

การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต



นางสาวชนม์พิชญ์ เทพแก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

Restriction to Rights of Election Candidates: A Case Study Where the
Members of the House of Representatives, Senators, Local Council
Members, and Local Administrators Using Dishonest Resignation Rights



Miss Chonpit Tepkeaw

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2016

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต

ชื่อและนามสกุล นางสาวชนม์พิชญ์ เทพแก้ว

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์
2. รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อคำ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อคำ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์)

ชื่อวิทยานิพนธ์ การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต

ผู้วิจัย นางสาวชนม์พิชญ์ เทพแก้ว **รหัสนักศึกษา** 2554001160 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2) รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อค้า

ปีการศึกษา 2559

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นและการจำกัดสิทธิดังกล่าว กรณีการลาออกก่อนครบวาระที่มีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ในตำแหน่งเดิมโดยไม่สุจริต วิเคราะห์ข้อกฎหมายและผลกระทบจากซึ่งเกิดความเสียหายต่อระบบการเลือกตั้ง และงบประมาณของประเทศ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป

การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการเรียนการสอน การสัมมนา รวมตลอดถึงข้อมูลสารสนเทศ บนอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ผลการวิจัยพบว่า การลาออกก่อนครบวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเหตุผลบางประการ เช่น ลาออกเพื่อสมัครในตำแหน่งเดิม หรือลาออกเพื่อหวังผลทางการเมืองแก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือทำให้ผู้อื่นเสียเปรียบในการสมัครรับเลือกตั้ง ถือเป็นลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริต เป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบ ขัดหลักสุจริต ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ถึงแม้การลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของแต่ละบุคคล แต่การลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริตต่อการสมัครส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้ง สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหล่านั้น ควรมีวิธีการป้องกันปัญหาจากใช้สิทธิโดยไม่สุจริตทำให้มีการเลือกตั้งบ่อย ลดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ และป้องกันนักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อความได้เปรียบทางการเมือง จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งบุคคลที่ลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์แวดล้อมไม่สุจริตต่อการสมัครในตำแหน่งที่ลาออก ซึ่งหวังผลทางการเมืองแก่ตนเองหรือพวกพ้อง ต้องจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง โดยเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ที่ลาออกจากตำแหน่งโดยใช้สิทธิไม่สุจริต ดังนี้ “ผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีพฤติการณ์ หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่สุจริตอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการสมัครรับเลือกตั้ง จะสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกอีกมิได้”

คำสำคัญ สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การลาออกก่อนครบวาระ การลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริต

Thesis title: Restriction to Rights of Election Candidates: A Case Study Where the Members of the House of Representatives, Senators, Local Council Members, and Local Administrators Using Dishonest Resignation Rights

Researcher: Miss Chonpit Tepkaew; **ID:** 2554001660; **Degree:** Master of Laws;

Thesis advisors: (1) Dr. Kamolchai Rattanasakalwong, Professor;

(2) Paninee Kitpoka, Associate Professor; **Academic year:** 2016

Abstract

The current study on “Restriction to Rights of Election Candidates: A Case Study Where the Members of the House of Representatives, Senators, Local Council Members, and Local Administrators Using Dishonest Resignation Rights” was conducted in order to find out legal concepts and provisions of law relating to rights of election candidates of members of the House of Representatives, senators, local council members, and local administrators and the restriction thereof, to find out the causes of the resignation before completing the full term to run for election in order to be elected as the same position with a dishonest intention, to analyze the legal issues and effects occurred from those causes which affect the election system and the country’s budget, and to give some solutions to solve the problem.

This research is a qualitative study. The data were collected from doing document research by gathering information from legislations, books, textbooks, theses, teaching supplementary materials, seminar, and information from the internet both in Thai and English versions.

The results of the study revealed that the resignation before completing the full term of members of the House of Representatives, senators, local council members, and local administrators for certain reasons such as the resignation with an intention to apply for the same position in order to take advantages for themselves or for their companions, or to make other people lose, is considered as a dishonest act. It is contrary to the principles of good faith and democracy. Although the resignation is everyone’s right and freedom, the resignation with a dishonest intention affects the election system and the waste of the country’s budget. Therefore, those people should not be protected by the laws. In addition, there should be methods to prevent those problems in order to decrease the damage to the interests of the state and to prevent those politicians who try to take advantages by using the weaknesses of the laws. The solutions to solve the problems are to restrict right to election of those candidates who have resigned with a dishonest intention, improper reasons, and an intention to take advantages from the politics for themselves and their companions and to propose the amendment of the related law as follows: “Any candidate who has resigned before completion of his or her full term, if there are circumstances or reasonable causes to believe that there is any dishonest intention to take advantages from such resignation, he or she shall not apply to be a candidate for the same position in the next election.”

Keywords: Right to election, Resignation before completing the full term, Dishonest resignation

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์ ชี้แนะ และให้คำปรึกษาอย่างดียิ่งของ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ซึ่งกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และอาจารย์ที่ปรึกษา โดยสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ทางวิชาการในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์จนสำเร็จสมบูรณ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ซึ่งท่านอาจารย์กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องอันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ เป็นอย่างสูง ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งกรุณาให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องอันเป็นส่วนสำคัญในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์วิมาน กฤติพลวิมาน ที่ให้คำแนะนำในการศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช เป็นอย่างดี

ขอบคุณนางสาวสุจิตตรา พุ่มไสว เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช ที่ช่วยเหลือประสานงานและรอยยิ้มด้วยความเต็มใจตลอดมา

อีกทั้งขอบคุณนายวิฑูรย์ วงษ์ปัญญา ที่สนับสนุน ช่วยเหลือ เป็นกำลังสำคัญในการศึกษาในครั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มเข้ารับการศึกษาจนสำเร็จปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้ที่สนใจ จะทำการศึกษาต่อยอดในเรื่องดังกล่าวตามสมควร หากมีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ ณ โอกาสนี้

ชนม์พิชญ์ เทพแก้ว

กันยายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย	7
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย	7
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	8
5. ขอบเขตของการวิจัย	8
6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ	8
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	10
1. การเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	10
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	10
1.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง	13
1.1.2 หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้ง	16
1.1.3 ระบบการเลือกตั้ง	18
1.1.4 ความสำคัญของการเลือกตั้ง	23
1.1.5 คุณค่าของการเลือกตั้ง	29
1.1.6 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง	31
1.1.7 ประเภทของการเลือกตั้ง	34
1.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง	35
1.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง	42
1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	46
1.3 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	55
1.3.1 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	55
1.3.2 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	58
1.3.3 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น	60
2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ	66
2.1 แนวคิดสิทธิและเสรีภาพ	66
2.1.1 ความหมายของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	66
2.1.2 ความหมายของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	67
2.1.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	67
2.2 ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	68
2.2.1 ขอบเขตทั่วไปในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	68
2.2.2 ขอบเขตเฉพาะในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	69
2.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ	69
2.3.1 องค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพ	71
2.3.2 การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ	71
2.3.3 เงื่อนไขในทางรูปแบบของกฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ	73
2.3.4 เงื่อนไขในทางเนื้อหาของการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ	74
2.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	76
2.4.1 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้	76
2.4.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น	77
2.4.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น	78
2.4.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง	78

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4.5 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น	79
2.5 เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ	80
2.5.1 เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น	80
2.5.2 เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการกระทำภาระหน้าที่ของรัฐ ...	82
2.5.3 เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน	85
2.6 เกณฑ์ในการตรวจสอบว่ากฎหมายละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่	90
2.6.1 การกระทำอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายมุ่งหมายจะจำกัดนั้น อยู่ในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่	91
2.6.2 กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นแทรกแซง ในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่	91
3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	92
3.1 หลักประชาธิปไตย	92
3.1.1 หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน	92
3.1.2 หลักเสรีภาพ	92
3.1.3 หลักความเสมอภาค	92
3.1.4 หลักกฎหมาย	92
3.1.5 หลักเสียงข้างมาก	92
3.2 หลักสุจริต	93
3.2.1 ความหมายของหลักสุจริต	93
3.2.2 ลักษณะทางกฎหมายของหลักสุจริต	94
3.2.3 บทบาทของหลักสุจริต	96
3.3 หลักประโยชน์สาธารณะ	97
บทที่ 3 การเลือกตั้งของไทยและต่างประเทศ และปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ	
จากการลาออกก่อนครบวาระ	101
1. การเลือกตั้งระดับชาติ	101
1.1 การเลือกตั้งของไทย	101
1.1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	101

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.1.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	105
1.2 การเลือกตั้งต่างประเทศ	107
1.2.1 การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ..	107
1.2.2 การเลือกตั้งระดับชาติของประเทศญี่ปุ่น	110
2. การเลือกตั้งท้องถิ่น	112
2.1 การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของประเทศไทย	112
2.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	113
2.1.2 เทศบาล	114
2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	117
2.1.4 กรุงเทพมหานคร	122
2.1.5 เมืองพัทยา	126
2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ	126
2.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศเยอรมัน	126
2.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส	128
2.2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร	133
2.2.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศออสเตรเลีย	136
2.2.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	138
2.2.6 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศเกาหลี (เกาหลีใต้)	142
3. ประเด็นอุปสรรคปัญหาที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่	148
3.1 การแก้ไขกฎหมายไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น	148
3.2 การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งสำคัญทางการเมือง เพื่อไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับตนเอง	149

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 การเลียงข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น	149
3.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเลียงไม่รับภาระช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น ..	150
3.5 การลาออกเพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครผู้บริหารท้องถิ่น	150
3.6 การแก้ไขการดำรงตำแหน่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี	151
3.7 การยุบสภาผู้แทนราษฎร	151
3.8 การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี	152
3.9 การลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา	152
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	153
1. วิเคราะห์การจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ	153
2. วิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีปัญหาการลาออกโดยไม่สุจริตและกรณีอื่นที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่	156
2.1 การแก้ไขกฎหมายไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น	157
2.2 การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งสำคัญทางการเมืองเพื่อไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับตนเอง	157
2.3 การเลียงข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น	158
2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเลียงไม่รับภาระช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น ..	159
2.5 การลาออกเพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครผู้บริหารท้องถิ่น	160
2.6 การแก้ไขการดำรงตำแหน่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี	160
2.7 การยุบสภาผู้แทนราษฎร	161
2.8 การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี	161
2.9 การลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา	161

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	163
1. บทสรุป	163
2. เสนอแนะ	167
บรรณานุกรม	170
ประวัติผู้วิจัย	173



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 ผังการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายใน	138
ภาพที่ 3.2 โครงสร้างของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	142
ภาพที่ 3.3 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	143



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งแต่เดิมนั้นการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 ขณะนั้นกฎหมายกำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงประเภทเดียว จากนั้นให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเลือกกันเองหนึ่งคนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ถือเป็นทางเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางอ้อม ต่อมาได้มีการแก้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มต้นนับวาระการดำรงตำแหน่งและครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน การจัดการเลือกตั้งทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะจัดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกันภายใน 45 วันนับแต่วันครบวาระการดำรงตำแหน่ง ตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นพร้อมกันในคราวเดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครั้งเดียว

หลังจากกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ภายในระยะเวลาไม่นานได้มีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิมจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

ทำให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันต้องดำเนินการจัดให้มีการผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน หลังจากจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไม่นานก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น จากเดิมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งทำให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งในระยะเวลาใกล้เคียงกันตลอดไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 หลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมข.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้การเลือกตั้งระดับชาติถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ เหตุการณ์นี้นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในวิกฤตการณ์ทางการเมือง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นด้วย หลังจากผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 23 ธันวาคม 2550 และเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 ในช่วงนี้ายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด วันที่ 19 เมษายน 2551 ได้ลาออกจากตำแหน่ง 20 กว่าจังหวัด และทุกคนที่ลาออกได้มาสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ทั้งหมด ด้วยเหตุผลคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการชิงความได้เปรียบทางการเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45 กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไว้ว่า (13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งใช้กับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทด้วย เมื่อคู่แข่งทางการเมืองเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นจึงไม่มีคู่แข่งที่สำคัญทำให้การเลือกตั้งไม่แข่งขันรุนแรง ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสมัยนั้นตัดสินใจลาออกแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม

จากนั้นในปี พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ในช่วงนี้ก็มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งอีกเช่นกัน และสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมอีกเช่นเดิม เหตุผลในการลาออกที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิเช่น

เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองขณะที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. หรือมีปัญหา ด้านสุขภาพ แต่ไม่มีใครระบุว่าลาออกเพื่อจะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม และผู้บริหารท้องถิ่น ที่ลาออกเกือบทั้งหมดกลับไปสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม เพื่อความได้เปรียบทางการเมือง หรือเอาเปรียบคู่ต่อสู้ทางการเมืองนั่นเอง

กรณีการลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นประเภทอื่นอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายสร้างความได้เปรียบลาออกแล้ว สมัครรับเลือกตั้งใหม่ บางคนลาออกก่อนจะครบวาระการดำรงตำแหน่งไม่นานเพียงเพื่อเลี่ยงข้อห้าม มิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 วรรคสอง ซึ่งห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งได้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหลือเวลาน้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง อาทิ แจกสิ่งของ จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว ฯลฯ จากนั้น ลาออกจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อมิให้บัญญัติกฎหมายที่ห้าม มิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายในหกสิบวัน ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งมาใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระ การดำรงตำแหน่ง กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง

สาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งลาออก ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อไม่ให้เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นพร้อมกับสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากไม่ยอมรับภาระช่วยเหลือรับผิดชอบในการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้ง ท้องถิ่นบางแห่งมีผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อจูงใจให้ได้รับ เลือกตั้งผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งบางคนมาติดต่อขอเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่น หากรับ สมาชิกสภาท้องถิ่นกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียคะแนนเสียงจากญาติพี่น้องหรือผู้สนับสนุนของผู้ประสงค์ สมัครรับเลือกตั้งใหม่ หากรับผู้ประสงค์สมัครรับเลือกตั้งใหม่เข้ากลุ่มก็ต้องมาแข่งกับสมาชิกสภา ท้องถิ่นเดิม เกรงว่ากระทบฐานเสียงจากญาติพี่น้องและผู้สนับสนุนสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิม เพื่อไม่ให้ เสียฐานเสียงทั้งฐานเสียงเดิมและฐานเสียงใหม่ จนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงตัดสินใจลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน เพื่อเลี่ยงไม่ต้องรับผิดชอบสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นก็จะติดต่อหาบทามเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้เข้ามาเป็นกลุ่มพวก ของตนเองทั้งหมด เพื่อดูแลและควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ง่าย เป็นพวกพ้องตนเอง ไม่มีฝ่ายค้าน

การบริหารทำได้ง่าย ฉะนั้น ในช่วงหลังนี้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันเป็นจำนวนมาก อีกทั้งในปี พ.ศ. 2552 กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้แก้ไขให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งจากเดิมกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ จึงเป็นเหตุจูงใจอีกประการที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต

นอกจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่สร้างปัญหาแล้วยังมีการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกรณีซึ่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ดังกรณีการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่บุคคลดังกล่าวคุณสมบัติในการสมัครรับไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 มาตรา 58/1 บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ผู้ที่ต้องการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ต้องการจะใช้คุณสมบัติเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพวกพ้องกันที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าง ผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้สักระยะจึงลาออกเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือหากเป็นพวกพ้องกันก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งขณะนั้นลาออกเพื่อเปิดทางให้ผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

อีกประการที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นคือการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี ทั้งยังเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนมากขึ้นด้วย ซึ่งแต่เดิมกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงคราวละ 5 ปี และค่าตอบแทนน้อย หากเปรียบเทียบค่าตอบแทนเดิมกับค่าตอบแทนและความมั่นคงในหน้าที่จากกฎหมายที่แก้ไขใหม่ การดำรงตำแหน่งกำนันและ

ผู้ใหญบ้านดีกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมากองค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็กและมีรายได้น้อย ทำให้ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้อย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งผู้ใหญบ้านจำนวนมาก ถึงแม้ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งน้อย แต่เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกหลายเขตเลือกตั้งในทั่วประเทศก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลถึงงบประมาณของประเทศด้วยเช่นกัน

ปัญหาการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันแต่เลือกตั้งไม่พร้อมกันส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งจะต้องเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง 2 ครั้ง ไม่พร้อมกันไปตลอด อาทิเช่น อบจ.นครราชสีมา ใช้งบประมาณเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 40 ล้านบาท หลังจากนั้นไม่นานก็ใช้งบประมาณเกือบเท่ากันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดนครราชสีมา รวมแล้วใช้งบประมาณไปประมาณ 100 ล้านบาท ในปีนั้นเกือบจะไม่มีเงินงบประมาณเหลือจะทำโครงการใดๆ เพราะใช้หมดไปกับการเลือกตั้ง และตัวอย่างจังหวัดขนาดกลาง เช่น จังหวัดนครปฐมใช้งบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประมาณ 25 ล้านบาท และไม่นานเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้งบประมาณเท่าเดิม หากเลือกตั้งพร้อมกันจะใช้งบประมาณแค่ครั้งเดียว การเลือกตั้งไม่พร้อมกันทำให้เสียงบประมาณถึง 2 ครั้งโดยไม่จำเป็น โดยในปี พ.ศ. 2550 มีผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกมากกว่า 20 จังหวัด รวมงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งทั้งหมดมีจำนวนมหาศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการลาออกจากตำแหน่งทำให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันไปตลอด ถือว่ากระทบต่อประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก

ผลกระทบอีกประการหนึ่ง การเลือกตั้งบ่อยทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายไม่อยากจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สถิติจากการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) วันที่ 23 ธันวาคม 2550 อีกหนึ่งอาทิตย์ต่อมาลงคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อตัดคู่แข่งทางการเมืองขณะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่น จากนั้นประมาณ 2 เดือนต่อมา ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 และหนึ่งเดือนต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในวันที่ 19 เมษายน 2551 สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลดน้อยลงเรื่อยๆ

ปัญหาการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว ส่งผลกระทบในวงกว้าง และส่งผลกระทบมากขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2555 ประธานกรรมการวุฒิสภาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจข้อมูลสถิติการลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ พร้อมทั้งสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาของคณะกรรมการปกครองวุฒิสภา¹

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 204 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ และวรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ แต่ผลกระทบจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี คือหากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็จะส่งผลให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นว่างลง คณะกรรมการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ผลกระทบคืองบประมาณของประเทศที่จะต้องนำมาใช้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนในเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าหากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ก็ให้เลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง

สำหรับสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่มาจากการเลือกตั้ง หากลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง ก็จะต้องใช้งบประมาณของประเทศในการจัดการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ในจังหวัดที่ได้ลาออกไป

จากปัญหาการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อหรือกลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม ก็ด้วยเหตุเนื่องจากช่องโหว่ของกฎหมายที่เปิดช่องให้สามารถกระทำได้อีกเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต และการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ดังนั้น เพื่อลดผลกระทบ

¹ <http://lomsaklocal.thaiddns.com/attachments/article/157/woo270.pdf> สืบค้นวันที่ 21 พฤษภาคม 2555

ของความเสียหายทุกด้านที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณของประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ของรัฐโดยตรง และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจตามมาหากนักการเมืองจะอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายลาออกแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม หากเพื่อต้องการความได้เปรียบทางการเมืองหรือในตำแหน่งทางการเมือง หรือลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งอื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง จึงควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งให้มีความเหมาะสม รัดกุม และไม่ให้เกิดช่องโหว่ โดยการเสนอแก้ไขกฎหมายจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ที่ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริตไม่ให้กลับมาสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งเดิมที่ลาออกได้อีก

2. วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง

2.2 เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

2.3 เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่มีความสนใจเรื่องการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต ได้ทำการศึกษาและค้นคว้าวิจัยต่อยอดต่อไป

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสนอแก้ไขกฎหมายหรือออกประกาศหรือระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาการลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต

3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

3.1 ปัญหาที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมหรืออื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง

3.2 ผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมหรืออื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

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

5. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน และการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการลาออกของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง

6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การเลือกตั้งระดับชาติ หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

6.2 การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

6.3 ผู้สมัคร หมายถึง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

6.5 ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

6.6 สมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

6.7 กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น หมายถึง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

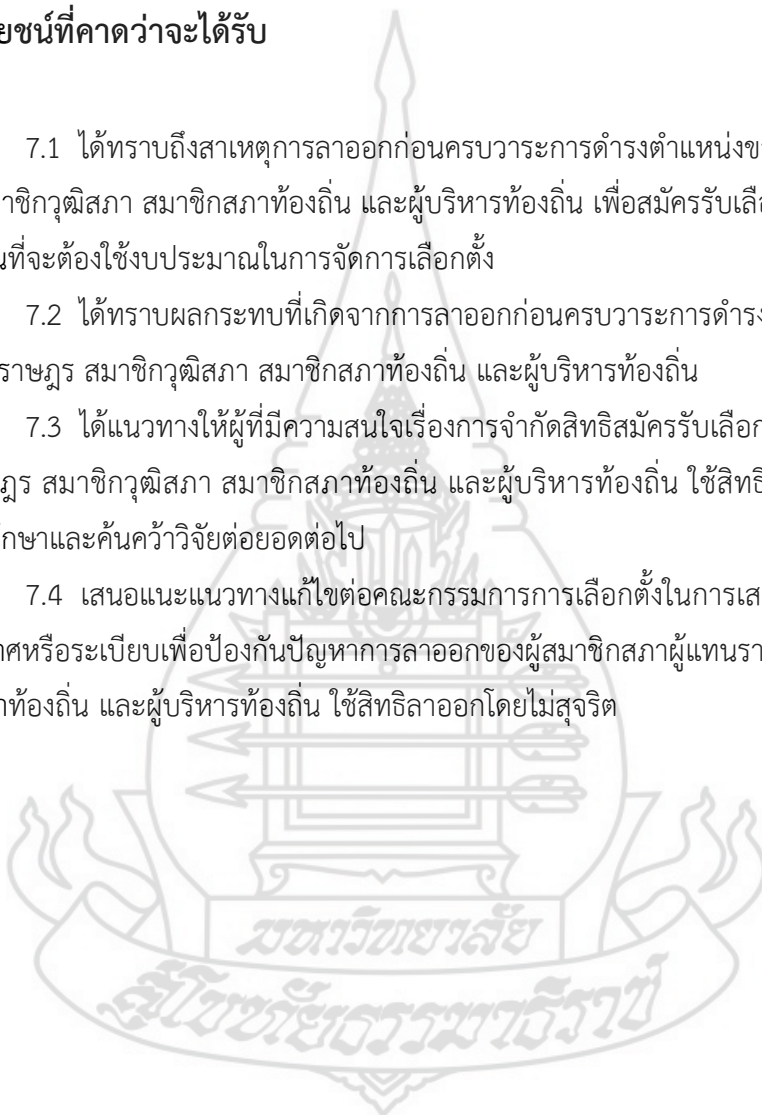
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงสาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมหรืออื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง

7.2 ได้ทราบผลกระทบที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

7.3 ได้แนวทางให้ผู้ที่มีความสนใจเรื่องการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต ได้ทำการศึกษาและค้นคว้าวิจัยต่อยอดต่อไป

7.4 เสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสนอแก้กฎหมาย หรือออกประกาศหรือระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาการลาออกของผู้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (DEMOCRACY) เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตย ยึดหลักว่า มนุษย์ทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพ สังคมเป็นของมนุษย์ทุกคนที่จะมีส่วนร่วมอยู่ด้วยการมีอำนาจธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจธิปไตยทั้ง 3 นี้เป็นของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจธิปไตยในการปกครองประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อำนาจแทนประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการใช้วิธีการเพื่อสรรหาตัวบุคคลขึ้นมาเป็นตัวแทน และวิธีการนั้นก็คือ “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” นั่นเอง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการพิจารณาเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไปทำหน้าที่แทนตน เพื่อมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ รวมทั้งการเข้าไปทำหน้าที่ที่รัฐบาลบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน² การเลือกตั้งเป็นการสรรหากลับกรอบบุคคล โดยประชาชนให้ไปทำหน้าที่แทนตนในสภา การเลือกตั้งจะมีคุณภาพหรือประสบความสำเร็จเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งให้ใครเป็นตัวแทนนั้นหมายความว่า การเลือกตั้งจะมีความหมายตามครรลองของประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง โดยมีสำนึกหรือเหตุผลในเชิงทางการเมือง³ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเกิดจากการตระหนักในคุณค่า และเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง เพื่อ

² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง, นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539, หน้า 12

³ กระมล ทองธรรมชาติ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร มาสเตอร์เพลส, 2531, หน้า 4

