ได้ ย่อมจะพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้มีสิทธิคัดค้าน ไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เป็นการกระทำให้เกิดการร้อง คัดค้านการเลือกตั้ง อีกทั้งหลักเกณฑ์ในข้อนี้ ยังจะช่วยป้องกันไม่ให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง อย่างพร่ำเพรื่อและการกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันอีกด้วย

ด้วยเหตุผลและหลักเกณฑ์ทั้งสองประการนี้ จึงทำให้การร้องคัดค้านการเลือกตั้ง สามารถกระทำได้ ไม่ว่าจะในเขตเลือกตั้งใด ๆ ภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 10 คน หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายทั้งสองประการ ก็ย่อมจะเป็นผู้ที่ สามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง อันไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ตามหลักเกณฑ์ของแนวความคิด ในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบแคบ ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะให้สิทธิเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย ในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เท่านั้น ที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ เนื่องจากมี ความเห็นว่าหากเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไป ร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ โดยไม่จำกัดแล้วก็จะทำให้ การร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ ทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย อาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้ง ใส่ร้ายกันได้ง่าย รวมถึงจะทำให้มีคดีข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมาย จนอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อ องค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย ชี้ขาด ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับการบัญญัติให้สิทธิกับผู้คัดค้าน การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา อีกด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การปกครองในระดับท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการปกครองของประเทศไทย ที่ต้องการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ตามหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย แตกต่างจากพัฒนาการการปกครองของต่างประเทศ ที่มีรากฐานประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งจากพื้นฐานของการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีพัฒนาการที่ล่าช้าและยังไม่สามารถเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการแสดงออกซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่จะเข้ามาดูแล พัฒนา แก้ไขปัญหาและมีบทบาทสำคัญยิ่ง ในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศชาติ

การคัดค้านการเลือกตั้ง ถือเป็นมาตรการสำคัญ ในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การเลือกตั้งอันเป็นเครื่องแสดงออก ซึ่งเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยเฉพาะในปัจจุบัน การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแข่งขันกันสูงระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกัน มีรูปแบบการทุจริต การเลือกตั้งที่รุนแรงและหลากหลายกว่าอดีตที่ผ่านมา การคัดค้านการเลือกตั้ง จึงเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการเลือกตั้ง ให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้องต่อไป

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและได้กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น จะมีการกำหนดมาตรการในการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไว้ในกฎหมายเลือกตั้งฉบับต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการที่จะมุ่งแก้ไขข้อบกพร่อง ที่เกิดขึ้นในกระบวนการเลือกตั้งให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์กติกาที่ถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างภายนอก เป็นสามส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองในมลรัฐ และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด สามารถจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้ โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกามีหน่วยการปกครองท้องถิ่น จำนวน 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป หรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใด พื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ ก็ได้แก่ เคาน์ตี มิวนิซิพอล ทาวน์และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่ง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดขึ้นมาให้มีหน้าที่ใด หน้าที่หนึ่ง หรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ ซึ่งการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีความคล้ายคลึงกันในขั้นตอนและกระบวนการ ในการเลือกตั้ง ผู้เขียนได้นำการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นกรณีศึกษาในการศึกษาอิสระครั้งนี้ โดยในมลรัฐแคลิฟอร์เนียบุคคลทุก ๆ คน จะเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากว่าบุคคลนั้นได้ทำการตามที่ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนียกำหนด กล่าวคือ ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ จะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีอายุ 18 ปี และอาศัยอยู่ในรัฐที่จะมีการเลือกตั้ง อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่ได้ทำการลงทะเบียนภายในเขตที่ตนอาศัยอยู่ ตามที่ประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนียได้กำหนดไว้ ผู้ที่จะลงทะเบียนนั้น จะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกามีถิ่นที่อยู่อาศัย ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยไม่ใช่ชนักโทษ และมีอายุอย่างน้อย 18 ปี ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในส่วนของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย จะเริ่มต้นที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เท่านั้น ที่มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่ภายในเขตเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จะสามารถใช้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ได้ตลอดเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทนั้น ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าประมวลกฎหมายเลือกตั้งของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย บัญญัติ ให้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะแก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