ผลักดันให้ผู้ที่ตนพอใจได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภา หรือเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลหรือในนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น เหตุผลหรือสำนึกในเชิงการเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญของการเลือกตั้ง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีสภา ที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ โดยสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสรรหากลับกรองตัวผู้ปกครองประการหนึ่งที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมิอาจขาดเสียได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองแบบมีผู้แทน การเลือกตั้งจึงมีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่ง การเลือกตั้งในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการสำคัญๆ อันแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในรัฐรูปแบบอื่น เช่น จะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกสรรผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนเห็นว่ามีความคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกับตน หรือมีนโยบายที่สามารถช่วยแก้ปัญหาของตนและของประเทศได้ ต้องเปิดโอกาสให้การแสดงความเห็นเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้ ในแง่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรัฐต้องกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการใช้สิทธิอย่างทั่วถึงในประชาชนทุกกลุ่ม ไม่เลือกศาสนา ฐานะันดร เพศ ภาษา ถิ่นกำเนิด อาชีพ หรือความเชื่อทางการเมือง การใช้สิทธิต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค ซึ่งหมายความว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน ไม่ใช่กำหนดให้ผู้มีรายได้สูง ผู้เสียภาษีให้รัฐมาก หรือผู้มีการศึกษาดี มีคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลอื่น รัฐต้องประกันให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือต้องไม่ยอมให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับขู่เข็ญโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้การใช้สิทธิเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปโดยลับ ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยบุคคลอื่น หลักการใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต้องเป็นไปโดยลับนี้ ย่อมมีผลเป็นการสนับสนุนหลักการการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเสรีด้วย⁴

หลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การที่รัฐให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ปกครองจำต้องปกครองประเทศให้เป็นไปตามผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนผู้ถ่ายทอดอำนาจให้ และให้ความยินยอมในการที่รัฐบาลจะใช้อำนาจทางการเมืองกับผู้ใต้ปกครอง วิธีการใช้อำนาจจะแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด แต่ที่สำคัญคือการให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้ง มีสิทธิในการรวมกลุ่มทางการเมืองและสมัคร

⁴วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2543): 95-96

แข่งขันรับเลือกตั้ง และตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการระดมมติมหาชน และสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการปกครอง

ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) โดยการเลือกสรรตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ทางการเมืองแทนตนรวมทั้งเป็นการระดมมติมหาชนและสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้น โดยทั่วไปแล้วการเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมือง ที่มีปัจจัยเกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อน หากเป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันทางการเมืองสูงแล้ว มักมีการใช้เทคนิค และกลยุทธ์นโยบายชนิดต่างๆ ในกิจกรรมการเลือกตั้งสูงตามไปด้วย นักรัฐศาสตร์ให้ข้อสังเกตว่าการเลือกตั้งในปัจจุบันนี้ นับวันจะมีความซับซ้อน หรือมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น เป็นต้นว่ามีคนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น มีการใช้เงินในการเลือกตั้งจำนวนมากขึ้น จนสร้างความสำคัญให้แก่องค์กรต่างๆ ทางการเมืองมากขึ้น และที่สำคัญคือการเลือกตั้งได้สร้างความชอบธรรมให้การปกครองสมัยใหม่ได้อย่างดียิ่ง สามารถกำหนดได้อย่างเฉียบขาดปราศจากการโต้แย้งว่าจะให้ใคร หรือกลุ่มใดเป็นผู้ปกครองจึงจะมีความเหมาะสม⁵

การเลือกตั้งโดยทั่วไป ถ้าคำนึงถึงสภาพการณ์ทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งแล้ว จะมีส่วนประกอบสำคัญ 3 ฝ่าย ที่จะทำให้การเลือกตั้งนั้นสมบูรณ์และสำเร็จลงได้ ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้บริหารจัดการการเลือกตั้ง ทั้ง 3 ฝ่ายนี้ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ที่จะวินิจฉัยตัดสินใจเลือกใครเป็นตัวแทนของพวกเขาตน ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองต่างๆ ต้องการจะเข้าไปทำหน้าที่แทนผู้เลือกตั้งในสภา และเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ จะต้องนำเสนอตนเองและนโยบาย หรือแนวคิดให้ผู้เลือกตั้งได้รับทราบ เพื่อประกอบการตัดสินใจ ส่วนฝ่ายที่บริหารจัดการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ต้องทำหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบที่ตราไว้สำหรับการเลือกตั้งนั้นๆ อย่างเคร่งครัด เป็นกลาง เพื่อสร้างความบริสุทธิ์ยุติธรรม ให้เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

⁵ จรูญ สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เอกสารการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526} กรุงเทพมหานคร, กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, 2527, หน้า 11

1.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การเลือกตั้ง” หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตนในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายความว่าถึง กรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว กล่าวว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (demand) หรือสนับสนุน (support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง

จรรยา สุภาพ กล่าวว่า การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการเลือกสรร และกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่จะมาบริหารงานสาธารณะ การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นความลับ และราษฎรมีโอกาสเลือกโดยเสรี

วิสุทธิ โปธิแทน ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลายๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน

David Butler and others ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไป และการมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั่วๆ ไป ในกิจกรรมสาธารณะ การเลือกตั้งได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ให้ความหมายของการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเอง โดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตน เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือก และผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ ให้ความหมายของการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน ที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง ที่มีอุดมการณ์

และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารรัฐกิจในทำนองเดียวกัน เพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์หรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน

การเลือกตั้ง (election) หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกว่าร็องส์สนับสนุนให้มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน⁶ การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะทำตามอุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารประเทศ เท่ากับว่าประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ผู้ที่ตนเลือกและให้ความชอบธรรมแก่ผู้ที่ตนเลือก ในอันที่จะใช้อำนาจปกครอง ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

นอกจากนั้นกระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญ ที่สร้างให้เกิดความชอบธรรมแก่ผู้มาใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศ เพราะการเลือกตั้งในแต่ละประเทศจะมีกฎเกณฑ์กติกาและธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้อยู่บังคับการเลือกตั้ง ที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว จะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง โดยที่ฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการใช้อำนาจและการปกครองในช่วงเวลาตามที่กำหนด ฝ่ายแพ้ก้หาทางเอาชนะในคราวต่อไป ตามวิถีทางที่กฎเกณฑ์และกติกากำหนดไว้ วิธีการเช่นนี้จะช่วยให้การสืบต่ออำนาจทางการเมืองและการปกครองประเทศเป็นไปโดยสันติวิธี ไม่ต้องอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม เช่น การปฏิวัติรัฐประหารเป็นกลไกในการสับเปลี่ยนอำนาจ ซึ่งวิธีการนี้ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง และในขณะเดียวกันการเลือกตั้งก็ต้องทำให้รัฐบาลต้องตระหนกอยู่เสมอว่า จะต้องทำหน้าที่บริหารประเทศดีที่สุดใน เพราะประชาชนที่เลือกเข้ามาจะคอยจับตามองดูการกระทำของตน และจะเป็นผู้ตัดสินอนาคตทางการเมืองว่าจะเลือกตนกลับมาเข้ามาทำงานอีกหรือไม่⁷ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครอง และสนองความต้องการของตนเอง

⁶ กระทบ ทงธรรมชาติ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*, กรุงเทพมหานคร, มาสเตอร์เพลส, 2531, หน้า 1

⁷ กระทบ ทงธรรมชาติ เรื่องเดียวกัน หน้า 1-6

โดยการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอุดมการณ์หรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายก้าวหน้าตามแนวทางสังคมประชาธิปไตยหรือเสรีนิยมประชาธิปไตย

ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครองและบำบัดความต้องการของตนเอง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกว่าร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากความหมายของการเลือกตั้งแล้ว จะเห็นว่าการเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญ 2 ประการ คือ บทบาทของประชาชนคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้บริหาร และบทบาทในการบริหารกิจการของประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาารมณ์และการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองและคณะผู้บริหารได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ซับซ้อนของกระบวนการทางการเมืองและเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ด้วยความหมายของการเลือกตั้งดังกล่าว นักวิชาการได้สรุปความสำคัญของการเลือกตั้งที่มีต่อการเมืองการปกครองไว้ดังนี้⁸

- 1) เป็นการเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำการปกครอง
- 2) เป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะ
- 3) สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครอง
- 4) เป็นกลไกหรือ “ห้ามล้อ” ทางการเมืองการปกครอง
- 5) ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม
- 6) ทำให้เกิดการบูรณาการทางการเมือง
- 7) ทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย และประสานประโยชน์ให้ประชาชนเห็นความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี

⁸ พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว, “พฤติกรรมกรลงคะแนนเลือกตั้ง : ทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์” วารสารสังคมศาสตร์ 23, 2 (สิงหาคม 2529): 6

1.1.2 หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้ง

1) หลักเกณฑ์ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสากลเป็นหลักที่ยอมรับกันโดยทั่วไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Declaration of Human Rights, 1948) มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right to equal access to public service in his country.

(3) The will of the people shall be the basis of the authority of the government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ให้หลักการสำคัญไว้ว่า การเลือกตั้งที่เป็นกลางและมีคุณภาพสูงจะต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างลับ (secret) มีความเป็นอิสระ (freedom) เป็นวาระ (periodic) อย่างเสมอภาค (equal suffrage) เป็นการทั่วไป (universal suffrage) และเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (genuine election) หลัก 6 ประการนี้ ดูเป็นเรื่องง่ายๆ แต่ที่แท้จริงแล้วมีนัยเชิงปฏิบัติที่จะนำไปสู่การปิดบัง ซ่อนเร้น หรือเบี่ยงเบนเจตนาารมณ์ ซึ่งทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้นได้โดยง่าย⁹

2) หลักเกณฑ์ที่เป็นกติกาของสังคม

หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งที่เป็นกติกาสังคมและให้การยอมรับโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้¹⁰

(1) *หลักแห่งอิสระการเลือกตั้ง (freedom of election)* ซึ่งหมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรี ปราศจากการขู่บังคับ การให้อามิสสินจ้าง การตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ซึ่งหมายความว่า จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะคอยติดตามและดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี และรัฐเองจะต้องไม่กดขี่หรือจ้างวาน หรือใช้อิทธิพลบังคับให้ราษฎรเลือกตั้ง

⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539, หน้า 3

¹⁰ หยุต แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 353

(2) *หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (period election)* หมายถึง การจัดทำให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าได้เป็นไปตามมติมหาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และเป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนตัวผู้ปกครองอย่างสันติวิธี

(3) *หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election)* หรือหลักความบริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นไปตามตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายปราศจากการทุจริตคดโกงด้วยรูปแบบวิธีการต่างๆ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่น

(4) *หลักการออกเสียงทั่วไป (universal suffrage)* หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกัน หรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจากเพศ ผิว สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขข้อนี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน ตราบใดที่ผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติบางประการตามที่แต่ละประเทศกำหนดไว้ ซึ่งคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญ 7 ประการด้วยกัน คือ อายุ ความเป็นพลเมือง การมีถิ่นที่อยู่ การรู้หนังสือ คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ เช่น ถ้าเคยถูกลงโทษความผิดร้ายแรงก็ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ และคุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ

(5) *หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage)* หมายความว่า บุคคลทุกคนควรจะมีน้ำหนักเสียงเท่ากัน ไม่ว่าเขาคนนั้นจะมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษาต่างกันอย่างไรก็ตาม ดังนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่ง จึงควรมีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งคะแนนเท่ากันทุกคน (one man one vote)

(6) *หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret vote)* หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด โดยเป็นเอกสิทธิ์ที่จะได้รับการปกป้องพิทักษ์ โดยการออกเสียงลับ ผู้ที่ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

(7) *ความมีกติกาแน่นอน* การเลือกตั้งจะต้องมีกติกาแน่นอน มิใช่แล้วแต่ใจของผู้จัดการเลือกตั้งหรือผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง กติกานั้นต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศหรือทุกเขตเลือกตั้ง เช่น มีการกำหนดวันเวลาเดียวกัน การกำหนดให้ผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องแสดงเอกสารประจำตัวเหมือนกัน เป็นต้น

(8) *ความสะดวก* ผู้จัดการเลือกตั้งต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น หน่วยเลือกตั้งต้องไม่ไกลเกิน กติกาเลือกตั้งต้องไม่ซับซ้อนเกินไป

(9) ความรู้ของผู้ออกเสียง ผู้ใช้สิทธิออกเสียงควรรู้ว่าการเลือกตั้งครั้งนั้นๆ มีความหมายอย่างไร ก่อให้เกิดผลหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้หรือไม่ อย่างไร ผู้สมัครเป็นใครสังกัดพรรคหรือกลุ่มใดหรือไม่ มีนโยบายหรืออุดมการณ์อย่างไร ประวัติเป็นอย่างไร

(10) การเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งที่แท้จริงในระบอบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้งที่เคารพเสียงของประชาชนโดยตรง (direct) ประชาชนชอบอะไร เลือกใคร เกิดผลตามเสียงข้างมากนั้น โดยไม่ต้องมีการเลือกผู้อื่นไปตัดสินกันเป็นรอบๆ อีกที่¹¹

หลักดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง สรรหาตัวแทนของตน เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศ อย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศมิได้ยึดถือหลักเคร่งครัดเหมือนกันหมด ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

1.1.3 ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันทั่วโลกมีจำนวนมากมายหลายระบบซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก คือ ลักษณะของระบบการเมืองการปกครองและระบบการคิดคะแนนเสียง ระบบการเลือกตั้งมีฐานะเป็นระบบการคิดคะแนนของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง¹² เพื่อชี้ขาดว่าใครเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาหรือฝ่ายบริหารในกรณีที่มีเสียงข้างมากและได้รับการเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นรัฐบาลในประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไปที่ใช้กันอยู่สำหรับประเทศต่างๆ

หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดร่วมกันของระบบการเลือกตั้งที่ใช้บังคับอยู่จริง โดยพิจารณาจากความเห็นของไนมิและไวส์เบิร์กอาจแยกระบบการเลือกตั้งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ¹³ วิธีการเลือกตั้งอาจกำหนดขึ้นโดยให้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลที่เป็นผู้สมัคร (nominate) อีกหลายคน และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง เรียกวิธีการนี้ว่า “ระบบการเลือกตั้งโดยอาศัยเสียงข้างมาก” (Majority System) ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่มี

¹¹ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร, นิติบรรณการ, 2530, หน้า 445-447

¹² Vernon Bogdanor and David Butler, *Democracy and Election : Electoral System and Their Political Consequence* (London : Cambridge University, 1983), p.16 ; Martin Horrop and William L. Miller, *Elections and Voters : A Comparative Introduction* (London : Macmillan, 1987), p.15 อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ *รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2539 หน้า 4

¹³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย”, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 1, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2543): 98

วิวัฒนาการไปตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ โดยเริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ¹⁴ หรืออาจใช้วิธีการเลือกผู้สมัครจากทั้งบัญชีผู้รับสมัครเลือกตั้งซึ่งพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำไว้ ที่มักเรียกกันว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน” (Proportional Representation)

1) การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก (Majority Electoral System) ในมีและไอร์แลนด์ ขยายความวิธีการหรือระบบการเลือกตั้งไว้ว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอาจมีวิธีดำเนินการแตกต่างกันไปหลากหลายรูปแบบ แต่ก็มีคุณลักษณะที่สำคัญคือกำหนดให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดได้รับเลือกเป็นผู้แทน ไม่ว่าจะคะแนนเสียงที่ได้มานั้นจะเป็นเสียงส่วนใหญ่หรือไม่ก็ตาม หรือที่เรียกกันว่า “First -Pass-the-Post” ในขณะที่ผู้ที่ได้รับคะแนนในลำดับรองลงมาหากเกินกว่าจำนวนที่กำหนดให้มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นก็จะเป็นคะแนนที่สูญเปล่า ไม่มีลักษณะของการขึ้นบัญชีไว้เพื่อรอทดแทนกรณีผู้ที่ได้รับเลือกในลำดับที่สูงขึ้นไปพ้นสถานภาพ ซึ่งก็ถือว่าเป็นวิธีหรือระบบการเลือกตั้งโดยอาศัยเสียงข้างมากอย่างเคร่งครัด จนเป็นที่กล่าวถึงว่าแท้จริงนั้น ระบบนี้มีได้ให้ความสนใจกับเสียงกลุ่มน้อยเลย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวีเดน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตของไทยในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี ด้วยข้อเสียของระบบเสียงข้างมาก (Majoritarianism) ที่ทำให้เสียงส่วนน้อยที่ไม่ได้รับเลือกในกลุ่มจำนวนผู้แทน ที่ต้องการต้องสูญเปล่าไป หลายประเทศในยุโรปตะวันตกเช่น ฝรั่งเศส และเบลเยียม จึงพัฒนารูปแบบการเลือกตั้งดังกล่าวมา เป็นวิธีการที่เรียกว่า “ระบบเสียงข้างมากสองรอบ” คือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดนั้น จะต้องเกินกว่าครึ่งบวกหนึ่ง (หรือ 50%+1 เสียง) ของคะแนนเสียงทั้งหมด (Absolute Majority) ด้วย ในกรณีที่ ไม่มีผู้สมัครรายใดได้รับคะแนนเสียงถึงจำนวนดังกล่าวจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในรอบที่สอง (Second Ballot) ซึ่งในครั้งที่สองนี้ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดและลำดับรองลงมา จะได้รับการเลือกตั้งจนครบตามจำนวนที่ต้องการ¹⁵

โดยหลักการแล้ว รัฐใดใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก รัฐนั้นจะมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นหลายเขต โดยแต่ละเขตการเลือกตั้งมีขนาดใกล้เคียงกัน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตการเลือกตั้งที่ตนลงสมัคร ในกรณีที่ในเขตการเลือกตั้งนั้นมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหลายคน ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น ได้คะแนนเพียงร้อยละสามสิบห้าของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น การเลือกตั้งในระบบนี้ที่เรียกกันว่าการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก นอกจากการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์แล้ว ยังมีการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งซึ่งถือว่าอยู่ใน

¹⁴ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 93

¹⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2544, หน้า 163-164

ประเภทของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเช่นกัน ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ในการเลือกตั้งระบบนี้รัฐอาจใช้เทคนิคการเลือกตั้งได้ 2 วิธีด้วยกัน วิธีแรก รัฐแบ่งเขตการเลือกตั้ง ออกเป็นหลายเขตขนาดใกล้เคียงกัน แต่ละเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีคะแนนเสียงคนละ 2 คะแนน คะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงแท้ ส่วนคะแนนเสียงที่สอง เป็นคะแนนเสียงสำรองซึ่งจะนำมาใช้คำนวณในกรณีที่นับคะแนนเสียงที่หนึ่งแล้ว ยังไม่มีผู้สมัคร รับเลือกตั้งคนใด ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เราเรียกวิธีการนี้ว่า “alternative vote system” วิธีที่สองรัฐอาจกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง ในกรณีที่ไม่มีใครกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก การเลือกตั้งในรอบที่สองนี้ รัฐจะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด 2 ลำดับแรกในการเลือกตั้ง รอบแรก เป็นผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งรอบที่สอง โดยเหตุดังกล่าวการเลือกตั้งในรอบที่สอง จะนำไปสู่การแบ่งกลุ่มและการต่อสู้ทางการเมืองเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 คนเท่านั้น ในกรณีนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงไม่มากพอที่จะแข่งขันได้ในรอบที่สองอาจจะหันไปสนับสนุนผู้สมัคร รับเลือกตั้งในรอบที่สองคนใดคนหนึ่ง และเป็นปัจจัยสำคัญในการชี้ขาดชัยชนะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้นั้นได้ นอกจากนี้ที่กล่าวมานี้รัฐอาจจะกำหนดให้การเลือกตั้งรอบที่สองเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัคร รับเลือกตั้งมากกว่า 2 คนก็ได้ เช่น กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดที่ได้คะแนนเสียงในรอบแรกเกิน กว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งรอบที่สองได้ ในกรณีนี้การเลือกตั้งในรอบที่สอง ย่อมใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในการ เลือกตั้งรอบที่สอง ถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง¹⁶

การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก มีผลเป็นการสร้างความเป็น ตัวแทนหรือผู้แทนของท้องถิ่นยิ่งกว่าความเป็นผู้แทนในระดับประเทศ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมมุ่งหาเสียงกับคนในพื้นที่ที่ตนลงสมัครเป็นสำคัญ โดยเหตุดังกล่าวผู้สมัคร รับเลือกตั้งในระบบนี้จะมุ่งพิจารณาผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเป็นหลักยิ่งกว่าผลประโยชน์ ในระดับประเทศ ผู้ได้รับเลือกตั้งย่อมผูกพันกับคนในพื้นที่ยิ่งกว่าผูกพันกับพรรคการเมืองที่ส่งตน ลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก มีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการหล่อหลอม เจตจำนง และความเห็นทางการเมืองของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น สำเร็จลงดียิ่งกว่าการเลือกตั้ง ในระบบสัดส่วน

¹⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย”, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 1, 3 (กันยายน- ธันวาคม 2543): 99

2) การเลือกตั้งระบบสัดส่วน (Proportional Electoral System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เป็นการเลือกตั้งโดยกำหนดให้ผู้ลงคะแนนเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองเสนอเป็นบัญชีๆ ไป ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงตามส่วนแห่งคะแนนเสียงทั้งหมดจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในรูปแบบนี้ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก โดยคำนึงถึงโอกาสในการได้รับเลือกตั้งของคนที่มีความเสียงข้างน้อย ซึ่งเท่ากับเป็นการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนทั่วทั้งหมัด และยังเป็น การบังคับทางอ้อมให้บุคคลกลุ่มต่างๆ จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งหรือรวมกลุ่มทางเป็นพรรค การเมือง ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ได้แก่ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศไทย ภายหลัง จากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย ปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบนี้ไว้ด้วย และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งแบบ สัดส่วนของประเทศเยอรมันแล้ว จะพบว่า ระบบสัดส่วนของไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะเป็นแบบที่มีการเลือกตัวบุคคล โดยกำหนดให้ผู้ลงคะแนน ทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้คนละ 2 คะแนน คะแนนแรกเป็นคะแนนที่ออกเสียงให้แก่ผู้รับสมัคร จากเขตเลือกตั้ง (Apportionment) ซึ่งมีได้เขตเลือกตั้งละหนึ่งคน ส่วนอีกคะแนนหนึ่งใช้เลือกพรรค การเมือง ซึ่งมีความสำคัญมากเพราะเป็นส่วนที่ใช้ชี้ขาดต่อสถานภาพของพรรคการเมืองนั้น ในท้ายที่สุด เมื่อมีการพิจารณาคะแนนตามสัดส่วนแล้ว ในกรณีของประเทศไทย หากสัดส่วนเสียงจากระบบบัญชี รายชื่อได้ต่ำกว่าร้อยละ 5 จากคะแนนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อพรรค การเมือง ก็จะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบไป ในขั้นต้นคะแนนจากบัญชีรายชื่อ หรือที่เรียกกันว่า ปาร์ตี้ลิสต์ จะบอกว่าพรรคการเมืองได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด และมีใครบ้างในบัญชีรายชื่อ เรียงตามลำดับลงไปจะได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการ เลือกตั้งของประเทศไทย ยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น จึงจะมี สิทธิทำหน้าที่ในตำแหน่งบริหารหรือรัฐมนตรีตำแหน่งต่างๆ ได้ โดยความเช่นนี้เท่ากับว่า หากผู้แทน ราษฎรจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้งรายใดต้องการจะไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะไม่สามารถกระทำได้เลย เว้นแต่จะต้องลาออกจากสถานะนั้นและจัดการเลือกตั้งซ่อม (By-election) ทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับการดำรงตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ก็จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน แต่ไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ แต่ให้เลื่อนลำดับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อถัดไปขึ้นมาแทน

ในการเลือกตั้งระบบสัดส่วน พรรคการเมืองต้องทำบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียงตามลำดับเสนอแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนพิจารณา ลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว จะมีการคำนวณจำนวน ที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ ทั้งนี้ตามสัดส่วนของคะแนนเสียง

ที่ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นๆ โดยกระบวนการนี้สภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเสมือน “กระจก” สะท้อนภาพของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ในการจัดการเลือกตั้งระบบสัดส่วนนี้ รัฐอาจกำหนดให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว ทั้งนี้ โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตการเลือกตั้งหลายเขต และให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้

การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้อาจมีผลนำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภา และอาจส่งผลกระทบต่อทางลบต่อการจัดตั้งรัฐบาลหรือเสถียรภาพของรัฐบาลได้ แม้กระนั้นก็ตามมีผู้เห็นว่า การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ ถือเป็น การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย โดยแท้จริง ทั้งนี้ เพราะนอกจากคะแนนเสียงทุกคะแนนที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่พรรคการเมืองจะได้รับการนำมาคำนวณแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังสะท้อนภาพความคิดทางการเมืองของประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างตรงต่อความจริงที่สุดอีกด้วย หากพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจะยังไม่มีผลต่อการหล่อหลอมเจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชน แต่จะสร้างความหลากหลายทางความคิดของเจตจำนงทางการเมือง อันเนื่องมาจากการที่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับการเลือกตั้ง การหล่อหลอมเจตจำนงทางการเมืองจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมกลุ่มพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายคล้ายกัน ในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นฝ่ายค้านหรือเพื่อจัดตั้งรัฐบาล¹⁷

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชน ในการไปใช้สิทธิเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตจำนงโดยแท้ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่เข้าไปทำหน้าที่แทนตนแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน ในการใช้อำนาจอธิปไตยตามเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง หากมีการทำลายผลการเลือกตั้งเกิดขึ้น เท่ากับเป็นการทำลายเจตจำนงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งยังเป็นการไม่เคารพเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย

¹⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย”, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 1, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2543): 101

นอกจากระบบการเลือกตั้ง 2 ระบบที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ระบบการเลือกตั้งโดยอาศัยเสียงข้างมาก (Majority System) และระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) ผู้เขียนขอเสนอระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งที่ปรากฏให้เห็น คือ ระบบการเลือกตั้งแบบผสม¹⁸ ซึ่งเป็นการผสมระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากและการเลือกตั้งแบบสัดส่วนร่วมกัน ซึ่งก็สามารถแยกออกได้เป็น 2 รูปแบบหลักคือ

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมาก แต่สำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่จะใช้วิธีคิดแบบสัดส่วน ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบผสมลักษณะนี้ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับลงวันที่ 9 พฤษภาคม 1951

(2) ระบบที่ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งทั้งหมด แต่ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกจำนวนหนึ่งตามระบบสัดส่วนควบคู่กันไป ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

1.1.4 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

โคเฮน ได้กล่าวถึงความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้งเป็นหลักการสำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเริ่มแรก ซึ่งก็คือการให้พลเมืองจำนวนมากที่สุดใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ซึ่งก็อาจทำได้ในทางปฏิบัติเนื่องจากพลเมืองมีจำนวนมาก สู้วิสัยที่จะจัดการปกครองตนเอง นอกจากนี้พลเมืองบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองที่เพียงพอ ในขณะที่ประชาชนบางส่วนต้องมีภาระหน้าที่ในการประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นการให้ประชาชนได้ใช้

¹⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 100-101

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty Power)¹⁹ ผ่านทางผู้แทน กล่าวคือ ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนที่เขาเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถให้ไปทำหน้าที่ในการอำนาจรัฐแทนเขา

ธโรธร ตูทองคำ อ่างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว²⁰ ได้จำแนกความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ 2 ลักษณะดังนี้

- 1) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี ในทางทฤษฎีกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้ การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติการแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ
- 2) ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งในทางปฏิบัตินั้นมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration

¹⁹ ในสารานุกรมบริแทนนิกา (*Encyclopedia of Britannica*) ปี ค.ศ. 1911 อำนาจอธิปไตย หมายถึง สิทธิแห่งอัตลักษณ์ทางการเมือง (Political Entity) ที่บ่งบอกถึงการใช้อำนาจของรัฐอธิปไตยหรือผู้มีอำนาจสูงสุดทางการปกครอง อันแสดงถึงมโนทัศน์ของการมีอำนาจสูงสุด (the supremacy of power) ภายในขอบเขตเชิงภูมิศาสตร์แห่งรัฐ แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศ ระบุไว้ว่าอำนาจประการนี้ หมายความว่า การใช้อำนาจโดยรัฐ อำนาจอธิปไตยโดยนิตินัย (De jure Sovereignty) หมายความว่า สิทธิอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการหนึ่งใด ส่วนอำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัย (De facto Sovereignty) ความสามารถในทางจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น อำนาจตามความที่กล่าวถึงข้างต้น หมายความว่า ไปถึงอำนาจในลักษณะการที่สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใด หรือรัฐหนึ่งและใด ในฐานะหนึ่ง ที่อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้น ย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมืองการปกครอง ผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมได้ใน เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. 2508. หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มปพ. หรือทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต <http://en.wikipedia.org/wiki/Sovereignty>

²⁰ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง”, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย*, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534 หน้า 16

of Human Rights) ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลา ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำเป็นการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี” ในแง่นี้ การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติหรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้ อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

ประการที่สอง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ห้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือประชาชนในรัฐในอันที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

ประการที่สาม การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วย รัฐสภา รัฐบาล และศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra Structure) ซึ่งก็คือประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิดเห็น และทัศนคติของประชาชน ที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลและเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้ นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ประการที่สี่ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การปฏิบัติ รัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

ประการที่ห้า การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมีสิทธิหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

ประการที่หก การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกล่อมเกลາทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง (Vote-gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสาร ถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกันในที่สุด

วิทยา สุจริตนารักษ์ มีความเห็นว่า การเลือกตั้งมีผลสำคัญต่อการเมือง ประการหนึ่ง และเป็นสิ่งกำหนดผู้ที่จะเข้าหรือออกจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหากจะกล่าวให้กระชับก็คือการเข้าหรือออกจากอำนาจทางการเมือง และมีความสำคัญต่อระบบการเมือง ใน 2 ประการ คือ

ประการแรก การเลือกตั้ง สร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบการปกครอง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครองโดยสันติ ทำให้รัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลในนามของประชาชน เพราะได้รับความยินยอมให้เข้าปฏิบัติหน้าที่จากประชาชน และทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองเกิดความผูกพันกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไป และทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนมีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ทั้งรัฐบาลก็จะเรียกร้องให้ประชาชนเสียสละเพื่อประเทศได้ ลักษณะดังกล่าวนี้ จะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาลมากกว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ประการที่สอง การเลือกตั้งเป็นกลไกเชื่อมโยงที่สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาลและกำหนดแนวทางของนโยบายการบริหารออกมา

สุรินทร์ ไหมศรีกรรต และตันแคน แมคคาร์โก²¹ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับระบบการเมืองไทย ไว้ว่า ภายหลังจากเสื่อมถอยในอำนาจของระบบถนอม-ประภาส-ณรงค์ ในปี พ.ศ. 2516 ได้ส่งผลการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้งของไทย การเลือกตั้งได้รับความสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นกลไกสำหรับจัดการการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการคืนสภาพความเป็นปกติทางการเมือง (restoring political normalcy) และการคงความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตยที่เรากำหนดไว้เป็นรูปแบบหรือระบอบการปกครองของประเทศ แต่กระนั้น ในระยะต้น อำนาจทางการเมืองยังคงตกอยู่ในมือชนชั้นนำเพียงไม่กี่คน โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงถูกกีดกันออกจากการใช้อำนาจทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ผ่านระบบการปกครองประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จากการเลือกตั้ง 20 ครั้งนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 จนถึงสิ้นสุดปี พ.ศ. 2539 ปรากฏว่ามีการเลือกตั้ง 7 ครั้ง ที่เกิดขึ้นภายหลังการยึดอำนาจของฝ่ายทหาร และอย่างน้อย 6 ครั้งที่เกิดขึ้นจากภาวะจากภาวะวิกฤตการเมืองแบบอื่น อาทิเช่น

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน*, กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 132-133

ในสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ซึ่งได้จัดการเลือกตั้งขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤษภาคม 2538 ภายหลังจากยุบสภาจากปัญหาการปฏิรูปที่ดินหรือกรณี สปก. 4-01 และในระบบที่มีเสถียรภาพ การเลือกตั้งทั่วไปได้กลายเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาสามัญที่เกิดขึ้นได้เป็นส่วนหนึ่งในวงจรการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งโดยปกติแล้วจะจัดให้มีขึ้นภายใต้เงื่อนไข อันได้แก่ การที่รัฐบาลเห็นว่าความนิยมในรัฐบาล (government popularity) มีอยู่ในระดับสูง หรือรัฐบาลมีความเชื่อว่าเป็นโอกาสดีที่สุดที่เปิดไว้สำหรับการเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง

สรุปได้ว่าการเลือกตั้งก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ประชาชนมากมายหลายประการ ดังนี้

ประการแรก การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างพร้อมเพรียง จะทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ในทางตรงข้ามกัน หากประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย ผู้แทนราษฎรก็มักจะไม่มีฐานมวลชนที่กว้างขวาง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีสภาพเป็นผู้แทนของเสียงส่วนน้อย

ประการที่สอง การเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่สะท้อนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้สิทธิพลโดยเฉพาะทางการเงินเพื่อให้ได้รับโอกาสในการเลือกตั้งลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมก็เป็นช่องทางที่เปิดต่อคนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้มากขึ้น และโอกาสที่คนมีความรู้ความสามารถจะได้รับการเลือกตั้งก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย

ประการที่สาม การเลือกตั้งเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเองจากการเลือกตั้งถือเป็นหัวใจของการปกครองระบอบนี้ แต่หากประชาชนไม่สนใจไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยนอนหลับทับสิทธิ์แม้จะมีการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ก็ตาม

จากที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งมีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของกระมล ทองธรรมชาติ กล่าวไว้ว่า การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีอาจขาดไปได้ของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนได้ใช้อำนาจแทนตน

ความสำคัญของการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยมิได้หมายถึงการที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียง (voting) เลือกตั้งผู้แทนของตนแต่เพียงอย่างเดียวหากแต่มีความหมายที่ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านั้นอีก กล่าวคือ การเลือกตั้งยังหมายถึงผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนอีกด้วย ผลการเลือกตั้งของประชาชนนี้หากพิจารณาให้ลึกซึ้ง จะพบว่า เป็นการแสดงออกถึงการยอมรับว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และ

เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจที่จะดำเนินการเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตน ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เลือกรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือปกครองประเทศ และกำหนดนโยบายที่จะใช้ในการปกครองประเทศ การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งในระบอบการปกครองที่เชื่อว่า อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน ซึ่งคิดค้นขึ้นแทนระบอบการปกครองที่ถือคติอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลใดบุคคลเดียวหรือคณะบุคคล โดยอ้างลัทธิเทวสิทธิ หรืออภิอำนาจ หรือความมีคุณสมบัติพิเศษบางประการเป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของตน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการของการเลือกสรรรัฐบาลที่จะมาทำการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปโดยสันติ การเลือกตั้งในประเทศที่มีพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคหรือหนึ่งกลุ่มมีบทบาทสำคัญในการยุติข้อขัดแย้งในระบบการเมืองโดยเคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกาและธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้บังคับในระบบการเมืองนั้น ๆ การเลือกตั้งที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาตั้งกล่าวจะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินใจของผู้เลือกตั้งโดยฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครองในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ฝ่ายแพ้กจะหาทางเอาชนะในคราวต่อไปตามวิถีทางหรือกฎเกณฑ์และกติกาได้กำหนดไว้ วิธีการเช่นนี้ช่วยอำนวยความสะดวกให้การสืบอำนาจทางการเมืองและการปกครองเป็นไปอย่างสันติวิธี ไม่ต้องอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม อย่างเช่น การปฏิวัติรัฐประหารเป็นกลไกในการสับเปลี่ยนอำนาจ ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่กล่าวมานี้ จึงแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในประเทศที่มีพรรคการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดเพียงพรรคเดียว หรือกลุ่มคณะบุคคลเพียงคณะเดียว ซึ่งใช้การเลือกตั้งเป็นเพียงข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมในอำนาจการปกครองเท่านั้น มิใช่เป็นกลไกเพื่อขจัดความขัดแย้ง หรือเพื่อตัดสินการสืบอำนาจแต่อย่างใด กระบวนการสับเปลี่ยนอำนาจการปกครองโดยการเลือกตั้งนี้ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะคอยเตือนเสมอว่า ตนมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และมีประชาชนคอยจับตาดูการกระทำของเขายู่เสมอ ดังนั้น จะต้องทำหน้าที่อย่างดีที่สุด และด้วยความรับผิดชอบ เพราะประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินอนาคตทางการเมืองของตนด้วยการเลือกหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชนอีก

นอกจากนั้น กระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของประเทศ มีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสามารถของตนเองและเพื่อนมนุษย์ว่าสามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบการปกครอง วิธีดำเนินการปกครอง ระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การเลือกตั้งจะนำไปสู่ความพยายามของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะช่วยให้มีการบูรณาการภายในระบบ

การเมืองของชาติ และระดมประชาชนเข้าร่วมในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น²² การเลือกตั้งจึงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจนี้จะนำมาซึ่งการคัดเลือกสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ตลอดจนนโยบายในการบริหารประเทศ (political recruitment)

ความสำคัญของการเลือกตั้งในด้านผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจพิจารณาได้อีกในแง่ของสัญลักษณ์ที่ทำให้บุคคลที่ไปใช้สิทธิเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมกล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นพิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำนองเดียวกันกับพิธีทางศาสนา ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าได้ทำหน้าที่พลเมืองดี (civil duty) ซึ่งส่งผลในเชิงลักษณะที่แผ่เร้นต่อระบบการเมืองอยู่อีกหลายประการ อาทิ การเลือกตั้งทำให้อำนาจของรัฐบาลมีความชอบธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังช่วยคลายความตึงเครียดของความขัดแย้งทางการเมือง ตลอดจนช่วยลดความขัดแย้งทางสังคมลงได้อีกด้วย กล่าวคือ กลุ่มทางสังคมทั้งหลายต่างกลุ่มต่างก็มีความต้องการที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ละกลุ่มเหล่านั้นต่างอยากจะได้ในสิ่งที่ตนต้องการ โดยเรียกร้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งแบบปกติ ซึ่งอำนวยความสะดวกกว่าการใช้กำลังเข้าแย่งชิงผลประโยชน์กัน กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ คือ เป็นการเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำหน้าที่ปกครองเป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะ สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครอง เป็นกลไกในทางการเมืองการปกครอง ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม และทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย และประสานประโยชน์ให้ประชาชนเห็นความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี

1.1.5 คุณค่าของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนั้นได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นวิธีการที่อาจมีข้อเสียน้อยที่สุดในการที่จะให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาลโดยสันติวิธีที่มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์สำคัญใน 2 ประการ เป็นอย่างน้อย กล่าวคือ

²² กระมล ทองธรรมชาติ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*, กรุงเทพมหานคร, มาสเตอร์เพลส, 2531, หน้า 6

ประการแรก การเลือกตั้งเป็นการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy)²³ ให้กับอำนาจ รัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจาก การเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสคัดเลือกตัวแทนไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และเมื่อรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศโดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นการแสดงเจตจำนงในการปกครอง

²³ ความชอบธรรม เป็นความยอมรับทั่วไปในระบอบการปกครองหรือกฎหมาย คำว่าความชอบธรรมนี้จะถูกนำมาใช้เพื่อการอธิบายถึงระบบการปกครอง ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อันหมายรวมถึงตำแหน่งที่เจาะจงของการปกครอง อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องความชอบธรรมได้ถูกประยุกต์ไปใช้กับสิ่งอื่นที่มีการปกครองและกฎหมายด้วย ยกตัวอย่างได้แก่ เรื่องนอกการเมือง (non-political) อำนาจหน้าที่บางอย่าง อาทิ อำนาจของงานของนายจ้าง นอกเหนือไปจากนั้น ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นความชอบธรรมของระบบเศรษฐกิจการเมืองทั้งระบบ ตามแนวคิดของนักคิดสายมาร์กซิสต์ คำว่าความชอบธรรมนี้ สามารถแปลความได้ทั้งในเชิง normative หรือเชิงบวกได้ แต่เดิมความชอบธรรมในเชิงปรัชญาศีลธรรมนั้น สิ่งใดจะชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อมีการรับรองสิ่งนั้น แต่ภายหลังต่อมาความชอบธรรมได้รับความสนใจมากในแวดวงรัฐศาสตร์ ความชอบธรรมของสถาบันเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรับรองทั่วไปภายใต้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ประเด็นความชอบธรรมนี้ เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับความยินยอม ทั้งความยินยอมที่ปรากฏโดยตรงหรือความยินยอมแบบปริยาย โดยความชอบธรรมได้รับการพิจารณาว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการปกครองกล่าวคือ หากปราศจากความชอบธรรมแม้เพียงน้อย การปกครองย่อมประสบปัญหาความยุ่งยากและอาจถึงการล่มสลายได้ ดาห์ล (Robert A. Dahl cited in http://www.en.wikipedia.org/wiki/legitimacy_%28political_science%29) นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า ความชอบธรรมเปรียบเสมือนสิ่งรักษาระดับน้ำในแหล่งกักเก็บ ทรายเท่าที่ ความมีเสถียรภาพในระดับหนึ่งนั้นถูกรักษาไว้ ความชอบธรรมนั้นจะยังคงอยู่เมื่อใดที่เสถียรภาพลดต่ำกว่าระดับนี้ นับว่าอันตราย ในบางกรณีระบอบการปกครองดูเหมือนว่าจำเป็นต้องได้รับความนิยมนจากประชาชนในจำนวนมากเพื่อคงอำนาจไว้ แต่ในบางกรณีความจำเป็นดังกล่าวแทบจะไม่มี ยกตัวอย่างเช่น ระบอบการปกครองที่ขาดความนิยมนหลายระบอบ แม้มีความพยายามรักษาความอยู่รอดให้แก่บรรดาผู้ปกครองหรือชนชั้นนำ แต่ความชอบธรรมก็เป็นประเด็นที่มีน้ำหนักน้อยที่จะเกื้อกูลความอยู่รอดของผู้ปกครองนั้นได้ ในการปกครองแบบประชาธิปไตย ความชอบธรรมทางการปกครองย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการ/กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองตามแบบ อาทิ การมีการเลือกตั้ง (Election) เนื่องจากเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ประกันว่าจะมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมช่วยในการปกครองและบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นวิธีการสร้างความชอบธรรมของการเข้าสู่อำนาจการปกครองของนักการเมืองก็เป็นแต่เพียงการยอมรับในกติกาและวิธีการของการปกครองเท่านั้น โดยที่ประชาชนบางกลุ่มเห็นหรือมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งไม่ได้ก่อให้เกิดความหวังต่อส่วนร่วมได้ และไม่เชื่อว่าการเลือกตั้งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก เนื่องจากคงจะได้คนกลุ่มเดิมที่เห็นแก่ตัวเข้าไปเป็นผู้แทนและเห็นว่ารัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการบริหารโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยเป็นปัญหาในเรื่องตัวบุคคลผู้เข้าไปมีอำนาจหรืออิทธิพลในการปกครองของไทย

ของประชาชนแล้วนโยบายสาธารณะซึ่งพิจารณาได้ง่ายๆ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ²⁴ ผู้ใช้อำนาจการเมืองการปกครองซึ่งได้รับอรรถาธิบายจากประชาชนย่อมสามารถกระทำการต่างๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะได้รับอำนาจโดยความนิยมจากประชาชนนั่นเอง

ประการที่สอง การเลือกตั้งเป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ การเลือกตั้ง แต่ละครั้งอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หรือเปลี่ยนกลุ่มการเมืองที่เข้าทำหน้าที่เป็นรัฐบาล แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลของการเลือกตั้งย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงตามครรลองและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดโดยสันติวิธี ไม่ทำให้เกิดปัญหาหรือวิกฤติการณ์ใดๆ เกิดขึ้น เว้นไว้แต่การเลือกตั้งที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนประชาชนที่ฉ้อฉล อันส่งผลให้หลายกรณีการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นกลไกสืบทอดอำนาจ และเป็นกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

1.1.6 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งมักถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีฐานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ โดยมีสถานะเป็นบทรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือลงมติทางการเมืองแทบทุกประเภทพิจารณาประกอบกับข้อเขียนของบุญศรี มีวงษ์อุโฆษ หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง²⁵ สามารถจำแนกได้ในประการสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) **หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election)** หมายถึง การจัดการดำเนินงานเลือกตั้งนั้น ต้องให้เกิดอิสระเสรีแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ กล่าวคือทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยอิสระปราศจากการบังคับ ความกดดันทางจิตใจ หรือการกระทำใดๆ รวมทั้งการหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำดังกล่าว อันจะมีผลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และยังรวมไปถึงความเป็นอิสระการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย ซึ่งหมายความว่า หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตน รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตราการใดๆ มาบังคับให้ต้องไปเลือกตั้งได้หลักความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ ในบางประเทศเช่น สหพันธรัฐเยอรมัน ยังครอบคลุมไปถึงการเตรียมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาเสียงเลือกตั้งด้วย เว้นแต่

²⁴ Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy*, 3rd ed. New Jersey Prentice Hall, 1978, page 3-5

²⁵ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน*, กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 21-29

รัฐธรรมนูญของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จะมีบทบัญญัติระบุให้การไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ของประเทศไทย

2) *หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election)*

หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอนเช่น กำหนดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือ 6 ปี ด้วยเหตุที่ต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้าสู่การใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

3) *หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election)*

คือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็นการสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

4) *หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage)*

เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ โดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบุคคลหนึ่งบุคคลใดว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่²⁶ เว้นแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก และบุคคลที่จิตบกพร่องผู้ต้องขัง เป็นต้น

5) *หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage)*

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับหลักการความเสมอภาคไปใช้ในบริบทของการเลือกตั้ง หลักการนี้มีสาระสำคัญอยู่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันที่จะได้รับความคุ้มครอง ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญ มิใช่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างเรื่องเหล่ากำเนิดเพศ การนับถือศาสนา เป็นต้น

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน*, กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 23

หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนั้น นับเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการเลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้นในแง่ของการทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียง ได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ ซึ่งหมายความง่ายๆ ว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน²⁷ และกำหนดออกมาเป็นหลักการที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” เช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ หลักการเลือกตั้งมิได้ใช้บังคับเฉพาะในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น จะพบว่า การเลือกตั้งโดยเสมอภาคยังกินความไปถึงการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนรวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง และการนับคะแนนเป็นต้น

6) *หลักการลงคะแนนลับ (Secret Election)* หลักการนี้ เป็นสาระสำคัญหนึ่งของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและเป็นตัวค้ำกันหลักความเป็นเสรีของการเลือกตั้ง เนื่องจากหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็จะไม่อาจเป็นไปโดยเสรีได้ ในเชิงหลักการ หลักการลงคะแนนลับหมายถึง การให้สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนน โดยไม่จำเป็นต้องไปบอกผู้อื่นหรือผู้อื่นได้ทราบว่าจะเลือกใคร ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง

นอกจากนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้งนั้นไม่ว่าระดับใดหรือที่ไหน ถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังนี้

(1) มีบุคคลหลายคน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียว หรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว จะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

(2) จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้ โดยไม่มีการบังคับขู่เข็ญจากผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง หรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ด้วยวิธีการใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

(3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็นหรือนโยบายต่างๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ตัวแทนตามต้องการ

²⁷ วิชาไชยสาร, *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541, หน้า 10-11

(4) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

1.1.7 ประเภทของการเลือกตั้ง

การพิจารณาแบ่งประเภทของการเลือกตั้ง²⁸ นั้น อาจใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ได้หลายวิธี เช่น ลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง วิธีการคิดคะแนน โดยพอที่จะสามารถแบ่งประเภทของการเลือกตั้งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1) *การเลือกตั้งทั่วไป (General Election)* คือ การเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อมๆ กัน เป็นการเลือกตั้งคราวเดียวกันทั้งประเทศ ซึ่งจะเป็นเครื่องชี้วัดกระแสทางการเมืองของประเทศได้เป็นอย่างดี แต่กระนั้น การเลือกตั้งทั่วไปก็ยังเป็นภาพสะท้อนความคิดเห็นและแนวโน้มของกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในประเทศหรือในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี

2) *การเลือกตั้งซ่อม (By Election)* เป็นการเลือกตั้งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากบุคคลนั้นขาดจากสมาชิกภาพ เช่น ตาย ลาออก หรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ก็จะมีการเลือกตั้งซ่อมเพื่อให้ได้ผู้แทนประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในตำแหน่งนั้นๆ แทนบุคคลเดิม แต่มีบางกรณีที่มีคำพิพากษา หรือคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปโดยมิชอบซึ่งเป็นการขาดสมาชิกภาพอีกกรณีหนึ่ง และกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า การเลือกตั้งซ้ำ (Re-election)

3) *การเลือกตั้งเพิ่ม* เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนหลายๆ จังหวัดหรือหลายเขตเลือกตั้งในคราวเดียวกัน แต่มิใช่การเลือกตั้งทั้งประเทศ