แคลิฟอร์เนีย จะมีความเกี่ยวข้องกับตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้น รวมถึงจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนได้เลือกเข้าไปทำในอนาคต โดยได้กำหนดมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ออกเป็น 7 เหตุ มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย การคัดค้านการเลือกตั้ง คือ Superior Court เป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ทำการพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) จัดระบบบริหารราชการเพียง 2 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ มีพัฒนาการที่ยาวนานและปรับเปลี่ยน โครงสร้างและรายละเอียดหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ประกอบด้วย ระดับภาค ระดับเขต และระดับแขวง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ ในปัจจุบันมีองค์ประกอบที่สำคัญคล้ายคลึงกัน คือ สภาท้องถิ่นที่สมาชิกมีที่มาจาก การเลือกตั้งของ คนในท้องถิ่นนั้น โดยผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้จะต้องมีสัญชาติอังกฤษ อายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่นนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกประธานและรองประธานสภา มาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของตน ในส่วนของ กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศอังกฤษนั้น ผู้มีสิทธิ คัดค้านการเลือกตั้ง มีขอบเขตอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยกฎหมายให้สิทธิกับบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้เลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะสามารถใช้สิทธิ ในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ มีเงื่อนไขที่ถือเป็นมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง คือ บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งในขณะนั้น ขาดคุณสมบัติ กระทำทุจริตหรือไม่ได้ถูกเลือกเข้ามาให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย โดยการพิจารณาเพื่อวินิจฉัย ชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศอังกฤษนั้น เป็นหน้าที่ของศาลเลือกตั้งที่เขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ

สำหรับประเทศไทย ก่อนมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่างก็มีกฎหมายที่ใช้ในการเลือกตั้ง เป็นของตนเองหรือบางท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำเอากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ของเทศบาลมาใช้บังคับ โดยอนุ โลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น ๆ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการลงคะแนนและกิจการอื่น ๆ และผู้ที่มีบทบาทอำนาจ หน้าที่ ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายเดิม

ก็คือ กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะมีการเลือกตั้ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท จัดให้มีการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และเปลี่ยนองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้ง จากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็เป็นอันว่าการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ก็ต้องมาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นี้แทน ซึ่งแม้ในปัจจุบัน การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าว ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวแล้ว ในบทที่ 4 ซึ่งผู้เขียนพบกับสภาพปัญหา คือ

สภาพปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การที่มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้ 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าสิบคน (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งอื่น ที่ได้พบเห็นกับการกระทำ อันเป็นมูลเหตุให้เกิดการร้องคัดค้านได้นั้น ไม่มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ทั้งกรณีกำหนดเขตเลือกตั้ง “สมาชิกสภาท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาขึ้น ซึ่งแยกพิจารณากันในแต่ละประเภท แตกต่างกันไป โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใด มีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง เท่ากับจำนวนสมาชิก จะพึงมีในอำเภอนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แบ่งย่อยตามประเภทของเทศบาล คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 12 คน แบ่งเขตตำบลออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จำนวน 18 คน แบ่งเขตเทศบาลเมืองออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร จำนวน 24 คน แบ่งเขตเทศบาลนคร ออกเป็น 4 เขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ 6 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เท่าจำนวนสมาชิกที่มี

อยู่ในเขตนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน 24 คน แบ่งเขตเมืองพัทยา ออกเป็น 4 เขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร ได้เขตละ 6 คน และการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 50 คน ถือตามเขตปกครองเป็นเขตเลือกตั้ง มี 50 เขต โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร ได้เขตละ 1 คน และการกำหนดเขตเลือกตั้ง “ผู้บริหารท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยาขึ้น ให้ใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าหากปล่อยให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ จะทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย และอาจมีการกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันได้ง่าย จึงควรให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเฉพาะในเขตเลือกตั้งนั้นเท่านั้น เป็นผู้มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้