4) *การเลือกตั้งซ้ำ (Re-election)* คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่อีกครั้งหนึ่งในกรณีที่สภานิติบัญญัติหรือศาลยุติธรรม/ศาลรัฐธรรมนูญ อันรวมไปถึงองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ หรือผิดวัตถุประสงค์กฎหมายและได้มีคำสั่งที่ขอให้เพิกถอนเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่พ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นรายบุคคลหรือรายเขตเลือกตั้งก็ได้ การสังกัดกลุ่มการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก็เป็นเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกรูปแบบหรือชนิดของการเลือกตั้ง ซึ่งใช้กันอยู่ในการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา เทอร์เนอร์ และคณะ ได้จำแนกประเภทของการเลือกตั้งตามเกณฑ์แบบนี้ไว้ 2 ประเภทคือ การเลือกตั้งแบบอิงสังกัด (Partisan Election) เป็นการเลือกตั้งที่ปรากฏในระดับชาติหรือระดับประเทศ และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นบางตำแหน่งได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดี วุฒิสมาชิกผู้แทนราษฎร

²⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน*, กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 26-27

ผู้ว่าการรัฐ สมาชิกสภานิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเมือง เป็นต้น กับอีกประเภทหนึ่งคือ การเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด (Non-partisan Election) เป็นแบบที่ผู้สมัครไม่ได้อิงสังกัดซึ่งในบางรัฐ ใช้เป็นรูปแบบของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเมืองหรือแม้แต่คณะกรรมการบริหาร โรงเรียนในท้องถิ่นก็ใช้รูปแบบนี้ เทอร์เนอร์กล่าวไว้ด้วยว่า มากกว่าหนึ่งในสามของรัฐและท้องถิ่นต่างๆ ของอเมริกา รวมทั้งการเลือกผู้พิพากษาศาลแห่งรัฐ ใช้ลักษณะการเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด ทั้งนี้แต่ละประเภทของการเลือกตั้งดังกล่าว ต่างก็มีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด นั้นได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมาก ด้วยเหตุที่ว่าผู้ได้รับเลือกตั้งจะยังประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น และรัฐของตนได้มากกว่าการที่ผู้สมัครมีสังกัด โดยเฉพาะการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด จะมิได้รับความสนับสนุนและความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาการแบ่งประเภทของการเลือกตั้งโดยอิงหรือไม่อิงสังกัดตามทัศนะของเทอร์เนอร์ และคณะดังกล่าวจะพบว่า การเลือกตั้งในระดับชาติของประเทศไทย ซึ่งได้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการเลือกตั้งแบบอิงสังกัดพรรคการเมือง ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี เป็นต้น เป็นการเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด แม้ในทางจริงแล้วเรามักจะได้ยินอยู่เสมอว่า การเลือกตั้งผู้แทนประชาชนดังกล่าวนี้ มักมีพรรคการเมืองหนุนหลัง หรือให้การสนับสนุนไม่ทางหนึ่งก็ทางใด อันก็มักจะเป็นไปในทางลับ

1.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 235 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

มาตรา 229 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 230 กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 (1) (4) (5) และ (6)
- (4) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 207 มาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 231 การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 230 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 113 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกตามวรรคหนึ่ง ต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน

(2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 230 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้นั้น

(3) การสรรหาตาม (1) และ (2) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่มีเหตุที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการสรรหาได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจสรรหาได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตาม (1) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดตาม (1)

(4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาตาม (1) (2) หรือ (3) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

(5) ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการตาม (6) แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณีให้ดำเนินการต่อไปตาม (6) แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์หรือไม่ได้คะแนนตามที่กำหนดให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

(6) ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบตาม (4) หรือ (5) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 232 กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 209 (1) (2) (3) (5) (6) (7) และการขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 230 มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 233 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 230 และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 92 มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 234 ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกัน ทั้งคณะให้ดำเนินการสรรหาตามมาตรา 231 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้ดำเนินการสรรหาตามมาตรา 231 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว และให้ผู้ที่ได้รับความเห็นชอบอยู่ในตำแหน่งเพื่อก้าววาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 235 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 236 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติ ตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 181 โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐและคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

(4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น ตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทน องค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา 237 ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

มาตรา 238 คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้เข้ารับการศึกษา หรือสมาชิกขององค์กรตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา หรือได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

มาตรา 239 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้องในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นำบุคคลดังกล่าวเข้าในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

มาตรา 240 ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการตามมาตรา 238 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างไรแล้ว ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน และให้นำความในมาตรา 239 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนการสรรหาหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง และให้ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองประธานกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมดำเนินการหรือวินิจฉัยสั่งการมิได้ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบเท่าที่มีอยู่

การคัดค้านและการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 241 ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติมีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิดในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขังให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ

1.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²⁹ ไว้ ดังนี้

1) การควบคุมจัดการเลือกตั้ง

(1) ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับ การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและการออกเสียงประชามติ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์กรเอกชน

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(4) แบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(5) วางระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ

(6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จังหวัดละ 5 คน โดยแต่งตั้งจากผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด รวมทั้งสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

(8) มอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

(9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2556*, กรุงเทพมหานคร, สหายบล็อกลและการพิมพ์, 2556, หน้า 32-33

2) การสืบสวนสอบสวน

เมื่อมีการกล่าวหาหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีเหตุอันสมควรว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามระเบียบ หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือสอบสวนตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

3) สั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง

4) สั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง

1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง³⁰ ไว้โดยสังเขป ดังนี้

1) จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป โดยแบ่งเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ

2) ออกประกาศและดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(1) กำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(2) กำหนดวันสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

(3) กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละจังหวัดและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด

(4) กำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2556*, กรุงเทพมหานคร, สหายบล็อกรและการพิมพ์, 2556, หน้า 33-34

(6) ประกาศกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานการสมัครและวิธีการยื่นบัญชีรายชื่อสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อลงในราชกิจจานุเบกษา

(7) ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองและรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(8) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(9) ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่กรณีการลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถกระทำการได้ ตามมาตรา 78

(10) ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 88

(11) ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 103 ภายหลังจากวันลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง

(12) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการนับคะแนนเลือกตั้ง

(13) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประกาศผลการนับคะแนนการรายงานผลการนับคะแนน วิธีการเก็บบัตรเลือกตั้งและการเก็บรักษาเอกสารหลักฐาน

(14) ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

(15) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนน การส่งบัตรเลือกตั้ง สำหรับที่เลือกตั้งกลาง

(16) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

(17) ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

(18) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนน การส่งบัตรเลือกตั้ง สำหรับที่เลือกตั้งกลาง

(19) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

(20) แต่งตั้งข้าราชการอัยการ ข้าราชการอื่น หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการดังกล่าวหรือเคยเป็นตุลาการ เป็นคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือตรวจสอบสำนวนและการสืบสวนสอบสวน

(21) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในสำนวนการสืบสวนสอบสวนก่อนที่คณะกรรมการเลือกตั้งจะวินิจฉัยเพื่อมีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(22) มีคำสั่งให้ผู้ใดซึ่งกระทำการเพื่อประโยชน์แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดอันอาจทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต ระวังการกระทำการ

(23) มีคำสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้ใดไว้เป็นการชั่วคราวกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 53 จนกว่าศาลจะมีคำสั่ง

(24) งดการประกาศผลเลือกตั้ง ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง

3) *กรรมการการเลือกตั้ง* เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้

4) *กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการใดๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่ง*

(1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติหรือระงับการกระทำที่เห็นว่าอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษ

(2) ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำนอกเขตเลือกตั้งหรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้ง

5) *กำหนดหลักเกณฑ์ของรัฐในการสนับสนุนการเลือกตั้ง*

(1) การจัดสถานที่ปิดประกาศเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(2) การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(3) สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียง

(4) หลักเกณฑ์และระยะเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง

ทางวิทยุและโทรทัศน์

(5) กิจการอื่นๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

6) *การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง*

(1) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือมีพฤติการณ์

ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าวหรือรู้ว่ามีการกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการระงับการกระทำนั้น มีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นเวลา 1 ปี หากการกระทำของบุคคลดังกล่าวปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการ บริหารพรรคมีส่วนรู้เห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเสนอศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้นและศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรค 5 ปี

(2) หลังประกาศผลการเลือกตั้งหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครกระทำการไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

7) อำนาจการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(1) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่หรือยานพาหนะใดๆ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เพื่อตรวจค้น ยึดหรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ตั้งแต่วันที่มิพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้ง

(2) ขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายการการทำธุรกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นแจ้งให้ทราบถึงการโอนเงิน

8) อำนาจการสืบสวนสอบสวน การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา สืบสวนสอบสวนกรณีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง³¹ ไว้โดยสังเขป ดังนี้

³¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2556*, กรุงเทพมหานคร, สหાયบลิ็อกและการพิมพ์, 2556, หน้า 36

1) การจัดการเลือกตั้งท้องถิ่น

- (1) ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
- (2) ออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการในเรื่องใดๆ เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้
- (3) ออกประกาศให้ยื่นหรือขยายเวลาหรืองดเว้นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่
- (4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา การแต่งตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ออกประกาศกำหนดวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง
- (6) มอบอำนาจให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (7) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติ ระวังหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำในการใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัคร
- (8) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการและรายละเอียดในการนับคะแนนเลือกตั้ง การประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้ง วิธีการและระยะเวลาการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง
- (9) ออกระเบียบและพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง
- (10) ประกาศผลการเลือกตั้ง การนับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้เลือกตั้งใหม่

2) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งนี้หรือมีพฤติการณ์ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจ หรือรู้ว่ามีอาการกระทำได้แล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น และการกระทำน่าจะอาจมีผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นเวลา 1 ปีนับแต่วันที่มิคำสั่ง

ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้สมัครได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้เลือกตั้งใหม่

3) การบริหารจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น การบริหารจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะดำเนินไปตามกระบวนการโดยเริ่มต้นจากการวางแผนงานเลือกตั้งทุกขั้นตอนให้ชัดเจนก่อน แล้วจึงเข้าสู่การจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อวางระบบการทำงานสำหรับเตรียมการเลือกตั้ง หลังจากนั้นจึงจะก้าวเข้าสู่ขั้นตอนการปฏิบัติโดยการจัดหาบุคลากร (เจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง) ซึ่งจะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบ ตลอดจนสร้างแรงจูงใจและประสานการทำงานของฝ่ายต่างๆ ให้เข้ากันได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายทำงานโดยทุ่มเทเสริมประสานต่อกันเพื่อให้การเลือกตั้งสำเร็จด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งมีกระบวนการบริหารจัดการเลือกตั้ง ดังนี้

วางแผนงานเลือกตั้งทุกขั้นตอน การบริหารจัดการเลือกตั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะต้องมองภาพรวมโดยเฉพาะจะต้องมีการวางแผนทุกขั้นตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แจ้งกำหนดวันที่จะต้องมีการเลือกตั้งหรือวันครบวาระ กรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือกรณีที่มีวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเหลืออยู่ 60 วัน ให้หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ เพื่อรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็วและเตรียมการเลือกตั้งในส่วนที่รับผิดชอบ

ตอนที่ 2 การแบ่งเขตเลือกตั้ง

(1) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง แล้วส่งร่างประกาศแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนประกาศให้มีการเลือกตั้ง

(2) กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งไว้แล้ว หากในการเลือกตั้งครั้งต่อมาไม่มีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ หรือไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง ก็อาจใช้เขตเลือกตั้งที่ประกาศไว้เดิมมาใช้เป็นเขตเลือกตั้งครั้งต่อไปอีกก็ได้

ตอนที่ 3 จัดทำงบประมาณ

กรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งหมด เว้นแต่ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(2) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ตามข้อ (1) ให้นำเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาใช้

เพื่อการนี้ หากไม่มีเงินสะสมหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดทำรายการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในส่วนที่จำเป็นและไม่เพียงพอในการเลือกตั้งให้เสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ตอนที่ 4 กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครโดยเร็วและคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) ขนาดพื้นที่และลักษณะทางภูมิประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(3) จำนวนหน่วยเลือกตั้ง

(4) ดัชนีราคาผู้บริโภคตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์

จัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานเพื่อเตรียมการเลือกตั้งในการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นนอกจากจะต้องมีการวางแผนในทุกขั้นตอนแล้ว ประเด็นสำคัญ คือ จะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรและวางระบบการทำงานเพื่อเตรียมการเลือกตั้งให้พร้อมในเบื้องต้น โดยเฉพาะจะต้องมีการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กต.ท้องถิ่น) การประกาศให้มีการเลือกตั้ง การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้ง การรณรงค์ประชาสัมพันธ์วันเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การจัดเตรียมหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้งโดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

1) การสรรหาและแต่งตั้ง “กต.ท้องถิ่น”

(1) กรณีท้องถิ่นใดที่ยังไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแจ้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซื่อสัตย์ เป็นกลาง โดยเสนอชื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้ง กต.ท้องถิ่น ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 คน มาจากสรรหา 4 คน และหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น 1 คน

2) การประกาศให้มีการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวางแผนเตรียมการจัดการเลือกตั้งและจัดทำร่างประกาศให้มีการเลือกตั้งพร้อมกำหนดวัน เวลาและสถานที่รับสมัครวันเลือกตั้ง ฯลฯ เสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง

3) จัดตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้ง

4) ธรรมนูญประชาสัมพันธ์วันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ขอความร่วมมือนายอำเภอและหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นนั้นธรรมนูญประชาสัมพันธ์วันเลือกตั้งสถานที่เลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง สถานที่รับแจ้งเหตุการณ์ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และเรื่องอื่นๆ ตลอดจนเชิญชวนประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

5) เตรียมการรับสมัคร ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมการรับสมัครเลือกตั้ง ขอรับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไว้ให้พร้อมรวมทั้งควรมีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจระเบียบกฎหมายขั้นตอนในการรับสมัครแก่ผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานทุกฝ่ายก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการรักษาความปลอดภัย การจราจร ไฟฟ้า และการสื่อสาร

6) การสมัครรับเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการสมัครรับเลือกตั้งโดยเป็นผู้รับสมัครตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 44 และ 45 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และผู้สมัครต้องยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง เป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มก็ได้ โดยยื่นด้วยตนเองต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการสมัครได้รวบรวมไว้ในคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งแล้ว

7) หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น จัดทำร่างประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง พร้อมแผนที่สังเขป ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนวันเลือกตั้ง และให้ประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน หากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเขตของหน่วยเลือกตั้งให้ทำได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 วัน กรณีเหตุฉุกเฉินอาจเปลี่ยนน้อยกว่า 10 วันก็ได้

8) กระบวนการบริหาร การบริหารจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะดำเนินไปตามกระบวนการโดยวางแผนงานเลือกตั้งทุกขั้นตอนให้ชัดเจนก่อนแล้วจึงเข้าสู่การจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อวางระบบการทำงานสำหรับเตรียมการเลือกตั้ง หลังจากนั้นจึงจะก้าวเข้าสู่ขั้นตอนการปฏิบัติโดยการจัดหาบุคลากร (เจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง) ซึ่งจะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบสำหรับการจัดเตรียมกระบวนการปฏิบัติโดยเฉพาะบุคลากรและการประสานงานมีรายละเอียด ดังนี้

(1) แต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง (ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง) ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน ประกอบด้วย

ก. ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง (ผอ.ปน.) หน่วยละ 1 คน แต่งตั้งจากบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้นหรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตโดยการประสานกับนายอำเภอหรือหน่วยงานที่มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ เช่น ข้าราชการครู สาธารณสุข เกษตร ฯลฯ เพื่อขอรับการสนับสนุนบุคลากรไว้เป็นการล่วงหน้า ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีที่ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือปฏิบัติหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้พ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลอื่นแทนได้

ข. คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) หน่วยละ 7 คน ให้แต่งตั้งจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในจังหวัดนั้นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการ 6 คน และต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งนั้น ก่อนวันเลือกตั้งหากกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ที่แต่งตั้งไว้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแทนจนครบ 7 คน ได้

ค. เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง

(จนท.รปภ.) หน่วยละ 2 คน

ก) เมื่อมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง แล้วให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเสนอชื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งอย่างน้อยหน่วยละ 2 คน หรือตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ

ข) กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพียงพอให้นายอำเภอจัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพิ่มเติมจนครบจำนวนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจาก อส. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ค) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง

ง) เจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอให้นายอำเภอแต่งตั้งจาก อส. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านให้เพียงพอแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย

(2) การอบรมเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการการเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดอบรมผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางมีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยจัดทำเป็นรายหน่วยเลือกตั้งเรียงตามลำดับหมายเลขประจำบ้านในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง ในกรณีนี้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางอาจมอบหมายให้สำนักทะเบียนอำเภอเป็นผู้จัดทำแทนได้ วิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้จัดทำ 8 ชุด โดยพิมพ์ชื่อสำนักทะเบียนที่จัดทำไว้ด้วยให้นายทะเบียนอำเภอ/นายทะเบียนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบรายชื่อของแต่ละหน่วย พร้อมลงชื่อเป็นผู้ตรวจสอบแล้วเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 25 วัน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการปิดประกาศก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน

กรณีผู้ร้องที่ได้รับอนุญาตให้เพิ่มชื่อ แต่ยังไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ร้องนั้นก็สามารถขอเพิ่มชื่อต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง โดยใช้หนังสือรับรองการอนุญาตให้เพิ่มชื่อที่นายอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นออกให้เป็นหลักฐานในการขอเพิ่มชื่อ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นแจ้งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ได้รับมอบหมายเพื่อบันทึกข้อมูลให้ถูกต้อง

9) การเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) การเพิ่มชื่อ กรณีนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น พบว่าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความผิดพลาดหรือมีชื่อตกหล่นก่อนหรือหลังการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายงานดังกล่าวให้พิจารณาโดยเร็ว หากเห็นว่าบัญชีผิดพลาดจริงให้คณะกรรมการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคำสั่งแก้ไขหรือเพิ่มชื่อ

กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าบ้านเห็นว่าตนหรือผู้อยู่ในทะเบียนบ้านของตนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็ให้นำสำเนาทะเบียนบ้านบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวอื่นใดที่ทางราชการออกให้มายื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 วัน

กรณีผู้ร้องที่ได้รับอนุญาตให้เพิ่มชื่อจากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ร้องนั้นก็สามารถขอเพิ่มชื่อต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง โดยใช้หนังสือรับรองการอนุญาตให้เพิ่มชื่อให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น แจ้งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เพิ่มชื่อไปยังผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ได้รับมอบหมายเพื่อบันทึกข้อมูลให้ถูกต้อง

(2) การถอนชื่อ ก่อนหรือภายหลังประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ถ./ผ.ถ.9) นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความผิดพลาด หรือเชื่อได้ว่าการย้ายบุคคลเพื่อประโยชน์ ในการเลือกตั้งโดยมิชอบก็ให้บุคคลดังกล่าวรายงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้รับรายงานแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาโดยเร็ว หากเห็นว่าบัญชีฯ ของหน่วยเลือกตั้งใด มีความ

ผิดพลาดหรือปรากฏชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือการย้ายบุคคล เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง โดยมีขอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือการย้ายบุคคล เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งแก้ไขหรือถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีฯ

กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏอยู่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นยื่นคำร้องขอถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 วัน ถ้านายทะเบียน อำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีหลักฐานเชื่อได้ว่าผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามคำร้อง ให้สั่งถอนชื่อไม่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นออกจากบัญชีฯ

กรณีเจ้าบ้านเห็นว่าในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏ ชื่อบุคคลอื่นอยู่ในทะเบียนบ้านของตน โดยบุคคลนั้นมีได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจริง ให้เจ้าบ้าน หรือผู้ซึ่งเจ้าบ้านมอบหมายนำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านไปแสดงต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 วัน หรือแจ้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น แจ้งรายชื่อบุคคลที่ถูกถอนชื่อจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ได้รับมอบหมายเพื่อแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้อง

(3) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งหรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดและได้แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบคำพิพากษาแล้วให้จัดให้มีการบันทึกลงในทะเบียนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

เมื่อมีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลที่ถูกเพิกถอนสิทธิให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบทันที และให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ได้รับมอบหมายเพื่อจัดทำหรือแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้อง กรณีนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้ตรวจสอบว่ามีชื่อผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ หากมีให้ชี้ตงออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(4) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อมีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นนั้น หรือผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับแจ้งเหตุและดำเนินการเกี่ยวกับการรับแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ก. เจ้าบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้
แจ้งหรือทำเป็นหนังสือ

ข. ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนฯ หรือส่งทางไปรษณีย์

ค. ต้องแจ้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน

ง. ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ลงรับ
หนังสือแจ้งเหตุนั้นตามระเบียบงานสารบรรณ กรณีแจ้งทางไปรษณีย์ให้ถือวันที่"ตามประทับตรา
ไปรษณีย์

เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าเหตุที่แจ้งไม่อาจไปใช้สิทธิ
เลือกตั้งเป็นเหตุจำเป็นตามกฎหมาย ให้หมายเหตุไว้ในบัญชี “แจ้งเหตุจำเป็น” แล้วลงลายมือชื่อ
วัน เดือน ปี กำกับไว้ แต่ถ้านายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเห็นว่าเหตุที่แจ้งมิใช่เหตุ
จำเป็น ให้แจ้งผู้ยื่นคำร้องทราบภายใน 3 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแล้วเก็บหนังสือแจ้งเหตุไว้
เป็นหลักฐาน

ถ้ามิได้แจ้งเหตุจำเป็นก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน
ก็สามารถแจ้งภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกตั้งได้อีกกรณีหนึ่ง

ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดส่งบัญชี
รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งชุดที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งได้หมายเหตุลงคะแนนของแต่ละ
หน่วยเลือกตั้งไปให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ได้รับมอบหมายภายใน 15 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง
การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เสียสิทธิเนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิ
เลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งแล้วแต่นายทะเบียนเห็นว่ามิใช่เหตุจำเป็น
ผู้อำนวยการทะเบียนกลางหรือผู้ได้รับมอบหมายจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิ
เลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งแล้วแต่นายทะเบียนเห็นว่ามิใช่เหตุจำเป็น

1.3 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

1.3.1 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2554 มาตรา 101 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว

เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะ

เหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(2) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(3) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา

(4) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี

5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (4) ด้วยแต่ลักษณะดังกล่าวในกรณีใดที่กำหนดถึงจังหวัด ให้หมายถึงกลุ่มจังหวัด

6) คุณสมบัติอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 102 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ตัดยาเสพติดให้โทษ

(2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 100 (1) (2) หรือ (4)

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(9) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(10) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกินสองปี

(11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(12) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 263

(14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา 103 พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และจะส่งเกินจำนวนดังกล่าวมิได้

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้วแม้ภายหลังจะมีจำนวนลดลงจนไม่ครบจำนวน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนแล้ว

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งมิได้

มาตรา 106 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 101

(5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 165 หรือมาตรา 266

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติเว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 พรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 พรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพ สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะ ตามมาตรา 65 พรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง อื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิก ของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่า สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

(9) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91 หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา 239 พรรคสองในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลมีคำวินิจฉัยหรือมี คำสั่งแล้วแต่กรณี

(10) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัย ประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยสี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

(11) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้น แต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐาน หมิ่นประมาท

1.3.2 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 115 กำหนด คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับ การเสนอชื่อ
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องมี ลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลา ติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(2) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(3) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา

(4) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี

5) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

7) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

8) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

9) ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี
มาตรา 119 สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง เมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามวาระ

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 115

(5) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 116 มาตรา 265 หรือมาตรา 266

(6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91 หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา 239 วรรคสองหรือมาตรา 240 วรรคสาม ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง แล้วแต่กรณี

(7) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(8) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

1.3.3 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น³² แต่ละประเภทจะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และ 45 ประกอบพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9 และ 35)

นายก อบจ.	ส.อบจ.
<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สัญชาติไทยโดยการเกิด 2. อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร 4. วุฒิกการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็น ส.อบจ./ส.จ./ผ.ถ./ส.ส./ส.ว. <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 2. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง ส.ถ./ผ.ถ./รอง ผ.ถ./เลขานุการหรือที่ปรึกษาเพราะมีส่วนได้เสีย ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่เข้าร่วมกับ อบท.นั้นยังไม่ครบ 5 ปีนับถึงวันสมัคร 	<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สัญชาติไทยโดยการเกิด 2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร <p>*** ไม่ได้กำหนดวุฒิกการศึกษา</p> <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 2. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง ส.ถ./ผ.ถ./รอง ผ.ถ./เลขานุการหรือที่ปรึกษา เพราะมีส่วนได้เสีย ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่เข้าร่วมกับ อบท.นั้น ยังไม่ครบ 5 ปีนับถึงวันสมัคร

³² <http://www2.ect.go.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2557

2) เทศบาล (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และ 45 ประกอบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 และ 15)

นายกเทศมนตรี	สมาชิกสภาเทศบาล
<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สัญชาติไทยโดยการเกิด 2. อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร 4. วุฒิการศึกษาปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็น ส.ถ./ผ.ถ./ส.ส./ส.ว. <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 2. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง ส.ถ./ผ.ถ./รอง ผ.ถ./เลขานุการหรือที่ปรึกษาเพราะมีส่วนได้เสีย ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่เข้าร่วมกับ อปท.นั้นยังไม่ครบ 5 ปีนับถึงวันสมัคร 3. เคยเป็น ส.ถ. หรือ ผ.ถ. ที่ถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากทุจริตหรือประพฤติมิชอบ 	<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สัญชาติไทยโดยการเกิด 2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครหรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร <p>*** ไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษา</p> <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 2. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง ส.ถ./ผ.ถ./รอง ผ.ถ./เลขานุการหรือที่ปรึกษา เพราะมีส่วนได้เสีย ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่เข้าร่วมกับ อปท.นั้นยังไม่ครบ 5 ปีนับถึงวันสมัคร

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และ 45 ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 มาตรา 47 และ 58)

นายก อบต.	สมาชิก อบต.
<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สัญชาติไทยโดยการเกิด 2. อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร 4. วุฒิการศึกษา ม.ปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็น ส.ถ./ผ.ถ./ส.ส. หรือ ส.ว. <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 2. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง ส.ถ./ผ.ถ./รอง ผ.ถ./เลขานุการหรือที่ปรึกษา เพราะมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่ทำร่วมกับ อบต.นั้น ยังไม่ครบ 5 ปีนับถึงวันสมัคร 	<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สัญชาติไทยโดยการเกิด 2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร <p>*** ไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษา</p> <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือบริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 2. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง ส.ถ./ผ.ถ./รอง ผ.ถ./เลขานุการหรือที่ปรึกษา เพราะมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่ทำร่วมกับ อบต.นั้น ยังไม่ครบ 5 ปีนับถึงวันสมัคร

4) กรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และ 45 ประกอบพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 16 และ 46)

ผู้ว่า กทม.	สก.
<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร <p>*** ไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษา</p> <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> ตามมาตรา 45 (1)-(16) ของ พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 หุนหวกเป็นใบ้ ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง <p>ผู้ว่า กทม. ยังไม่ครบ 4 ปีนับถึงวันวันสมัคร</p> <ol style="list-style-type: none"> สภา กทม. ให้ออกจากตำแหน่ง <p>เนื่องจากกระทำเสื่อมเสียแก่ตำแหน่ง ยังไม่ครบ 4 ปีนับถึงวันสมัคร</p>	<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง <p>มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร</p> <p>*** ไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษา</p> <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 หุนหวกเป็นใบ้ ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง <p>ผู้ว่า กทม. ยังไม่ครบ 4 ปีนับถึงวันวันสมัคร</p> <ol style="list-style-type: none"> สภา กทม. ให้ออกจากตำแหน่ง <p>เนื่องจากกระทำเสื่อมเสียแก่ตำแหน่ง ยังไม่ครบ 4 ปีนับถึงวันสมัคร</p>

5) เมืองพัทยา (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 และ 45 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 44, 43 และ 13)

นายกเมืองพัทยา	สมาชิกเมืองพัทยา
<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร วุฒิการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 อยู่ระหว่างโดนตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง) เป็น ส.ถ. หรือ ผ.ถ. ที่ถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากทุจริตหรือประพฤติมิชอบ 	<p>คุณสมบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร <p>*** ไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษา</p> <p>ลักษณะต้องห้าม</p> <ol style="list-style-type: none"> ตามมาตรา 45(1)-(16) ของ พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร) พ.ศ. 2546 อยู่ระหว่างโดนตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง) เป็น ส.ถ. หรือ ผ.ถ. ที่ถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

6) ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45) ประกอบด้วย

- (1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 (1) หรือ (2)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล

- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยให้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี
- (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ ถือว่าการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นปกติ
- (9) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- (10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (11) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาไม่ถึงหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต
- (12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

2.1 แนวคิดสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งจำเป็นที่อยู่เคียงคู่กับบุคคลอย่างขาดเสียมิได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย เพราะสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ช่วยให้บุคคลแต่ละคนสามารถกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง ตลอดจนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้โดยชัดแจ้ง

2.1.1 ความหมายของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตน และโดยเหตุที่บุคคลผู้ทรงสิทธิสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วยเสมอ ส่วนกฎหมายที่บัญญัติให้รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้

สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การรับรองสิทธิดังกล่าวได้แก่ให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การของรัฐ และในบางกรณีได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นบรรลุผล สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ³³

ตัวอย่างสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการได้รับการศึกษาจากรัฐ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิผู้บริโภค สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และสิทธิชุมชน

³³ สุรียา ปานแป้น *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554, หน้า 22-23

2.1.2 ความหมายของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพ³⁴ หมายถึง สภาวะที่บุคคลมีอิสระในอันที่จะกระทำหรืองดเว้น การกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความปรารถนา โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ส่วนกฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชนก็ได้

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นเสรีภาพตามกฎหมายมหาชนที่รัฐธรรมนูญได้ บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดชะตากรรมของตนโดยมีอิสระที่จะกระทำ การหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของตนบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น รัฐหรือ บุคคลอื่นมีหน้าที่เพียงไม่เข้ามารบกวนการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น

ตัวอย่างเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ เสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพ ในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง และเสรีภาพในการ สื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

2.1.3 ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพแตกต่างกันตรงที่สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อ เรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือ เอื้ออำนวยให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น เช่น สิทธิในการลง สมัครับเลือกตั้ง บุคคลผู้ทรงสิทธิจะใช้สิทธิดังกล่าวไม่ได้เลยตราบดีที่รัฐยังไม่จัดให้มีการเลือกตั้ง หรือสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ บุคคล ผู้ทรงสิทธิมีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของ หน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอได้ข้อมูลหรือ ข่าวสารสาธารณะเหล่านั้น เป็นต้น

ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อความอิสระในการตัดสินใจ ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง แม้เสรีภาพจะก่อให้เกิดหน้าที่ แก่รัฐหรือบุคคลอื่นเช่นเดียวกับสิทธิ แต่หน้าที่นั้นก็เป็นแต่เพียงหน้าที่ที่จะต้องงดเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของบุคคลผู้ทรงเสรีภาพเท่านั้น บุคคลผู้ทรงเสรีภาพจึงไม่มี

³⁴ สุรียา ปานแป้น, เรื่องเดิม, หน้า 23

อำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนหรือเอื้ออำนวยให้ตนใช้เสรีภาพได้สะดวกขึ้น³⁵ เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ผู้ทรงเสรีภาพย่อมมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐมาจัดการชุมนุมหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการชุมนุมให้ก่อนที่จะใช้เสรีภาพนั้น และผู้ทรงเสรีภาพก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการชุมนุมให้แก่ตน ผู้ทรงเสรีภาพมีอำนาจตามกฎหมายเพียงเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นงดเว้นการกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางการชุมนุมของตนเท่านั้น

2.2 ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้แล้ว มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไรก็ได้โดยปราศจากขอบเขต แต่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องใช้สิทธิและเสรีภาพให้อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ในหลายกรณีด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจแยกขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 2 ประการ คือ ขอบเขตทั่วไปกับขอบเขตเฉพาะ

2.2.1 ขอบเขตทั่วไปในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในทุกเรื่องจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสมอ “บุคคลย่อมใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ซึ่งขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพทั้ง 3 ประการ มีสาระสำคัญดังนี้

1) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ด้วยเหตุที่บุคคลทุกคนต่างก็มีสิทธิและเสรีภาพด้วยกันทั้งนั้น หากรัฐธรรมนูญยอมให้บุคคลแต่ละคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ตามอำเภอใจแล้ว ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง บุคคลแต่ละคนจึงใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น กล่าวอีกนัยบุคคลแต่ละคนย่อมมีหน้าที่ต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

³⁵ วรพจน์ วิศวพิชญ์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543, หน้า 22

2) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพประการหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะฉะนั้นจึงไม่มีบุคคลใดอาจจะอ้างสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อกระทำการอันเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ เช่น การทำสัญญายินยอมให้คู่สมรสของตนมีชู้ได้ หรือการแต่งตัวโป๊มากๆ ในที่สาธารณะ

2.2.2 ขอบเขตเฉพาะในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากขอบเขตทั่วไปสำหรับการใช้สิทธิและเสรีภาพในทุกเรื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคหนึ่งแล้ว ยังกำหนดขอบเขตเฉพาะสำหรับการใช้สิทธิและเสรีภาพในบางเรื่องเพิ่มขึ้นมาอีก ซึ่งมี 2 กรณีดังต่อไปนี้

1) เสรีภาพในการนับถือศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะเห็นได้ว่าขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้นมาจากมาตรา 28 วรรคหนึ่ง คือ ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย ส่วนศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 วรรคหนึ่งอยู่แล้ว

2) เสรีภาพในทางวิชาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 50 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะเห็นได้ว่าขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้นมาจากมาตรา 28 วรรคหนึ่ง คือ ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง ส่วนศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง อยู่แล้วเช่นกัน

2.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ตามหลักทั่วไปแล้วการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ³⁶ นั้นอาจกระทำได้ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ควรจะต้องทำการตรวจสอบเงื่อนไขต่างๆ ก่อน ซึ่งตามความเห็นของนักกฎหมายส่วนใหญ่และ

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2555 หน้า 197-198

ตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมัน เห็นว่า การตรวจสอบการกระทำของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะต้องดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนต่างๆ ดังนี้³⁷

ขั้นตอนแรก ต้องตรวจสอบว่า การกระทำของบุคคลหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้น อยู่ภายใต้บังคับประกอบที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพทำให้องค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพแต่ละเรื่องมีความชัดเจนตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญก่อน และหลังจากนั้นจึงตรวจสอบว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้นอยู่ภายใต้คำนิยามดังกล่าวหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง จะต้องตรวจสอบว่า ผู้ที่ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพได้ทำการแทรกแซงในองค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ทั้งนี้เฉพาะกรณีของการแทรกแซงต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพเท่านั้นที่สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงการในการป้องกันได้เมื่อเข้าเงื่อนไขดังกล่าว จึงต้องตรวจสอบตามเงื่อนไขอื่นๆ ต่อไป

ขั้นตอนที่สาม การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้กระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร โดยจะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

ขั้นตอนที่สี่ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องอยู่ภายใต้หลักการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป หลักการระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิมิได้ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ห้า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสิทธิและเสรีภาพแต่ละเรื่อง ซึ่งอาจมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับสิทธิใดสิทธิหนึ่ง

ขั้นตอนที่หก การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่

³⁷ Albert Bleckmann, Staatsrecht II-Die Grundrechte, 4. Aufl., 1997, S. 399

2.3.1 องค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพ

องค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพ³⁸ มีผลจากการตีความสิทธิและเสรีภาพแต่ละสิทธิซึ่งจะต้องมีการกำหนดขอบเขตของแดนสิทธิและเสรีภาพแต่ละสิทธิให้ชัดเจน

การพิจารณาเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น การจะกล่าวว่ามีมาตรการอันใดอันหนึ่งที่กระทำการนั้นเป็นการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ ชั้นแรกจะต้องกำหนดขอบเขตแดนสิทธิและเสรีภาพให้ได้เสียก่อน หากมีการล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิและเสรีภาพนั้น จึงกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ดังนั้น จากองค์ประกอบของสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ย่อมมีข้อจำกัดของการคุ้มครองอยู่ในตัว การกระทำใดๆ ที่อยู่ภายในขอบเขตของการคุ้มครองของสิทธิและเสรีภาพจึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “การใช้สิทธิและเสรีภาพ” การใช้สิทธิและเสรีภาพมิได้หมายความว่ากระทำการในทางบวกเท่านั้น การกระทำนั้นหมายถึงการละเว้นการกระทำด้วยหรือที่เรียกว่า “เสรีภาพในทางปฏิเสธ” ตัวอย่างเช่น การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ ซึ่งย่อมหมายความรวมถึง การคุ้มครองการมีอยู่ของกรรมสิทธิ์ และการใช้ประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ดังนั้น สิ่งเหล่านี้ย่อมรวมอยู่ในขอบเขตของการคุ้มครองด้วย

กล่าวโดยสรุป เฉพาะการแทรกแซงภายในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพหรือภายในแดนของสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ถึงจะทำการตรวจสอบเงื่อนไขในทางกฎหมายว่าการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ เป็นไปตามเงื่อนไขหรือเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2.3.2 การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ

การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อการกระทำของปัจเจกบุคคลที่รัฐได้ทำการกีดกัน ขัดขวาง หรือปฏิเสธ เป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเฉพาะราย (คำสั่งทางปกครอง) หรือเกิดขึ้นในลักษณะทั่วไป (กฎหมาย) การนิยามคำว่า “การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ” นั้นมีความมุ่งหมายอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1) ภายในขอบเขตเงื่อนไขของการแทรกแซง ถ้าเป็นการแทรกแซงในเสรีภาพหรือสิทธิโดยฝ่ายปกครอง การนิยาม “การแทรกแซง” ดังกล่าวได้เรียกร้องว่าจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการแทรกแซงดังกล่าว ดังนั้น เงื่อนไขของการมีกฎหมายให้อำนาจในการ

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2555, หน้า 198-199

ดำเนินการแทรกแซงจึงเป็นหลักการอันสำคัญ สำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองตามหลักที่เรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง”

2) เจื่อนไขของกฎหมาย เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการแทรกแซงของรัฐ ในสิทธิและเสรีภาพ เมื่อรัฐประสงค์จะแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง ในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องตรวจสอบว่า กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ผ่าน กระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนุญกำหนดหรือไม่ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ผ่าน กระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนุญกำหนดหรือไม่ การแทรกแซงดังกล่าวเป็นไปไปตามเงื่อนไข ที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่ หรือเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น ความหมาย ของการแทรกแซง ในกรณีนี้จึงมีความสำคัญสำหรับทฤษฎีทั่วไปของสิทธิและเสรีภาพ

ตามความหมายดั้งเดิมของการแทรกแซงได้วางหลักเกณฑ์ของการ แทรกแซงไว้ 4 หลักเกณฑ์³⁹ ดังนี้

1) เจื่อนไขประการแรก การกระทำต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากความ มุ่งหมายประสงค์ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ได้รับการเน้นย้ำ เป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเวนคืน ตามหลักการนี้ถือว่ามี การแทรกแซงเกิดขึ้น เมื่อองค์กรของรัฐประสงค์ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือองค์กรของรัฐมีเจตนาอย่างชัดแจ้งที่จะ กระทำการดังกล่าว เช่น จะถือว่าเป็นการแทรกแซงเมื่อฝ่ายปกครองได้สลายการชุมนุมเพื่อขัดขวาง มิให้ผู้นำของการชุมนุมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน ณ ที่นั้น กรณีนี้ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ มีเจตนาอย่างชัดแจ้งในการสลายการชุมนุมเพื่อมิให้การแสดงออกทางการเมืองของผู้ชุมนุม ในทาง ตรงกันข้ามแนวคิดนี้เห็นว่าหากเจ้าหน้าที่จำเป็นที่จะต้องปิดกั้นถนน และการปิดกั้นถนนดังกล่าวทำให้ ร้านค้าในละแวกนั้นไม่มีลูกค้า กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงแต่อย่างใด เพราะผลที่เกิดขึ้นนั้น มิใช่เป็นความประสงค์ของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

2) เจื่อนไขประการที่สอง การกระทำของรัฐนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลโดยตรง ต่อการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้เงินสนับสนุนกิจการของเอกชน รายใดรายหนึ่ง การให้การสนับสนุนดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบกับคู่แข่งชั้นทางการค้าเนื่องจาก กิจการรายหลังนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้สามารถทำการแข่งขันกับเจ้าของกิจการรายแรกได้ เจ้าของกิจการรายหลังจำเป็นต้องปรับราคาให้สูงขึ้น และด้วยเหตุดังกล่าวนี้องค์กรทำให้เจ้าของกิจการ หลังต้องสูญเสียลูกค้าไปจำนวนมาก ในกรณีนี้ถือว่าเป็นผลกระทบอันมีผลโดยทางอ้อมเท่านั้นมิใช่ผล โดยตรงที่เกิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

³⁹ Pieroth/Schink, Grundrechte-Staatsrecht II, 9. Aufl., S. 64

3) เงื่อนไขประการที่สาม อันเป็นเงื่อนไขประการสำคัญสำหรับการให้ความหมายของคำว่า “การแทรกแซง” ตามแนวความคิดดั้งเดิมคือ การกระทำของรัฐนั้นจะต้องเป็นการกระทำในทางกฎหมาย เช่น กฎหมาย ระเบียบ คำวินิจฉัย หรือคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น การกระทำในทางข้อเท็จจริงหรือที่เรียกว่าการกระทำในลักษณะของการปฏิบัติการไม่อยู่ในขอบเขตของการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่อาจก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพได้

4) เงื่อนไขประการสุดท้าย การแทรกแซงนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการบังคับหรือเป็นคำสั่ง ซึ่งหมายถึงเป็นการใช้อำนาจมหาชนฝ่ายเดียว ดังนั้น ในกรณีของการกระทำในลักษณะของสัญญาจึงไม่รวมอยู่ในความหมายของการแทรกแซงหรือในกรณีที่ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้สละสิทธิของเสรีภาพดังกล่าว กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่มีการแทรกแซงแต่อย่างใด แม้ฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจมหาชนกระทำการฝ่ายเดียวก็ตาม

ตามความหมายของคำว่า “การแทรกแซง” ตามความหมายของยุคใหม่ ได้ขยายความหมายของ “การแทรกแซง” ให้กว้างขึ้นโดยรวมเกณฑ์ทั้ง 4 ประการของความหมายดั้งเดิมอยู่ด้วย ตามความหมายของ “การแทรกแซง” ของยุคใหม่ให้ความหมายว่า หมายถึง “การกระทำของรัฐทั้งหลาย ซึ่งทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไม่อาจเป็นไปได้” โดยตามความหมายของยุคใหม่นั้นเห็นแล้ว การกระทำของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นการกระทำอันเกิดจากความประสงค์ของรัฐหรือไม่ หรือไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่มีผลโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางกฎหมายหรือในทางข้อเท็จจริง และไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะของการบังคับหรือเป็นไปในลักษณะคำสั่งหรือไม่ก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการแทรกแซงทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำของรัฐนั้นต้องเป็นการกระทำโดยอำนาจมหาชนที่ก่อให้เกิดผลเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ตัวอย่างของการกระทำที่มีได้เป็นการกระทำในลักษณะของการบังคับหรือคำสั่ง เช่น การดักฟังโทรศัพท์ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการแทรกแซงในข้อมูลข่าวสารต่างๆ เป็นต้น

การขยายความหมายของคำว่า “การแทรกแซง” ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาหลายประการ การให้ความหมายของการแทรกแซงรวมถึงผลการกระทำทั้งหมดที่ได้เจตนาหรือเป็นผลโดยอ้อม การกระทำดังกล่าวอาจมิได้ก่อให้เกิดผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเท่านั้น แต่อาจก่อให้เกิดผลต่อบุคคลที่สามด้วย ซึ่งตามสภาพการณ์แล้วการกระทำของรัฐมิได้มีความมุ่งหมายต่อบุคคลที่สามนั้น นอกจากนี้การให้ความหมายของการแทรกแซงรวมถึงการกระทำในทางข้อเท็จจริงด้วย ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการกำหนดขอบเขตของการกระทำของรัฐ

2.3.3 เงื่อนไขในทางรูปแบบของกฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ

การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจะชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการแทรกแซงนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายในทางรูปแบบ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) กฎหมายที่จะแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพต้องมีความชัดเจนเพียงพอเพียง บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวประชาชนต้องสามารถทราบได้ว่า การแทรกแซงเช่นใดบ้างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำได้ หรือภายใต้เงื่อนไขเช่นใดบ้างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำไม่ได้ เช่น ความหมายของ “ความสงบเรียบร้อยของสังคม” มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด

2) กฎหมายนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอ หากกฎหมายนั้นได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจหรือมีความอิสระในการตีความถ้อยคำที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง เช่น คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นต้น เพราะตามหลักนิติรัฐ “ดุลพินิจ” หรือ “การตีความถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจง” ย่อมมีขอบเขตและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจหรือการตีความถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนนั้นจะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้หากเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

3) กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ขาดความชัดเจน หากกฎหมายนั้นได้กำหนดเงื่อนไขของการอนุญาต ในกรณีที่มีเงื่อนไขครบถ้วนแล้วการจะอนุญาตหรือไม่ ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เช่น “เจ้าหน้าที่สามารถจะออกใบอนุญาตได้เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด” ตามหลักนิติรัฐจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดุลพินิจดังกล่าวโดยต้องกำหนดว่า “เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายเจ้าหน้าที่จะต้องออกใบอนุญาตให้” ในกรณีเช่นนี้จึงก่อให้เกิดสิทธิในการขอให้ออกใบอนุญาตดังกล่าว

4) กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่สามารถคาดหมายได้ว่า ฝ่ายปกครองสามารถเข้าแทรกแซงได้หรือไม่ การแทรกแซงนั้นจะต้องวางอยู่บนเงื่อนไขของกฎหมายที่แน่นอนชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามไม่จำเป็นถึงขนาดที่ทำให้ประชาชนสามารถทราบเป็นการล่วงหน้าว่าฝ่ายปกครองจะแทรกแซงในสิทธิของตนหรือไม่ หรือหากจะแทรกแซงจะแทรกแซงเมื่อใด ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีหน้าที่ในการกำหนดหน้าที่ในการแทรกแซงของฝ่ายปกครอง

เงื่อนไขในทางรูปแบบของกฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามหลักประกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือกฎหมายนั้นจะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

2.3.4 เงื่อนไขในทางเนื้อหาของ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ

เงื่อนไขในทางเนื้อหาของ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน⁴⁰ ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายซึ่งละเมิดรัฐธรรมนูญต้องเป็นกฎหมาย

⁴⁰ BVerfGE (Elfes-Urteil) 6, 32

ที่แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขของการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายที่ละเมิดรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการตรวจสอบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ กระบวนการในการออกกฎหมายเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้จะต้องตรวจสอบว่ามีการละเมิดหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักนิติรัฐหรือไม่ เป็นต้น โดยอาจแบ่งเงื่อนไขทางเนื้อหาของการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพได้ดังนี้

1) การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพอาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจะต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ

(2) ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร คือ เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หรือที่มีการกำหนดไว้ในสิทธิและเสรีภาพแต่ละสิทธินั้นเอง เงื่อนไขของกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอาจแยกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. เงื่อนไขของกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร คือ เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หรือที่มีการกำหนดไว้ในสิทธิและเสรีภาพแต่ละสิทธินั้นเอง เงื่อนไขของกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก) ประการแรก เงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขพิเศษนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ตัวอย่างของเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 42 บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น...” เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 ดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขพิเศษตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากมีการเวนคืนเพื่อการอย่างอื่นซึ่งมิได้ระบุไว้ในมาตรา 42 การเวนคืนดังกล่าวย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข) ประการที่สอง เงื่อนไขทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตัวอย่างของเงื่อนไขทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 33 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน” วรรคสอง “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข” มาตรา 3 “การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามมาตรานี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขใดเป็นพิเศษ สำหรับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานเพียงแต่กำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ในกรณีนี้กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ข. เงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร มีสิทธิและเสรีภาพบางประการที่ไม่ปรากฏเงื่อนไขของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น เสรีภาพในความเชื่อทางศาสนา

2.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

หากกล่าวว่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียไม่ได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตยก็คงต้องกล่าวต่อไปว่า การประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียมิได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐเช่นกัน ฉะนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล⁴¹ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 กำหนดไว้ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไข 5 ประการ ดังต่อไปนี้

2.4.1 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้

เงื่อนไขประการแรกจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญครบถ้วนทั้ง 2 ส่วน คือ

- (1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และ
- (2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ⁴² กระทำได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ โดยแต่ละส่วนมีข้อพิจารณา ดังนี้

- 1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ได้ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ หรืออาจเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายบริหาร อันได้แก่ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติ ฉะนั้น องค์กร

⁴¹ สุรียา ปานแป้น *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2554, หน้า 36-49