กรณีดังกล่าวนี้ ส่งผลให้เกิดปัญหา คือ ทำให้ไม่สามารถที่จะยกเลิกเพิกถอนการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ที่มีการกระทำ อันเป็นมูลเหตุให้เกิดการร้องคัดค้านได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อย่างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากที่สุด และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง เป็นจำนวนที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น มีโอกาสเกิดปัญหาดังกล่าวได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งตามที่กฎหมายจำกัดไว้และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นจำนวนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและในท้องที่ชนบทห่างไกล ที่ประชาชนมีความยากจน ขาดการศึกษา ขาดการเรียนรู้และความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ที่มีในระดับประชาธิปไตย ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งรูปแบบวิธีการต่าง ๆ จึงเกิดมากขึ้นเป็นลำดับ ประชาชนเหล่านี้ มักอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของนักธุรกิจการเมืองและหัวคะแนน ทั้งอำนาจทางการเงินและผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการข่มขู่คุกคาม เหล่านี้ จึงปรากฏว่าคดีร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่แล้ว คู่กรณีมักเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือกลุ่มผู้สนับสนุนด้วยกันเองเป็นส่วนใหญ่ มาตรการ การคัดค้านการเลือกตั้งในปัจจุบัน จึงไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น ในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิ

คัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อได้พิจารณาหลักการ แนวคิด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นลำดับแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ ในทุกเขตการเลือกตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อย่างองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่สามารถเห็นได้ชัด คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดและมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง เป็นจำนวนที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งของการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อย ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ถือเอาจำนวนประชากรเป็นสำคัญประมาณ 200 คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน ซึ่งในที่นี้ก็คือ หนึ่งเขตเลือกตั้ง ทำให้มีโอกาสเกิดปัญหา อันเป็นเหตุให้เกิดการคัดค้านการเลือกตั้ง ได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งตามที่กฎหมายจำกัดไว้และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นจำนวนมากกว่าในแต่ละเขตเลือกตั้ง ในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งหรือมีข้อบกพร่องใด เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง มิใช่เพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ที่จะได้รับผลกระทบกระเทือน การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกตัวแทนของตน เข้าไปบริหารท้องถิ่น จุดประสงค์สูงสุดก็เพื่อให้บุคคลเหล่านั้น ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ มิใช่เพียงเพื่อบุคคลหนึ่ง บุคคลใด โดยเฉพาะ ดังนั้น หากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ทุจริตการเลือกตั้งสามารถเข้าไปมีตำแหน่ง หน้าที่ ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจก่อการทุจริตคอร์รัปชัน แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง อันจะเป็นการบ่อนทำลายและสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นได้ ในทุกเขตการเลือกตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเห็นได้ว่าประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้ได้รับผลกระทบกระเทือน จึงสมควรที่จะเปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ตลอดทั้งเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของแนวความคิด ในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบแคบ ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะให้สิทธิเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย ในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เท่านั้น ที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ โดยไม่จำกัดแล้ว ก็จะทำให้การร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ ทำให้สิ้นเปลืองเวลา

ค่าใช้จ่าย อาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันได้ง่าย รวมถึงจะทำให้มีคดีข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมาย จนอาจทำให้เกิดความยุ่งยากต่อองค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด และเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกันกับการบัญญัติให้สิทธิกับผู้คัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศที่มีการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย คงไม่มีมาตรการใด มาตรการหนึ่ง เพียงมาตรการเดียวที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งทั้ง การเลือกตั้ง ในระดับชาติหรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ได้อย่างสมบูรณ์ จึงต้องมีการกำหนด มาตรการหลาย ๆ มาตรการมาประกอบกันและมาตรการควบคุมการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ บางมาตรการอาจ ใช้ได้ผลดีในสังคมหนึ่ง แต่อาจใช้ไม่ได้ผลหรือ ได้ผลไม่ดีเท่า เมื่อนำมาใช้ในอีกสังคมหนึ่งที่มี ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และสภาพทางการเมือง ที่แตกต่างกันนั้น มาตรการในการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการ ที่จะช่วยป้องกันและแก้ไขการทุจริตในการเลือกตั้ง หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการที่รัดกุม และมีประสิทธิภาพแล้ว การคัดค้านการเลือกตั้งจะเป็นมาตรการที่มีบทบาทและมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม นอกจากนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการพิจารณาทบทวนบทบาท และแนวความคิดว่าคดีการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือ ประโยชน์ของมหาชน มิใช่เป็นเรื่องเฉพาะระหว่างคู่กรณีเท่านั้น องค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย จึงควรที่จะเข้าไปร่วมในการค้นหาความจริง ในการพิจารณาคดีให้มากขึ้นและควรพิจารณาคดี โดยเน้นตามตัวบทกฎหมาย ความบริสุทธิ์ ยุติธรรมและเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งอย่างเคร่งครัด มากกว่าคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง แต่เพียงอย่างเดียว