⁴² สุรียา ปานแป้น *เรื่องเดียวกัน* หน้า 36-46

ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้⁴³

2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องอื่นๆ จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง เช่น มาตรา 34 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร” และวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพิ่มสวัสดิภาพของผู้เยาว์” จะเห็นได้ว่าการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ต้องกระทำเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 34 วรรคสอง กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยอาศัยวัตถุประสงค์เพื่อการอื่นที่นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ 4 ประการดังกล่าว กฎหมายที่ตราขึ้นย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 34 วรรคสอง ประกอบมาตรา 29 วรรคหนึ่ง⁴⁴

2.4.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ อันเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปโดยอำเภอใจ โดยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องสอดคล้องกับเงื่อนไข ทั้ง 3 ประการดังต่อไปนี้

1) หลักความเหมาะสม มาตราที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ฉะนั้น บทบัญญัติแห่ง

⁴³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 และที่ 24/2543 ซึ่งวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นเหตุ นอกเหนือไปจากที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดไว้”

⁴⁴ ดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2552

กฎหมายใดที่เห็นประจักษ์ว่าไม่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้อย่างแน่แท้ ย่อมถือได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่เหมาะสม จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2) หลักความจำเป็น มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ฉะนั้น หากมาตรการใดก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรบน้อยกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะนำมาตราขึ้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายไม่ได้ แม้มาตรการนั้นจะสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ตามหลักความเหมาะสมและเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นก็ตาม

2.4.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น

แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนถึง “แก่น” หรือ “สาระสำคัญ” แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติห้ามไว้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบ กระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนพึงมี บทบัญญัตินั้นย่อมมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 6

2.4.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคสอง นั้น มีขึ้นมาเพื่อคุ้มครองมิให้มีการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของฝ่ายนิติบัญญัติในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยผ่านกระบวนการตรากฎหมาย และเพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกตั้งปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อหลักความเสมอภาคที่รับรองและคุ้มครองไว้ในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ก็เนื่องจากไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเอง ในรูปของกฎหมาย เพราะเหตุว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนิน กิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายปกครอง⁴⁵ หลักการนี้ จึงมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้ามาใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันเป็นส่วนหนึ่ง ของฝ่ายบริหาร

กฎหมายที่มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเฉพาะเจาะจงซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคสอง อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์เฉพาะเรื่องหรือบุคคลเฉพาะรายโดยชัดแจ้ง กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีลักษณะนามธรรมซึ่งมีผลใช้บังคับ กับกรณีทั่วไปและบุคคลทั่วไป แต่ในทางข้อเท็จจริงและมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับกับกรณีเฉพาะเรื่อง หรือบุคคลเฉพาะรายโดยแท้ อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่กฎหมายนั้นได้นิยามไว้ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ ลูกจ้าง ผู้เยาว์ หรือคนว่างงาน เป็นต้น กรณีเหล่านี้ย่อมถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปซึ่งสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคแล้ว

2.4.5 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ อำนาจในการตรากฎหมายนั้น

หลักการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคสอง มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เตือนฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้เข้าไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ ได้รับรองไว้โดยไม่ตั้งใจหรือโดยปราศจากการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ และเพื่อให้ประชาชนสามารถ ตรวจสอบได้ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตราใดของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่เพียงใด⁴⁶

กฎหมายฉบับใดตราขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้น ตามมาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมถือว่าเป็นกฎหมายฉบับนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจถูกศาล

⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) น. 141

⁴⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, น. 142

รัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายนั้นได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา 29 วรรคสอง ก็มีผลให้กฎหมายนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่ทั้งนี้จะต้องเนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวตามมาตรา 141 และมาตรา 154 เท่านั้น หากกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้บังคับไปแล้วย่อมไม่อาจในการตรากฎหมายเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 211 มาตรา 212 มาตรา 245(1) และมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ได้อีก⁴⁷

2.5 เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

หากศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว อาจพิจารณาความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ 3 ประการ⁴⁸ คือ

2.5.1 เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

เพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นถือว่าเป็นเหตุผลประการสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามความเห็นของ Duerig เห็นว่า “สิทธิของบุคคลอื่น” นั้นเป็นข้อจำกัดที่มีอยู่ในสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย⁴⁹ ถ้าหากยอมรับทัศนะของ Duerig ก็ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าความหมายของ “สิทธิของบุคคลอื่น” มีขอบเขตแค่นี้เพียงใด

“สิทธิของบุคคลอื่น” ทำให้เกิดความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น ในการพิจารณาถึง “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงจำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปพิจารณามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิม ตามทัศนะของ John Lock เห็นว่า มนุษย์ตามสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมนั้นเป็นสภาวะที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ มนุษย์สามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองได้ภายในขอบเขตของกฎธรรมชาติ นอกจากนี้ในสภาวะธรรมชาตินั้นมนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ตามแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติการที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันนั้นก่อให้เกิดผลว่า ไม่ว่าบุคคลใดที่ไม่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เพราะทุกคนต่างเป็นอิสระและเท่าเทียมกัน หรืออาจจะกล่าวว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพอันเท่าเทียมกันสำหรับทุกๆ คน เสรีภาพของบุคคลหนึ่งย่อมมีข้อจำกัดอยู่ที่เสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ดังนั้น โดยหลักทั่วไปแล้วผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลซึ่งมิได้มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามและผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลซึ่งมิได้มีประโยชน์ที่เป็นสาระสำคัญในทางส่วนบุคคล ผลประโยชน์เหล่านั้นจึงถือว่าเป็น “สิทธิตามธรรมชาติ” และสิทธิเหล่านี้ในภาวะธรรมชาตินั้นมีขอบเขต

⁴⁷ ดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9-10/2544 ที่ 35-36-2544 ที่ 26-34/2545 ที่ 8-11 /2546 ที่ 28/2547 และที่ 40/2547 หัวข้อ 5.3 ประกอบด้วย

⁴⁸ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, Munchen 1994, S. 302

⁴⁹ K. stern, เรื่องเดิม, S.302

จำกัดอยู่ที่การใช้เสรีภาพที่ก่อให้เกิดการรบกวนบุคคลอื่น หรือการทำให้เกิดความเสียหายเปรียบแก่บุคคลที่สามก็ตีกรณีดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

ความไม่แน่นอนในทางเนื้อหาของขอบเขตของ “สิทธิของบุคคลอื่น” มิได้ถูกมองข้ามไปจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ หากแต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นข้อบกพร่องของสภาวะธรรมชาติ ซึ่งขาดกฎเกณฑ์ซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยทั่วไปที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับพิจารณาถึงความถูกต้องและไม่ถูกต้อง รวมทั้งใช้เป็นเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีข้อพิพาทความไม่แน่นอนเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิของทั้งสองฝ่ายอาจได้รับการจัดให้หมดสิ้นไปได้ โดยการทำสัญญาประชาคมเพื่อก่อตั้งสังคมที่มีผู้ปกครองดูแลขึ้น และผู้ปกครองดูแลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจะมีภาระหน้าที่ในการดูแลความสงบของสังคม

ดังนั้น เมื่อมีรัฐเกิดขึ้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงมีได้อยู่ในสภาวะธรรมชาติอีกต่อไป หากแต่ได้ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายซึ่งออกโดยอำนาจของรัฐ ดังนั้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงยังคงเป็นข้อจำกัดของเสรีภาพที่แฝงอยู่โดยตรรกะในทางกฎหมาย แต่ได้เปลี่ยนจากตรรกะในทางกฎหมายในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมมาเป็นตรรกะในทางกฎหมายของกฎหมายบัญญัติ ซึ่งการกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลอื่นในขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่ง⁵⁰

เมื่อ “สิทธิของบุคคลอื่น” เป็นข้อจำกัดซึ่งเป็นตรรกะในทางกฎหมายในกรณีนี้ “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งจากสังคมในการกำหนดขอบเขตของ “สิทธิของบุคคลอื่น” แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดเรื่องดังกล่าวอย่างไรก็ได้ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วมีหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นการทั่วไปในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอยู่ กล่าวคือข้อพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “สิทธิ” สิ่งที่เป็นสาระสำคัญของคำว่า “สิทธิ” นั้น เป็นสาระสำคัญที่เป็นอิสระจากเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ “สิทธิ” คือ “ผลประโยชน์ในลักษณะของปัจเจกบุคคล” ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวกฎหมายจะต้องให้ความคุ้มครอง ดังนั้น การทำหน้าที่ของรัฐในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งมีได้มุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ในลักษณะของปัจเจกบุคคลของบุคคลอื่น จึงไม่อาจจะอ้างเหตุผลว่าเป็นการคุ้มครอง “สิทธิของบุคคลอื่น” ได้

การจำกัดสิทธิของบุคคลอาจเป็นความจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่ใช่เงื่อนไขเพียงพอในการทำหน้าที่ความคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บุคคล

⁵⁰ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1994, S. 306

เป็นผู้ได้รับประโยชน์ได้ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคล เพื่อบุคคลนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายในผลประโยชน์ที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองได้ แต่เฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สาม ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็น “สิทธิของบุคคลอื่น” ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความชอบธรรมในการจำกัดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ ถ้าหากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ปัจเจกที่ดี หรือในกรณีที่ผลประโยชน์นั้นเป็นเพียงผลสะท้อนจากกฎเกณฑ์ของกฎหมายก็ดี ในกรณีนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดความชอบธรรมต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ⁵¹

2.5.2 เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการกระทำหน้าที่ของรัฐ

1) การดำรงอยู่ของรัฐ รากฐานของการทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมนั้น ความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวความคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถทำภาระหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้ การย้อนกลับไปพิจารณาการทำภาระหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐกับความมั่นคงปลอดภัยของสิทธิและปัจเจกบุคคลเป็นการแสดงถึงความเกี่ยวพันของความชอบธรรมในยุคดั้งเดิมที่ยังคงมีผลมาจนถึงปัจจุบันนี้ แต่อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้รับการอธิบายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยการอธิบายถึงเนื้อหาของความชอบธรรมของภาระหน้าที่ของรัฐที่มีความหลากหลาย⁵²

การมีอยู่ของรัฐและการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น จะต้องดำรงอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการรุกรานโจมตีจากศัตรูภายนอกประเทศ ในขณะที่การรบกวนกิจการภายในประเทศนั้น จำกัดเฉพาะกรณีที่มีความรุนแรงจริงๆ เท่านั้น เช่น กรณีที่จะก่อให้เกิดความจลาจลขึ้นในรัฐ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันมีพื้นฐานมาจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ จึงได้รับการพิจารณามาตั้งแต่มีการเริ่มต้นพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ และหลักดังกล่าวยังได้รับการยอมรับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของยุคปัจจุบันนี้ เป้าหมายของการป้องกันศัตรูจากภายนอกประเทศอันเป็นเหตุผลความชอบธรรมพิเศษสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกรณีที่สำคัญคือ กรณีที่ก่อให้เกิดหน้าที่การรับราชการทหาร ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐอาจกำหนดให้

⁵¹ K. stern, เรื่องเดิม, S.307

⁵² K. stern, เรื่องเดิม, S. 322

พลเมืองของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศจากการแทรกแซงจากรัฐต่างประเทศ ซึ่งการเข้าร่วมในการป้องกันดังกล่าวนอกเหนือจากเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยการก่อให้เกิดภาระหน้าที่แล้ว การเข้าร่วมในการป้องกันประเทศดังกล่าวยังมีผลอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้เข้าร่วมในการป้องกันประเทศด้วย

ตามรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 71 “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย” และมาตรา 73 ว่า “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พุทธศักราช 2497 ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันประเทศ รัฐยังอาจจะกำหนดหน้าที่ในการทำงานให้แก่บุคคลได้อันเป็นลักษณะของการบังคับดังที่รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 38 ว่า “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” ซึ่งมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวคือพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ พุทธศักราช 2485

นอกเหนือจากเรื่องดังกล่าวแล้วในภาวะที่รัฐจำเป็นต้องป้องกันประเทศ รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในหลายลักษณะ เช่น

(1) มาตรา 45 วรรคห้า “การให้นำเข้าหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง”

(2) มาตรา 63 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และ ...เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

(3) มาตรา 42 “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ...การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ...”

2) ความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ ความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมืองของตน เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการเสียภาษีหรือการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต่างๆ เป็นต้น

ความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐจึงเกี่ยวพันกับอำนาจรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมืองของตน หากพิจารณาถึงหน้าที่ขั้นพื้นฐานเปรียบเทียบกับสิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานมีความเกี่ยวพันกับสิทธิในทางธรรมชาติและสิทธิมนุษยชนวิชาในทางนิติศาสตร์ได้ให้ความสนใจในเรื่องเหล่านี้มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 100 ปีมาแล้ว ในทางตรงกันข้ามกับเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานคือเรื่องหน้าที่ขั้นพื้นฐานของมนุษย์และพลเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่มีการกล่าวถึงกันมากนัก

G.Jellinek เห็นว่า ความหมายของคำว่า “หน้าที่” นั้น มีความหมายในทางศีลธรรม และเห็นว่าการศึกษาในทางวิชาการของนิติศาสตร์เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “หน้าที่” ในขณะนั้นยังขาดแคลนงานในทางวิชาการในเรื่องดังกล่าว และต่อมา Hans Kelsen เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว โดย Kelen เห็นว่า ความหมายของคำว่า “สิทธิ” และความสัมพันธ์ระหว่าง “สิทธิ” กับ “กฎหมาย” นั้นได้มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างละเอียด แต่ในทางตรงกันข้ามกับความหมายของคำว่า “หน้าที่ในทางกฎหมาย” แทบจะไม่มีอธิบายถึงเรื่องดังกล่าวไว้เลย สภาพดังกล่าวยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ “หน้าที่ในทางกฎหมาย” ตามทฤษฎีกฎหมายสมัยใหม่ยังขาดความแจ่มชัดในเรื่องดังกล่าว

“หน้าที่ในทางกฎหมาย” ในความหมายทั่วไป⁵³ หมายถึง ความสัมพันธ์ซึ่งในความสัมพันธ์ดังกล่าวปัจเจกบุคคลหรือองค์กรนิติบุคคลมหาชน อยู่ภายใต้ข้อปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ความหมายของ “หน้าที่” จึงมีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับ “กฎหมายและศีลธรรม”

ตามความเห็นของ Christian Thomasius เห็นว่า มีความแตกต่างระหว่างหน้าที่ในทางศีลธรรมกับหน้าที่ในทางกฎหมาย ซึ่งหน้าที่ในทางกฎหมายมิใช่เป็นเพียงความผูกพันต่อมโนธรรมเท่านั้น หากแต่ต้องผูกพันต่อเงื่อนไขภายนอก ซึ่งจากเงื่อนไขภายนอกดังกล่าวนี้เองที่ก่อให้เกิดผลบังคับในทางกฎหมายหากมีการหลีกเลี่ยงการกระทำตามที่กฎหมายกำหนด นับตั้งแต่นั้นมา จึงได้มีการแยกระหว่างหน้าที่ในทางกฎหมายออกจากหน้าที่ในทางศีลธรรม

⁵³ F. Somlo, Juristische Grundlehre, 2. Aufl., 1927. S. 435; H. Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl., S. 154 ll,

แนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับ “หน้าที่” เป็นความคิดของ Svarez ซึ่งได้พยายามที่จะเชื่อมโยงระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” กับ “หน้าที่มนุษยชน” ซึ่งเป็นกรอบจำกัดของ “สิทธิในเสรีภาพ” Svarez เห็นว่าภาระหน้าที่หลักๆ ที่สำคัญของบุคคลนั้นมาจากวัตถุประสงค์ของรัฐ หน้าที่ดังกล่าวได้แก่ หน้าที่ในการให้การสนับสนุนรัฐ หน้าที่ในการมอบกรรมสิทธิ์ให้รัฐ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในทางทหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ขั้นพื้นฐานกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่ขั้นพื้นฐาน คือ “หน้าที่ขั้นพื้นฐาน” มีสถานะในระบบกฎหมายอย่างไร และหน้าที่ขั้นพื้นฐานก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิหรือไม่ ถ้าหน้าที่ขั้นพื้นฐานเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจำกัดขอบเขตของสิทธิ ในกรณีนี้หน้าที่ขั้นพื้นฐานก็ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาที่เป็นเอกเทศของรัฐธรรมนูญ ต่อกรณีความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ขั้นพื้นฐานกับสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น Mangoldt เห็นว่า “โดยพื้นฐานแล้ว หน้าที่ขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ซึ่งมีการกำหนดไว้ในหลายที่ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยวิธีการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วในแต่ละมาตราได้มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนั้น ในกรณีนี้หน้าที่ขั้นพื้นฐานจึงเป็นข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพ”

Lassally เห็นว่า “หน้าที่ขั้นพื้นฐานเป็นส่วนที่แฝงอยู่ในมาตรา 2 วรรคหนึ่ง⁵⁴ รัฐธรรมนูญของเยอรมัน” Klein เห็นว่า “เพื่อเห็นแก่เสรีภาพของปัจเจกบุคคล หน้าที่ในรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่มีขอบเขตจำกัดโดยทั่วไปแล้วจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้หน้าที่ที่สำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ”

กล่าวโดยสรุป “หน้าที่” ถือว่าเป็นขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการหนึ่ง แต่การที่จะทำให้หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย

2.5.3 เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1) ประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ สำหรับความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น ยังไม่อาจที่จะมีการให้คำนิยามที่มีความหมายเป็นการทั่วไปได้ มีนักนิติศาสตร์หลายท่านเห็นว่า เป็นการยากที่จะหาเกณฑ์ในทางเนื้อหาเพื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ได้⁵⁵

⁵⁴ มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้อย่างเสรีราบเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ไม่เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

⁵⁵ K. stern, เรื่องเดิม, น. 348

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชนเป็นวิธีดำเนินการที่ให้มีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น ดังนั้น หัวใจของกฎหมายมหาชนจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมของรัฐที่ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของตนเอง จริงอยู่แม้ว่ากฎหมายเอกชนก็ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในกฎหมายเอกชนประโยชน์สาธารณะเป็นปลายเหตุ ต้นเหตุก็คือการให้เครื่องมือแก่เอกชนแต่ละคนที่จะตอบสนองความต้องการส่วนตัวให้ดีที่สุด⁵⁶

ลักษณะของ “ประโยชน์สาธารณะ” ในกฎหมายมหาชนมีลักษณะดังนี้⁵⁷

- 1) ประโยชน์สาธารณะคือการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้นๆ เอง
- 2) ผู้ที่จะบอกว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ โดยหลักก็คือรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนกับศาล
- 3) เมื่อเป็นประโยชน์สาธารณะแล้วฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องตอบสนองจะเลือกใช้ดุลพินิจว่าจะทำหรือไม่ทำก็ได้ ย่อมไม่ได้
- 4) สำหรับขอบเขตของ “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น กว้างมากซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐสภาจะกำหนดในกฎหมายต่างๆ

ในกฎหมายมหาชนในทางสารบัญญัติที่สำคัญๆ จึงประกอบด้วยแนวคิดเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นพื้นฐานทั้งสิ้น อาทิ⁵⁸ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการตั้งองค์กรมหาชน เป็นต้น

ในทางตำรากฎหมายปกครองของเยอรมันได้กล่าวถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ว่าอาจแยกพิจารณาได้เป็นความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะทั่วไป” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง”⁵⁹

- 1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไป หรือ ประโยชน์สาธารณะส่วนรวม หมายถึง ประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันอื่นๆ ของสังคม ประโยชน์สาธารณะทั่วไปอาจแยกออกเป็น “ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง” และ “ประโยชน์สาธารณะโดยแท้”

⁵⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 (ที่มาและนิติวิธี), สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2538, น.333

⁵⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, น. 334

⁵⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, น. 342

⁵⁹ Hans J. Wtff, Offo Bachof, Rolf Stober, Verwaltungsrecht I 10 Aufl., Muenchen 1994, S.341

(1) ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง ประโยชน์ร่วมกันของสังคมใน ทางข้อเท็จจริง คือผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงของรัฐ ซึ่งในบางกรณีผลประโยชน์นั้นมีผลโดยตรงต่อสาธารณะ เช่น การออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือความคิดเห็นของสาธารณะที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(2) ประโยชน์สาธารณะโดยแท้ ประโยชน์สาธารณะโดยแท้ หมายถึง ประโยชน์ของสังคมซึ่งมีความมุ่งหมายหรือการดำรงอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อการรักษาศักดิ์ศรี เกียรติยศของมนุษย์ เพื่อบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามปกติหรือมีนิติสัมพันธ์ต่อกันและกันได้ เพื่อการสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กล่าวโดยสรุป เพื่อเป็นการสร้างและปกป้องคุ้มครองสภาพการณ์ในทางกฎหมายให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ในเรื่องนั้นๆ หลักการดังกล่าวถือว่าเป็นหลักการที่เป็นนามธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการใช้กฎหมาย และการบัญญัติกฎหมายทุกประเภท

(3) ความขัดแย้งของผลประโยชน์ เช่นเดียวกับผลประโยชน์โดยแท้จริงของปัจเจกบุคคล ผลประโยชน์โดยแท้ของส่วนรวมก็อาจมีความขัดแย้งกันได้ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวควรจะตัดสินใจหลักในทางกฎหมายโดยการชั่งน้ำหนักของผลเสียที่เกิดขึ้นต่อผลประโยชน์ดังกล่าว ความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึง “ส่วนรวม” ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของผลประโยชน์สาธารณะโดยแท้

การทำให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงของผลประโยชน์สาธารณะโดยแท่นั้น ท้ายที่สุดแล้วย่อมอยู่ที่ผลประโยชน์โดยแท้ของสมาชิกของรัฐทั้งหลาย เพราะเงื่อนไขการดำรงอยู่ของประชาคมของรัฐก็คือเงื่อนไขการดำรงอยู่ของปัจเจกบุคคล เพราะฉะนั้นระหว่างผลประโยชน์สาธารณะโดยแท้ และผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยแท้ท้ายที่สุดจะไม่มี ความขัดแย้งกัน

กล่าวโดยรวมแล้ว ผลประโยชน์สาธารณะโดยแท้ในทางเนื้อหานี้ ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันและโดยวิธีการประเมินที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในกรณีใดกรณีหนึ่ง การจะกระทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรมน้อยที่สุดนั้นจึงไม่สามารถที่จะกำหนดให้เป็นนามธรรมสำหรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้ การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะจึงต้องการความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และสามารถกำหนดขอบเขตได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น (ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของความรู้ในทางวิชาการ) ประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะทำให้บรรลุเป้าหมายโดยวิธีการที่แตกต่างกัน การดำรงอยู่ของอำนาจในการวินิจฉัยที่ก่อให้เกิดผลผูกพัน และการมีอยู่ของกระบวนการในทางกฎหมายในการค้นหาประโยชน์สาธารณะจึงเป็นความจำเป็นสำหรับผลประโยชน์สาธารณะโดยแท้

2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจแยกออกเป็น “ประโยชน์สาธารณะหลายฝ่าย” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง”

(1) ประโยชน์หลายฝ่าย ผลประโยชน์หลายฝ่ายเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วผลประโยชน์หลายฝ่ายมักเกี่ยวกับผลประโยชน์ของบุคคลที่ไม่อาจกำหนดได้อย่างแน่นอนชัดเจน ตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์ของผู้เดินทางโดยรถยนต์ ผลประโยชน์ของผู้อาศัยอยู่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง หรือผลประโยชน์ของผู้ใช้ห้องสมุดสาธารณะ ผลประโยชน์ของผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง ถ้าประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องเป็นเพียงผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงร่วมกันของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง” ความสำคัญของประโยชน์สาธารณะดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลหรืออำนาจของบุคคลที่อยู่เบื้องหลังประโยชน์สาธารณะดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามถ้าประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นประโยชน์โดยแท้ของบุคคล ในกรณีนี้ย่อมเป็นเรื่องของ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องโดยแท้”

(3) ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ทั่วไปกับประโยชน์เฉพาะเรื่อง เช่นเดียวกันประโยชน์สาธารณะทั่วไป ในกรณีของความขัดแย้งประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในการประเมินค่าทางภาวีสัย ซึ่งหลักดังกล่าวนำมาใช้กับกรณีของความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องกับประโยชน์สาธารณะทั่วไป รวมทั้งกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล สำหรับประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะ ประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไปนั้นอาจกล่าวได้ว่าอยู่ในลำดับที่มีคุณค่าสูงกว่าประโยชน์สาธารณะประเภทอื่น เพราะในแง่ของปริมาณของผู้ได้รับผลประโยชน์ย่อมแสดงถึงลักษณะความสำคัญของผลประโยชน์ได้ นอกจากนี้ ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยแท้และประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องโดยแท้ย่อมรวมอยู่ในประโยชน์สาธารณะทั่วไปโดยแท้ด้วย

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักซึ่งแสดงถึงหลักการในการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ทั่วไปและประโยชน์เฉพาะเรื่องต่อการแทรกแซงหรือต่อผลของการกระทำกับผลกระทบต่อเสรีภาพหรือต่อผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

3) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน คำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแพ่งของนานาประเทศ แนวความคิดเกี่ยวกับ “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มีที่มาจากกฎหมายโรมัน ต่อมาภายหลังกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส และกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น (มาตรา 90) ได้ถือตามแนวดังกล่าว แต่มีข้อน่าสังเกตว่าการยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ในขั้นแรกได้ยอมรับเฉพาะที่ใช้บังคับแก่หลักการเสรีภาพในการทำสัญญา โดยถือว่าเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ต่อมา

ปรากฏว่าเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักสำคัญที่ใช้บังคับแก่กฎหมายเอกชนโดยทั่วไป เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้ยอมรับหลักการว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งนอกจากจะใช้บังคับแก่นิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันมีผลทำให้นิติกรรมนั้นเป็นโมฆะ (มาตรา 113) แล้ว หลักดังกล่าวยังนำไปใช้บังคับกับเรื่องอื่นๆ อีกหลายเรื่อง⁶⁰

สำหรับการให้คำจำกัดความคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นั้นเป็นเรื่องยากที่จะจำกัดความได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ แต่ถ้าจะกล่าวแต่วัตถุประสงค์ของคำดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” มีความมุ่งหมายที่จะให้ยกขึ้นมาใช้ในกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่า กล่าวโดยสรุป “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายถึง ประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม⁶¹

หากย้อนกลับไปพิจารณาทฤษฎีสัญญาประชาคม ซึ่งการที่ปัจเจกบุคคลได้ทำข้อตกลงกันและมอบอำนาจให้แก่รัฐในการที่จะดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งหากสังคมดำรงอยู่อย่างสงบเรียบร้อย ปัจเจกบุคคลแต่ละคนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างสมบูรณ์ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไปที่ได้กล่าวแล้ว แต่หากสังคมตกอยู่ในภาวะของความจลาจลวุ่นวายมากเพียงใด การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็อาจจะถูกจำกัดได้มากเพียงนั้น สังคมที่มีความสงบเรียบร้อยจึงเป็นสภาพที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้สภาพการณ์ดังกล่าวดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

“ประโยชน์สาธารณะ” ก็คือ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ก็ดี เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่สมัยโรมันจนนำไปสู่การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ซึ่งกฎหมายเอกชนนั้นเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่กฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของสังคมประเทศชาติโดยรวม ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคลเสมอ และด้วยเหตุนี้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ดีหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ดี จึงเป็นเรื่องที่มีความชอบธรรมอย่างยิ่ง ตัวอย่างของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยเหตุผล “เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ” หรือ “เพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550 อยู่หลายมาตรา เช่น

⁶⁰ อุกฤษ มงคลนาวิน “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน” บทบัญญัติ เล่ม 32 ตอน 1, พ.ศ. 2518, น.13

⁶¹ อุกฤษ มงคลนาวิน, อ้างแล้ว, น.14

มาตรา 35 วรรคสอง “การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพ ไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ”

มาตรา 34 วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน...”