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บรรณานุกรม

- กรมศิลปากร. (2525). *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- กรมศิลปากรและคณะ. (2531). *หลักประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกวิท พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- โกวิท พวงงาม. (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิตินิใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). *รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศรีพริ้นติ้งเซ็นเตอร์.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2520). *การบริหารการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์. (2503). *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่น.
- ชัยรักษ์ จยาวรรณ. (2534). *การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐกร วิทิตานนท์และ ชีระวัฒน์ ปารมี. (2555). *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- เดือน บุนนาค. (2478). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร: คำสอนชั้นปริญญาโท ทางรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. ม.ป.ท. ม.ป.พ.
- ตระกูล มีชัย. (2538). *การกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายการศึกษา.
- ชโสธร ผู้ทองคำ. (2545). *กระบวนการเลือกตั้ง*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2535). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2520). *ระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: คุรุสภา.
- ธีรวุฒิ โสภิญญกุล. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. ฉะเชิงเทรา: เอ็มเอ็นคอมพิวออฟเซต.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2533). *การคัดค้านการเลือกตั้ง*. *วารสารนิติศาสตร์*. 18 (2).
- พิมพ์ภา เพ็งนาเรนทร์. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.

- พิมลจันทร์ นามวัฒน์. (2534). “การเลือกตั้ง” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการ
 ทางการเมือง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2534). “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
 สถาบันและกระบวนการทางการเมือง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ ชีรภัทร เสรีรังสรรค์. (2557). รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการ
 เลือกตั้ง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมือง
 และการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครอง
 ของไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วน
 ท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกา
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจาย
 อำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นิจจารีย์ ภาคินปริพรรพ์. (2556). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหาร
 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม้ได้
 ดีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ:
 สถาบันนโยบายการศึกษา.
- ปริญญา นาคฉัตรีย์. (2547). การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการ
 แก้ไข. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม้ได้ดีพิมพ์). มหาวิทยาลัย
 รามคำแหง.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ. (2537). การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน.
 กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2523). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนา
 ชนบท. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ลิขิต ชีรเวคิน. (2526). *การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิทยา สุจริตชนารักษ์. (2516). *ความสำคัญทางการเมือง* วารสารการเมืองสำหรับประชาชน เล่มที่ 6. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- วิสุทธิ์ โปธิแท่น. (2524). *ประชาธิปไตย: แนวความคิดและตัวแบบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย(2547) *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วัชรวิ ไชยสาร. (2541). *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2545). *การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุวัชรี้ กรรเจียกพงษ์. (2551). *การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2512). *คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน สารานุกรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: ดีแอลเอส.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- John J. Clark. (1957). *Outline of Local Government of The United Kingdom*. London: Sir Issac Pitman and Son Ltd.
- Mongtagu Harris G.(1984). *Comparative Local Government*. Great Britain: William Brendon and Son Ltd.

Turton Anderw. (1987). *Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of Poor Farmers' Groups Participation*. Programme United: Nations Research Institute for Social Development.

Wit, Daniel. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press 1967.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายชिरาวุฒิ หัวเพชร
วัน เดือน ปีเกิด	3 ธันวาคม 2532
สถานที่เกิด	อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยทักษิณ 2555
สถานที่ทำงาน	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง
ตำแหน่ง	นักวิชาการ