มาตรา 36 วรรคสอง “การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสาร ที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลาย ที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา 45 วรรคสอง (เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น) “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ... เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...”

มาตรา 64 วรรคสาม (เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ฯลฯ) “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ... เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...”

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การพิจารณาถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ก็ดี หรือ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ดี” มิอาจจะหาเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ก็จริงอยู่ ซึ่งในการพิจารณาโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าว เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความอิสระในการพิจารณาว่าแค่นั้นเพียงใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ก็ได้หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจอาศัยเหตุผลดังกล่าว จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยปราศจากขอบเขต เพราะถึงแม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าว แต่การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน นอกจากนี้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

2.6 เกณฑ์ในการตรวจสอบว่ากฎหมายละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

การตรวจสอบว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่⁶² อาจตรวจสอบได้จากเงื่อนไขดังต่อไปนี้

⁶² บรรเจิด สิงคะเนติ *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2555, หน้า 299-300

2.6.1 การกระทำอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายมุ่งหมายจะจำกัดนั้นอยู่ในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่

2.6.2 กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่

- 1) กระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่
- 2) การตรวจสอบสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมาย
 - (1) ในกรณีที่เป็นสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ การจำกัดสิทธิของกฎหมายนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่
 - (2) ในกรณีที่เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอื่น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่
- 3) ในกรณีที่มีการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายนั้นได้กำหนดรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นผู้กำหนดเองนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดสาระสำคัญไว้อย่างเพียงพอหรือไม่ หรือเป็นไปตามหลัก palramentsvorbehalt หรือไม่
- 4) กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่
- 5) กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่
- 6) กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นการบัญญัติเพื่อใช้เฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือไม่
- 7) เฉพาะกรณีของสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมาย กฎหมายที่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้กล่าวอ้างมาตรการของสิทธิและเสรีภาพที่มีการแทรกแซงหรือไม่ และ
- 8) กฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้กำหนดองค์ประกอบและผลของกฎหมายแน่นอนชัดเจนเพียงพอหรือไม่

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 หลักประชาธิปไตย

หลักการของประชาธิปไตย⁶³ แบ่งออกเป็น 5 ประการ คือ

3.1.1 หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) หลักการข้อนี้จะเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง และรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย

3.1.2 หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักการในข้อนี้เป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน

3.1.3 หลักความเสมอภาค (Equality) หลักการในข้อนี้ให้ความสำคัญกับหลักเสมอภาค ถึงแม้ว่ามนุษย์เราจะเกิดมามีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างกันทางกายภาพ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

3.1.4 หลักกฎหมาย (Rule of Law) หลักการในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรม บังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด

3.1.5 หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules) ปัจจุบันประชากรของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีจำนวนมาก ซึ่งคงเป็นการยากที่จะให้ทุกคนในรัฐมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมากคงต้องใช้เสียงข้างมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามหลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไมอาจจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ได้ ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงข้างน้อย

⁶³ <http://www.mjsheetramfree.com/> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2559

3.2 หลักสุจริต

หลักสุจริต⁶⁴ พัฒนามาจากระบบการควบคุมสังคม โดยการนำหลักศาสนาความเชื่อและความศรัทธามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากมนุษย์เริ่มเปลี่ยนแปลงมุมมองจากการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อความอยู่รอด เป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจกันทำให้ต้องนำหลักศาสนาความเชื่อและความศรัทธามาใช้เพื่อปรามพฤติกรรม เช่นว่านี่ซึ่งเมื่อมนุษย์ได้อ่อนหวานหรือสาบานต่อสิ่งที่ตนเชื่อถือศรัทธาก็ไม่กล้าที่จะผิดคำพูดเพราะกลัวการถูกลงโทษ ต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับหลักสุจริตมีบทบาทและพัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายโรมันเกี่ยวกับการรักษาคำพูดเมื่อบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสัตย์ที่ให้ไว้ย่อมถือว่าทำผิดหลักปฏิบัติต่อกันแม้จะมีได้ถือเป็นกฎหมาย แต่การไม่รักษาคำสัตย์ในสมัยนั้นถือว่าเป็นมลทินในสังคม ดังนั้น ความหมายและขอบเขตของหลักสุจริต จึงเป็นเรื่องของความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของคนในสังคม มากกว่าที่จะเป็นผลโดยกฎหมายโดยแท้ต่อมา จึงมีการพัฒนาหลักสุจริตเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสัญญาโรมัน และระบบกฎหมายโรมันนี้เองเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายแบบ Civil Law อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งทั้งระบบ

3.2.1 ความหมายของหลักสุจริต

คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่มาจากกฎหมายโรมัน ในภาษาละตินเรียกว่า bona fides แปลว่า ความซื่อสัตย์หรือสัจจะที่ดี อย่างไรก็ตาม คำว่า “สุจริต” นั้น เป็นคำที่มีความหมายกว้างและยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนลงไปให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาตาม Black’s law Dictionary พบว่ามีการอธิบาย คำว่า “สุจริต” (Good Faith) ว่าหมายถึงสภาวะทางจิตใจอันประกอบด้วย (1) ความซื่อสัตย์ในความเชื่อถือหรือวัตถุประสงค์ (2) ความซื่อตรงต่อหน้าที่หรือหนี้ของตน (3) ความสอดคล้องกับมาตรฐานทางการค้า หรือธุรกิจใดๆ อันชอบด้วยเหตุผลในการต่อรองกันอย่างเป็นธรรม และ (4) การไร้ซึ่งเจตนาหลอกลวงหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

หลักสุจริตได้รับการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ค.ศ. 1900 ในมาตรา 157 และมาตรา 242 คำว่า “สุจริต” ในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า Treu und Glauben คำว่า Treu แปลว่า ความซื่อสัตย์ความไว้วางใจ ความน่าเชื่อถือ ส่วนคำว่า Glauben แปลว่า เชื่อในความไว้วางใจ หรือที่ ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายไว้ว่า “หลักสุจริตก็คือหลักความซื่อสัตย์และความไว้วางใจ แต่การที่จะบอกว่าความซื่อสัตย์และความไว้วางใจประกอบด้วยอะไรบ้างนั้น กล่าวได้ว่าทำได้ยากยิ่ง และยอมรับกันว่าหลักสุจริตนั้นเป็นเรื่องของแนวคิด แม้จะมีผู้พยายามอธิบายหลักสุจริตจากหลักย่อยๆ ที่มาจากหลักสุจริต เช่น หลักการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หลักกฎหมายปิดปากหรือหลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการอธิบายความหมายของหลักสุจริต”

⁶⁴ วรณารีย์ สิงโต “หลักสุจริต” ใน *แนวทางการศึกษาชุดวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา และลักษณะละเมิด และหลักกฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 1 บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552, หน้า 7-8*

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะพบว่า คำว่า “สุจริต” ใช้ในความหมายที่ต่างกัน 2 ประการ ได้แก่

1) *หลักสุจริตทั่วไป* ในภาษาละตินเรียกว่า bona fides แปลว่า ความซื่อสัตย์ หรือสัจจะที่ดี ปรากฏตามมาตรา 5 และมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคำว่า “สุจริต” ในบทบัญญัติเหล่านี้ มีความหมายโดยทั่วไปกว้างๆ โดยไม่หมายเฉพาะเจาะจงถึงความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของคู่กรณี แต่เป็นมาตรฐานทั่วไปที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้ใช้เป็นเครื่องวัดความประพฤติของมนุษย์ในกรณีต่างๆ ว่าการกระทำเหล่านั้นอยู่ในกรอบที่กฎหมายจะสนับสนุนหรือประณามหรือไม่

2) *หลักสุจริตเฉพาะเรื่อง* หมายถึง ความรู้หรือไม่รู้ข้อเท็จจริงของคู่กรณี ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 412 มาตรา 413 มาตรา 1299 มาตรา 1300 มาตรา 1303 มาตรา 1310 มาตรา 1311 มาตรา 1312 มาตรา 1329 มาตรา 1330 มาตรา 1331 และมาตรา 1332 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคำว่า “สุจริต” ในที่นี้ใช้ในความหมายที่ว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องรู้หรือไม่รู้ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น คำว่า “สุจริต” จึงมีความหมายอย่างแคบ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาอธิบายเกี่ยวกับความสุจริตว่าหมายถึงการกระทำโดยไม่รู้หรือไม่ควรรู้ ถึงความบกพร่องแห่งสิทธิที่มีมาแต่อดีต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 550/2490) แต่ถ้าการกระทำโดยรู้ ถึงความบกพร่องแห่งสิทธิของตนจะถือว่าสุจริตไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1012/2504) และยังได้ให้ความหมายเลยไปถึงว่า ถ้าความไม่รู้นั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้กระทำ ก็ถือว่าไม่สุจริตเช่นเดียวกัน

3.2.2 ลักษณะทางกฎหมายของหลักสุจริต หลักสุจริต⁶⁵ มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

1) เป็นบทกฎหมายยุติธรรม (*jus aequum*) ซึ่งมีได้กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบหรือผลทางกฎหมายไว้อย่างแน่ชัดในการใช้และตีความกฎหมายเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจประกอบเพื่อเสริมเนื้อความให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นธรรมและเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีและตามกาลสมัย ซึ่งตรงข้ามกับบทกฎหมายเคร่งครัด (*jus strictum*) ที่กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบและผลทางกฎหมายเอาไว้ชัดเจนแน่นอน ผู้ใช้หรือตีความกฎหมายไม่สามารถใช้ดุลพินิจเสริมแต่งเนื้อหาของบทบัญญัติ เพียงแต่จะต้องตีความหรือใช้กฎหมายตามที่ได้

⁶⁵ วรณารีย์ สิงโต “หลักสุจริต” ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา และลักษณะละเมิด และหลักกฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 1* บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552, หน้า 10-11

บัญญัติไว้ชัดแจ้งอยู่แล้ว ซึ่งจะเป็นกรณีที่กฎหมายต้องการความชัดเจนแน่นอนเพื่อความสะดวกในกิจการบางอย่าง

2) เป็นบทกฎหมายที่เป็นบทบังคับ (*jus cogens*) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับบทกฎหมายที่ไม่เป็นบทบังคับ (*jus dispositivum*) โดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลกระทำการทุจริตเป็นกฎหมายเอกชนเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น กรณีจงใจก่อให้เกิดความเสียหายคู่กรณีไม่สามารถจะตกลงกันไม่เรียกค่าเสียหายได้

3) เป็นกฎหมายที่มีเนื้อความไม่ชัดแจ้ง โดยกฎหมายจะใช้ถ้อยคำอย่างกว้างๆ ไม่สามารถให้ความหมายที่แน่ชัดไว้ล่วงหน้าได้ ต้องรอให้เกิดข้อพิพาทขึ้นจึงจะสามารถนำไปวินิจฉัยขอบเขตของหลักสุจริต เพื่อเป็นแนวทางให้กฎหมายควบคุมการแสดงเจตนาทำนิติกรรมของเอกชนไม่ให้ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมและความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของสังคมอย่างรุนแรง

4) เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (*General Principle*) หรือเป็นบทที่เป็นหลักการของความประพฤติของมนุษย์ในสังคม แต่ไม่ใช่เป็นกฎหมายทั่วไป (*jus generale*) ที่จะถูกตัดโดยกฎหมายพิเศษ (*jus speciale*) โดยในกรณีที่มีกฎหมายพิเศษ (*jus speciale*) ที่ต้องด้วยกรณีนั้นๆ เป็นการเฉพาะแล้วย่อมต้องปรับด้วยกฎหมายพิเศษ (*jus speciale*) นั้น และจะนำกฎหมายทั่วไป (*jus generale*) มาปรับใช้ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายพิเศษ (*jus speciale*) จะปรับใช้แล้วเท่านั้น ดังนั้น สุภาษิตกฎหมายที่ว่ากฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป (*Specialia generalibus derogant*) จึงไม่อาจนำมาใช้กับหลักสุจริตได้ อนึ่ง ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ มีความเห็นว่า “หลักสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (*jus generale*) ในกรณีที่มีบทกฎหมายพิเศษ (*jus speciale*) ย่อมมาก่อนกฎหมายทั่วไป ต่อเมื่อไม่มีบทเฉพาะหรือบทพิเศษจะปรับใช้ให้ต้องด้วยกรณีแล้วจึงจะหันมาปรับใช้หลักสุจริต อาจกล่าวได้ว่าหลักสุจริตในมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะนำมาปรับใช้ได้ ในฐานะเป็นที่พึงสุดท้าย” ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของหลักกฎหมายทั่วไป (*General Principle*) อาจแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ ความเห็นที่หนึ่ง ถือว่าสุภาษิตกฎหมายที่เขียนเป็นภาษาละตินเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และความเห็นที่สอง ถือว่าหลักกฎหมายที่ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นำมาใช้ในการร่างประมวลกฎหมายฉบับนั้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะทราบได้จากการนำบทบัญญัติหลายๆ มาตราที่บัญญัติสำหรับข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันมาพิจารณา และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติหลายมาตราดังกล่าวแล้วก็จะพบหลักกฎหมายทั่วไปที่ผู้ร่างประมวลกฎหมายนำมาใช้ ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาค้นคว้าจากเรื่องเฉพาะหลายๆ เรื่องมาสู่หลักเกณฑ์ทั่วไป (*Induction*)

5) เป็นบทครอบจักรวาล (*Generalklausel*) คือแม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้อยู่แล้ว หลักสุจริตก็ยังใช้เป็นฐาน โดยเป็นบทที่ทำหน้าที่เป็นมาตรฐานควบคุมความประพฤติ

ของบุคคลในทุกเรื่อง จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นรากฐานของกฎหมายทั้งระบบนับเป็นการประกาศอุดมคติแห่งความสัมพันธ์ของ มนุษย์ในสังคมว่าจะต้องปฏิบัติต่อกันโดยสุจริต

3.2.3 บทบาทของหลักสุจริต⁶⁶

1) บทบาทของหลักสุจริตในระบบกฎหมายเอกชน หลักสุจริต (Good Faith) เป็นหลักกฎหมายทั่วไป และได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นฐานของกฎหมายแพ่งทั้งระบบ จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่นักกฎหมายโรมันพัฒนาขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กฎเกณฑ์ที่มีความตายตัว ยืดหยุ่นในการปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงนั้น ในสถานการณ์ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย บัญญัติรับรองเกี่ยวกับการใช้สิทธิโดยสุจริตไว้ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี การชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริตซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ในลักษณะเดียวกับบทกฎหมายยุติธรรม (jus aequum) และเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle) ที่มีฐานะสูงกว่าบทกฎหมายอื่น หรือมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาจึงต้องตีความตามเจตจำนงของคู่สัญญาเป็นหลัก โดยไม่พิจารณาเฉพาะข้อความที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และต้องพิจารณาตามหลักความเป็นธรรมที่สังคมยอมรับและการปฏิบัติของกลุ่มอาชีพเดียวกันอันเป็นปกติประเพณีนั่นเอง นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังบัญญัติรับรองหลักสุจริตเฉพาะเรื่อง ซึ่งเกี่ยวกับความรู้หรือไม่รู้ข้อเท็จจริงของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้ต้องคืนเต็มจำนวน เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

ดังนั้น หลักสุจริตจึงมีบทบาทในระบบกฎหมายเอกชน ดังนี้

(1) เป็นหลักการที่ใช้เพื่อเสริมให้กฎหมายหรือสัญญามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แม้สัญญาหรือกฎหมายมิได้กำหนดหรือระบุไว้โดยตรง ก็อาจใช้หลักสุจริตไปเสริมให้มีขึ้นเพื่อบรรลุลักษณะที่แท้จริงแห่งนิติสัมพันธ์นั้นๆ ได้เช่น การตีความสัญญาตามมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) เพื่อปรุ้งแต่งเนื้อหาแห่งนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีให้สอดคล้องกับพฤติการณ์ใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พฤติการณ์อันเป็นรากฐานแห่งการ

⁶⁶ วรณารีย์ สิงโต “หลักสุจริต” ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา และลักษณะละเมิด และหลักกฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 1* บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552, หน้า 13-14

ตกลงระหว่างคู่กรณีหรือที่คู่กรณีคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นนั้น แตกต่างไปจากที่ตกลงกันในสาระสำคัญ ถึงขนาดที่ว่าหากคู่กรณีได้รู้ถึงความเปลี่ยนแปลงหรือความแตกต่างนี้แล้ว คงจะมีได้ตกลงกันหรือตกลงกันในเนื้อหาที่แตกต่างออกไป จึงเป็นที่ยอมรับว่าหลักสุจริตช่วยในการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาแห่งนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีให้สอดคล้องกับพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

(3) เพื่อต่อสู้ขัดขวางการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบมาพากล เช่น การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับการประพฤติปฏิบัติที่ตนได้เคยกระทำไว้ อันเป็นหลักทำนองเดียวกับหลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel) ในกฎหมายอังกฤษ แต่หลักสุจริตมีความหมายกว้างกว่า

2) บทบาทของหลักสุจริตในระบบกฎหมายมหาชน

หลักสุจริตได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (ค.ศ.1900) ซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา 242 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (Bürgerliche Gesetzbuch (BGB)) และมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยศาลแห่งราชอาณาจักรเยอรมนีได้ยอมรับว่า หลักสุจริตในประมวลกฎหมายแพ่งเป็นแนวคิดในทางกฎหมายทั่วไป (ein allgemeiner Rechtsgedanke) ที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการอ้างไว้ซึ่งลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ในทางมหาชน ซึ่งปรากฏต่อมาว่า ศาลปกครองชั้นสูงของปรัสเซียได้มีคำพิพากษายอมรับความสัมพันธ์ในทางกฎหมายปกครองภายใต้หลักสุจริตด้วย ดังนั้น แม้ว่าหลักสุจริตจะถูกพัฒนาขึ้นในกรอบของกฎหมายแพ่ง แต่ก็มีเหตุผลที่สมควรนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับเป็นการทั่วไปในกรอบของกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในหลายกรณีศาลปกครองแห่งสหพันธรัฐจะได้นำหลักสุจริตมาปรับใช้ในฐานะหลักกฎหมายพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต (Vertrauensschutz) แต่มิได้นำมาใช้ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือศาลปกครองจะนำหลักสุจริตมาปรับใช้ได้ต้องปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้นำหลักสุจริตมาใช้บังคับไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

3.3 หลักประโยชน์สาธารณะ

ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย โดย คณิน บุญสุวรรณ ให้นิยามว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ หมายถึง ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น...”⁶⁷

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้นิยามว่า ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หรือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ เช่น

⁶⁷ <https://www.gotoknow.org/posts/521175> สืบค้นเมื่อเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2559

1) การดูแลความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

2) การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการดำรงชีวิต ตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ถนน การศึกษา การรักษาพยาบาล

3) การปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ

สรุปว่า “ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หมายถึง ... ผลประโยชน์สาธารณะยังหมายรวมถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม ...”

รศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้นิยามว่า พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าผลประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” (service public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่างๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคือ อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น

จากการตรวจสอบคำว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หรือ “Public interest” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คำนิยามศัพท์ในกฎหมายและศัพท์บัญญัติทางวิชาการ พบว่า มีการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกันไปหลายคำ อาทิเช่น

- 1) ประโยชน์แก่ส่วนรวม
- 2) ประโยชน์ต่อสาธารณะ
- 3) ประโยชน์โดยรวม
- 4) ประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ
- 5) ประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน
- 6) ประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน
- 7) ประโยชน์ของแผ่นดิน

- 8) ประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน
- 9) ประโยชน์สุขของประชาชน
- 10) ประโยชน์แห่งรัฐหรือประโยชน์ของรัฐ
- 11) ประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
- 12) ประโยชน์มหาชนของรัฐ คือประโยชน์ที่คนส่วนใหญ่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน
- 13) ผลประโยชน์สาธารณะ
- 14) ผลประโยชน์แห่งชาติ
- 15) ผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม
- 16) ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวม
- 17) ผลประโยชน์ชาติ

แนวความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ หน้าที่ของรัฐ ประการสำคัญที่จะต้องทำโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ การรักษาประโยชน์มหาชน โดยประโยชน์มหาชนในสังคมหนึ่งๆ ก็จะแตกต่างกันไป ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตในสังคมนั้นๆ และจะแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ศาสตราจารย์ ริเวโร ได้อธิบายไว้ว่า การที่มนุษย์รวมตัวเป็นสังคมก็เพื่อให้สังคมนั้นตอบสนองต่อความต้องการในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ในส่วนที่การดำเนินการของเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็เพราะข้อจำกัดของเอกชนหรือเพราะกิจการเหล่านั้นไม่อาจให้ผลตอบแทนที่ได้สัดส่วนกับการลงทุนของเอกชน ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนเหล่านี้ จึงตกเป็นภาระหน้าที่ของรัฐและความต้องการเหล่านี้คือประโยชน์สาธารณะ การคำนึงถึงประโยชน์มหาชนนี้เองที่ทำให้รัฐมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ กล่าวคือ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือประโยชน์มหาชน หรือ ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเรียกว่า “ทฤษฎีอำนาจมหาชน”

หลักประโยชน์สาธารณะ⁶⁸ คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใชการตอบสนองความต้องการของผู้ที่ดำเนินการนั่นเอง ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะก็คือความต้องการของคนแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเอง ซึ่งความต้องการของคนส่วนใหญ่นี้ถือเป็นประโยชน์สาธารณะ และมีความแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน

⁶⁸ <http://www.mjsheetramfree.com/> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2559

องค์กรที่แสดงถึงประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

1) องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในส่วนของรัฐบาลนั้นต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศซึ่งนโยบายของรัฐบาลจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ถ้าเป็นกิจกรรมที่รัฐสภาได้ตราเป็นกฎหมายออกมาแล้ว หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการย่อมเป็นการไม่ชอบ เพราะว่าเหตุที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจ ก็เพราะฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อให้ภาระหน้าที่นั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2) องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ทำหน้าที่ออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3) องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ คือ ศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำหน้าที่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละศาลที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย



บทที่ 3

การเลือกตั้งของไทยและต่างประเทศ และปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการลาออกก่อนครบวาระ

1. การเลือกตั้งระดับชาติ

1.1 การเลือกตั้งของไทย

1.1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มีหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล อนุมัติงบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาประเทศ เสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนต่อรัฐบาล

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2554 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน

ในการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

หากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ และในกรณีที่มีเหตุทำให้ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึง 125 คน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 500 คน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร แต่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกให้ครบตามจำนวนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญภายใน 180 วัน และให้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่เท่านั้น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งออกเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน

เกณฑ์การคำนวณจำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งหมดของประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ได้ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้งหารด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 375 คน

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คนมาเฉลี่ย จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ให้มีสมาชิกในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ 375 คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุดให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน และให้เพิ่มสมาชิกตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน 375 คน

จังหวัดใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ในกรณีจังหวัดที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่า 1 เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน และจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด

การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้หน่วยเลือกตั้ง จากนั้นส่งผลการนับคะแนนไปรวมคะแนนที่เขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งให้ประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย 1 แห่ง เว้นแต่ที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้หน่วยคะแนนรวมผลการนับคะแนน และประกาศผลการนับคะแนนเป็นอย่างอื่นก็ได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเท่านั้น โดยให้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้แต่ละพรรคการเมืองจัดทำขึ้นได้เพียง 1 บัญชี โดยมีรายชื่อไม่เกิน 125 คน จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ยื่นเรียบร้อยแล้ว ถ้าพบมาก่อนหรือในวันเลือกตั้งมีเหตุทำให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบตามจำนวนที่พรรคการเมืองนั้นได้ยื่นไว้ ให้ถือว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่าที่มีอยู่ และให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ต้องมีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคอย่างเป็นธรรม และคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมกันของหญิงและชาย

(2) รายชื่อผู้สมัครในบัญชีของพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกับบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และต้องไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(3) บัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข

การคำนวณหาสัดส่วนของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งทั้งประเทศมารวมกัน แล้วคำนวณแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามคะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งเกินจำนวนที่กำหนดไม่ได้ เมื่อพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนแล้ว หากภายหลังมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งลดลงจนไม่ครบจำนวน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนแล้ว พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

ให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง หากในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

ผู้แทนราษฎร

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภา
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 101
- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102
- (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 165 หรือมาตรา 266
- (7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามตินั้นมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- (8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบกำหนด 60 วัน
- (9) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือศาลฎีกามีคำสั่ง ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งแล้วแต่กรณี
- (10) ขาดประชุมเกินจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (11) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 45 วันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 45 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่าง เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึง 180 วัน สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง

(2) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในเขตเลือกตั้งเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง เว้นแต่ไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนที่เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่างให้เริ่มนับแต่วันถัดจากวันประกาศชื่อ และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

1.1.2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข หลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารประเทศ แต่จะให้ประชาชนทุกคนมาประชุมพร้อมกันทั้งประเทศ เพื่อเสนอกันกรองแก้ไขกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาลไม่สามารถกระทำได้ จึงต้องมีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ไปทำหน้าที่แทน หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยประชาชน แต่ประชาชนมอบอำนาจให้ตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ที่กรองกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาล

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้วุฒิสภามีจำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจังหวัดในระหว่างวาระของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่ได้เลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ หากมีเหตุการณ์ที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวน 150 คน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด แต่ต้องมีการเลือกตั้งหรือสรรหาให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบตามจำนวนภายใน 180 วัน และให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน ลงคะแนนเลือกตั้งได้ 1 เสียง ลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ ผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกิน 2 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้

สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปีนับแต่วันเลือกตั้งหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหา แล้วแต่กรณี โดยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 1 วาระไม่ได้ ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่

เมื่อวาระของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งทั่วไป กำหนดวันเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่วาระของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เมื่อวาระของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเริ่มการสรรหาและระยะเวลาการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่วาระของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาสิ้นสุดลง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 115
- (5) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 116 มาตรา 265 หรือมาตรา 266

(6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91 หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา 239 วรรคสองหรือมาตรา 240 วรรคสาม ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ หรือศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง แล้วแต่กรณี

(7) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุม ที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(8) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

1.2 การเลือกตั้งต่างประเทศ

1.2.1 การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เยอรมัน⁶⁹

1) การแยกประเภทของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง และสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงคนละ 2 คะแนน โดยแต่ละคะแนนเสียง ดังนี้

(1) คะแนนเสียงที่ 1 เป็นการลงคะแนนให้แก่บัญชีเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้ง เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน

(2) คะแนนเสียงที่ 2 เป็นการลงคะแนนให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ถึงแม้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์เท่ากับมีเพียงคะแนนเสียงเดียว เพราะสุดท้ายแล้วตัวกำหนดที่แท้จริง คือ คะแนนเสียงที่ 2 ซึ่งทำเป็นตัวชดเชยให้พรรคต่างๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับจริง

2) บัญชีเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่เข้าร่วมการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครของตนในระดับมลรัฐเท่านั้น ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธ์ แต่การคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง ต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับทั้งประเทศมารวมกัน ข้อดีของการให้เสนอบัญชีรายชื่อระดับมลรัฐ ทำให้มีการกระจายอำนาจการกำหนดผู้สมัครตามบัญชีรายชื่อไปสู่สาขาพรรคระดับมลรัฐ แต่หากมีการใช้บัญชีระดับประเทศแล้วจะทำให้กรรมการกลางของพรรคการเมืองจะมีอำนาจมากเกินไป

⁶⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 137-141

3) การคิดคะแนนเสียง

(1) การคิดคะแนนเสียงที่ 1 คะแนนที่เลือกผู้แทนเขตเลือกตั้ง ใช้หลักคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว ผู้ที่ได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หากคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีการจับสลาก

(2) การคิดคะแนนเสียงที่ 2 ระบบการเลือกตั้งของเยอรมัน คือ ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน เพราะคะแนนเสียงที่ 2 จะเป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคการเมือง การคิดคะแนนจึงต้องคำนึงถึงคะแนนที่ 2 เป็นหลัก

ก. ก่อนที่จะคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง คะแนนที่จะนำมาคิดจะต้องพิจารณาก่อนว่าแต่ละคะแนนเข้าเกณฑ์ที่จะนำมาคิดเพื่อแบ่งสรรที่นั่งหรือไม่ ดังนี้

เกณฑ์ที่ 1 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักให้คะแนนเสียงที่สองเป็นตัวกำหนดในการแบ่งสรรที่นั่ง กฎหมายกำหนดว่าคะแนนเสียงดังต่อไปนี้จะถูกตัดออกจากการคิดสัดส่วน คือ คะแนนเสียงที่ 2 ของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้กับผู้สมัครอิสระ และปรากฏว่าผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งและถูกตัดสิทธิ คือคะแนนเสียงที่ 2 ของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนที่ 1 ให้กับผู้สมัครที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองระดับมลรัฐ

การกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพราะมิฉะนั้นแล้วผู้ลงคะแนนดังกล่าวจะได้ผล 2 ชั้น คือ เลือกผู้แทนเขต 1 คน แล้วยังเลือกผู้แทนตามบัญชีได้อีก 1 คน ถือว่าผิดวัตถุประสงค์ที่จะให้เสียงที่ 2 ทำหน้าที่ชดเชยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของทุกคะแนนเสียง

นอกจากนี้การรณรงค์ยังเป็นการตัดปัญหากรณีที่พรรคการเมืองหนึ่งส่งผู้สมัครของตนให้สมัครแบบอิสระ เมื่อได้รับเลือกตั้งจึงค่อยเข้ามาร่วมพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองได้ที่นั่งในสภาเกินกว่าสัดส่วนที่ได้จากการเลือกตั้ง หรือกรณีที่พรรคการเมือง 2 พรรคตกลงกันว่าพรรคหนึ่งจะส่งเฉพาะผู้สมัครตามบัญชี ซึ่งจะทำให้มีการรวมคะแนนที่ 2 ของผู้เลือกตั้งทั้งสองพรรคไว้กับพรรคเดียว

เกณฑ์ที่ 2 เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยในสภา กฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่าพรรคใดได้รับคะแนนเสียงจากทั่วประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงทั้งหมด หรือมีผู้แทนเขตไม่ถึง 3 คน จะไม่ได้รับพิจารณาในการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน ทำให้คะแนนสูญเปล่าไม่สามารถใช้ได้ เว้นแต่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรคของชนกลุ่มน้อยของประเทศ

จึงมีปัญหาในกรณีที่พรรคการเมืองสองพรรคตกลงกันว่าพรรคใหญ่จะไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับพรรคเล็ก 3 เขต เพื่อให้พรรคเล็กได้รับเลือกโดยตรงทั้ง 3 เขต ส่งผลให้พรรคเล็กมีสิทธิเข้าได้แบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ 2 ซึ่งขัดตกลงชัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นักกฎหมายเยอรมันส่วนใหญ่เห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และที่ผ่านมาเคยมีการตกลงแบบนี้ระหว่างพรรค CDU กับพรรค CP ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1957 ของประเทศเยอรมัน

สำหรับเกณฑ์ 5% ซึ่งถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินวางบรรทัดฐานว่าเกณฑ์นี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะในการเลือกตั้งนอกจากมีวัตถุประสงค์เพียงแต่จะเลือกรัฐสภาที่สะท้อนความคิดของประชาชนในสังคมตามสัดส่วนที่ถูกต้องเท่านั้น แต่จะต้องมีหลักประกันว่าสภาจะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเลือกรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้ามาบริหารประเทศด้วย

ข. การคำนวณแบ่งสรรที่นั่ง

วิธีการคำนวณเพื่อแบ่งสรรตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคการเมืองจะได้รับ กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ ตามแนวความคิดของ Hare ซึ่งได้รับการดัดแปลงในทศวรรษที่แล้ว โดย Niemeyer วิธีคำนวณแบบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี 1985 หลังจากที่ใช้วิธีการคำนวณแบบ d'Hondt มาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี

วิธีการคำนวณแบบ d'Hondt คือการนำคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองหารด้วย 1, 2, 3... และต่อๆ ไป จนกว่าจะได้จำนวนผู้แทนครบตามจำนวนที่ หลักการของ d'Hondt คือการแบ่งจำนวนที่นั่งตามคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับมากที่สุด หลักการนี้ทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบพรรคเล็ก และจำนวนที่นั่งที่จะแบ่งสรรยิ่งน้อยลง ความได้เปรียบของพรรคใหญ่ก็ยิ่งมากขึ้น ทำให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดได้ที่นั่งมากกว่าสัดส่วนที่ได้รับ การแบ่งที่นั่งภายในพรรคการเมืองไปตามรัฐต่างๆ ซึ่งก็ใช้วิธีการคิดแบบเดียวกัน จะส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้น บัญชีของพรรคการเมืองในรัฐใหญ่ๆ ก็จะได้เปรียบเช่นเดียวกัน

จากข้อด้อยของวิธีการแบ่ง d'Hondt จึงได้ทำการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1985 เปลี่ยนมาใช้วิธีการคำนวณแบบ Hare/Niemeyer ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐในบางมลรัฐ

วิธีการคำนวณแบบ Hare/Niemeyer นำจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรคูณด้วยคะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคการเมืองได้รับจากทั่วประเทศแล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้คะแนนรวมเกิน 5% ในขั้นแรกพรรคการเมืองจะได้รับที่นั่ง ตามผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็ม หากยังมีจำนวนที่นั่งเหลือ ให้นำจำนวนที่นั่งที่เหลือแบ่งต่อไปตามลำดับค่าน้อยของเศษหลังจุดทศนิยม ถ้าพรรคการเมือง 2 พรรคมีเศษหลังจุดทศนิยมเท่ากัน ก็จะจัดให้มีวิธีการตัดสินโดยการจับสลาก

บางกรณีวิธีการคำนวณแบบนี้อาจจะส่งผลให้พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงที่ 2 เป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่ไม่ได้จำนวนที่นั่งเป็นข้างมากเด็ดขาดด้วย กฎหมายเลือกตั้งจึงกำหนดเป็นข้อยกเว้นว่าในกรณีพรรคที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดที่ใช้ในการคิดคะแนนได้ จะได้รับที่นั่งเพิ่มอีก 1 ที่นั่ง ก่อนที่จะมีการแบ่งสรรที่นั่ง ให้แก่พรรคอื่นตามค่าของเศษหลังจุดทศนิยม

วิธีการคำนวณแบบ Hare/Niemeyer เป็นการแบ่งที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับกับคะแนนที่ใช้ได้ทั้งหมด วิธีนี้ได้ผลลัพธ์ที่ถูกต้องกว่าวิธีการของ d'Hondt และมีแนวโน้มช่วยพรรคที่ไม่ใหญ่นักเพราะเพียงเศษหลังจุดทศนิยมก็อาจทำให้ได้ที่นั่งมาอีก 1 ที่นั่ง

4) *ปัญหาที่นั่งส่วนเกิน* ในกรณีที่มีการแบ่งสรรที่นั่งตามบัญชีจากคะแนนเสียงที่ 2 ปรากฏว่าพรรคใดพรรคหนึ่งได้ที่นั่งน้อยกว่าจำนวนที่นั่งที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งต่างๆ กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้พรรคการเมืองนั้นยังมีสิทธิในที่นั่งส่วนที่เกินกว่าสัดส่วนที่พรรคการเมืองควรจะได้รับ โดยถือว่าระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่ให้เลือกตั้งบุคคลเสริมขึ้นมา ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศเยอรมันใช้มีเป้าหมายที่จะให้การเลือกตั้งบุคคลมีส่วนร่วมช่วยให้ผู้แทนและประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าที่นั่งส่วนเกินจะทำให้คะแนนของผู้เลือกพรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งส่วนเกินมีน้ำหนักมากกว่าคะแนนของผู้เลือกพรรคการเมืองที่ไม่ได้ที่นั่งส่วนเกิน แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เห็นว่าความแตกต่างนี้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 2005 ได้ผู้แทนจากเขตเลือกตั้ง 299 คน จาก 299 เขต ในขณะที่ได้ผู้แทนจากบัญชีรายชื่อ 315 คน ซึ่งมีที่นั่งส่วนเกินถึง 16 ที่นั่ง

1.2.2 การเลือกตั้งระดับชาติของประเทศญี่ปุ่น⁷⁰

1) สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนวุฒิสภา และมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และการให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่างๆ ตลอดจนการขยายสมัยประชุมของสภา ในการพิจารณา ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรสามารถหักล้างมติของวุฒิสภาได้ด้วยมติ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาจะประชุมไม่ได้ เว้นแต่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรการทั้งหลายที่ดำเนินไปในระหว่างนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วันนับแต่มีการเปิดสมัยประชุมของสภา มิฉะนั้น มาตรการนั้นๆ ถือเป็นโมฆะ บทบัญญัตินี้สะท้อนให้เห็นถึงสถานะอันโดดเด่นของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี

ในการเลือกตั้งครั้งแรกของวุฒิสภา ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครอิสระที่มีความรู้และประสบการณ์ ทำให้เกิดความแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามากขึ้น จนไม่มีความแตกต่างจากสภา

⁷⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 207-209

ผู้แทนราษฎร เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าวุฒิสภาอาจหมดความจำเป็น แต่ก็ยังมีแนวคิดที่สนับสนุนให้มีวุฒิสภาต่อไป เพื่อให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือมติอื่นๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ และการถ่ายทอดการประชุมออกสู่สาธารณชนก็มีส่วนช่วยในการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจการอภิปรายในสภามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาก็อาจอาศัยผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการตรวจสอบความนิยมที่พรรคการเมืองได้รับจากประชาชนไปในตัวด้วย

เมื่อบ้านเมืองกลับคืนสู่สภาวะปกติและฝ่ายสัมพันธมิตรยุติการยึดครองญี่ปุ่น เหล่าพรรคการเมืองเริ่มเข้ามามีบทบาทในการปกครองประเทศ จากเดิมกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีแนวนโยบายแบบสังคมนิยมของญี่ปุ่นมีการแบ่งฝ่ายเป็นขวาและซ้าย กลุ่มนี้ได้รวมตัวกันในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1955 เป็นพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น Japan Socialist Party (JSP) ส่วนฝ่ายที่มีแนวนโยบายแบบเสรีนิยมเชิงอนุรักษ์และฝ่ายพรรคแนวประชาธิปไตยรวมตัวกันในเดือนพฤศจิกายน เป็นพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย Liberal Democratic Party (LDP) บทบาทของพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคที่เข้ามารับบทบาทหลักในการปกครองของญี่ปุ่นในปีเดียวกัน ทำให้มีการเรียกโครงสร้างพรรคการเมืองญี่ปุ่นว่า “ระบบ 1955” (1955 system) แต่เนื่องจากพรรคสังคมนิยมมีกำลังไม่เกินครึ่งหนึ่งของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย จึงเรียกกันว่า ญี่ปุ่นปกครองด้วยระบบหนึ่งพรรคครึ่ง ไม่ใช่ระบบสองพรรค การปกครองของญี่ปุ่นจึงมีพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยที่เป็นผู้นำมาโดยตลอด

ในปี ค.ศ. 1992 มีข่าวอื้อฉาวทางการเมือง รongหัวหน้าพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย และเป็นผู้นำกลุ่มย่อยภายในพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภา ในสังกัดมากที่สุด รับเงินกว่า 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากจนเกินเกณฑ์ขั้นสูงสุดที่กฎหมายว่าด้วยการอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองอนุญาตให้รับบริจาคได้ ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อสาธารณชน จนถูกบีบให้ลาออกจากทุกตำแหน่ง รวมทั้งลาออกจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาที่ตามมาคือใครจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งแทน จากปัญหานี้ทำให้กลุ่มสมาชิกที่ใกล้ชิดอดีตองหัวหน้าพรรคผู้นำกลุ่มแยกตัวออกมาจากกลุ่มย่อยเดิม 44 คน ตั้งชื่อกลุ่มใหม่ว่า Reform Forum 21 มีวัตถุประสงค์ที่จะผลักดันการปฏิรูปการเมืองและกำจัดการทุจริตในวงการการเมืองให้หมดสิ้นไป

ภายหลังมีข่าวอื้อฉาวกรณี Recruit ได้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคเงินที่ไม่โปร่งใสแก่พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย ขบวนการติดสินบนผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย ทำให้รัฐบาลของนายมิยาซาวา ต้องจัดทำข้อเสนอในการปฏิรูปทางการเมือง เป็นข้อเสนอที่คล้ายคลึงกับข้อเสนอของรัฐบาลนายโคฟู แต่รัฐบาลของนายมิยาซาวา ไม่สามารถผลักดันการปฏิรูปให้สำเร็จได้ ประกอบกับมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทำให้นายมิยาซาวาต้องยุบสภา

หลังการเลือกตั้งใหม่ พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยไม่สามารถตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ทำให้พรรคที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลสามารถตั้งเงื่อนไขในการร่วมรัฐบาลได้ โดยเรียกร้องให้ปฏิรูปจากการเลือกตั้งจากระบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งมีขนาดหลากหลาย เป็นระบบที่มีการ

เลือกสมาชิกสภาฯ ในแต่ละเขตได้ตั้งแต่ 2 จนถึง 6 คน โดยเขตส่วนใหญ่มีขนาดระหว่าง 3-5 คน มาเป็นระบบผสม โดยเลือกสมาชิกสภาฯ จากเขตละ 1 คน ตามระบบเสียงข้างมาก รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 250 คน และระบบสัดส่วนที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งหรือปาร์ตี้ลิสต์บัญชีเดียว จำนวน 250 คน เท่ากัน

แม้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปได้ แต่ได้รับการคัดค้านจากเสียงข้างมากในวุฒิสภา จนต้องมีการประนีประนอมกัน โดยเปลี่ยนเป็นสมาชิกสภาจากระบบเสียงข้างมากจำนวน 300 คน และสมาชิกสภาระบบสัดส่วน จำนวน 200 คน โดยแยกบัญชีรายชื่อออกเป็น 11 เขต เพื่อมิให้เป็นการรวมศูนย์อำนาจมาอยู่ที่ผู้นำเพียงไม่กี่คนของพรรคการเมืองแต่ละพรรค เมื่อมีการประนีประนอมปรากฏว่าร่างกฎหมายปฏิรูประบบการเลือกตั้งผ่านการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 หลังจากที่ได้มีการต่อรองกันในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 6 ปี

2) วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาคราวละ 6 ปี และกำหนดให้มีการเลือกตั้งครั้งหนึ่งทุกๆ 3 ปี การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหมดวาระไม่พร้อมกัน คล้ายกับระบบที่ใช้ในสภาซีเนทของประเทศสหรัฐอเมริกา เพียงแต่มีการกำหนดความถี่ในการเลือกตั้งให้ลดลง ดังนั้นทุกๆ 3 ปี จะมีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกจำนวน 252 คน เท่ากับจำนวน 126 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกจำนวน 76 คน มาจากการเลือกตั้งตามระบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้ง ที่มีขนาดตั้งแต่เขตละ 1 คนถึงเขตละ 6 คน ส่วนอีก 50 คน มาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วนที่ใช้พื้นที่ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับวิธีคิดคะแนนเป็นจำนวนที่นั่งใช้ระบบ d'Hondt

2. การเลือกตั้งท้องถิ่น

2.1 การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของประเทศไทย

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดโครงสร้างเป็นรูปแบบสภาตำบลฝ่ายบริหาร ได้แก่

- 1) มีการแบ่งแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน
- 2) ฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ฝ่ายสภา ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและทำหน้าที่

ในการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น

- 4) สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- 5) หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของประเทศ แบ่งประเภท รูปแบบ และขั้นตอนเกี่ยวกับการเลือกตั้งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)⁷¹

1) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในแต่ละจังหวัดสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้ามาบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 1 คน

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกว่า ส.อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ดำรงตำแหน่งนับแต่วันได้รับเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิก อบจ. ให้ใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง อำเภอที่มีสมาชิกสภา อบจ. ได้มากกว่า 1 คน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภา อบจ. ที่มีในอำเภอนั้นๆ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนสามารถเลือกผู้สมัครได้เขตเลือกตั้งละ 1 คน

สำหรับหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานทั้งหมด และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งรองนายกซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงาน มีหน้าที่ดังนี้

(1) พิจารณาและออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบ

(2) ตรวจสอบควบคุมการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ตรวจสอบการใช้เงินในโครงการต่างๆ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดโดยรวบรวมจากแผนของทั้งเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การสร้างถนน

(3) ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมาจากภาษีของประชาชน ทั้งภาษีทางตรงที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีทางอ้อม เช่น จากการซื้อสินค้า โดยนำส่วนที่เป็นภาษีกลับคืนมาพัฒนาท้องถิ่น

⁷¹ <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2557

2.1.2 เทศบาล⁷²

1) เทศบาลมีโครงสร้างในรูปแบบนายกเทศมนตรี ที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสมาชิกเปลี่ยนแปลงไป ในรูปแบบนายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเพื่อช่วยเหลือในการทำงานได้ ซึ่งจำนวนรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลแต่ละแห่ง

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล ถ้าเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีเป็นไปด้วยความห่างเหิน เนื่องจาก

- (1) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
- (3) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารค่อนข้างเป็นไปด้วยความห่างเหิน เทศบาลบางแห่งมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน โดยมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็เป็นฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งผิดกับรูปแบบเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วย

2) บทบาทและหน้าที่

(1) หน้าที่ของสภาเทศบาล โดยหลักหน้าที่ของสภาเทศบาล มีหน้าที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ก. หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ทั่วไปของผู้แทนประชาชน เช่น การรับฟังปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อน ตลอดจนข้อร้องเรียนต่างๆ ของประชาชนในเขตเทศบาล แล้วประมวลเรียกร้องของประชาชนเสนอต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือหากในเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถกระทำตัวเอง สมาชิกสภาเทศบาลจะดำเนินการแก้ไขเลยก็กระทำได้ หรือหากบางเรื่องเกินขอบเขตอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการได้ สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ประสานไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป การดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายบริหารกระทำตามข้อเรียกร้องนั้น สามารถกระทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำหนังสือยื่นต่อนายกเทศมนตรีเพื่อแสดงปัญหาของประชาชนที่จะขอให้ดำเนินการแก้ไข และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจร้องขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ

⁷² <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557

ข. หน้าที่ในการออกเทศบัญญัติ เป็นหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุดในการทำงานของสภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล พิจารณากลับกรอง และอนุมัติกฎหมายต่างๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่ และเมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไปหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย...

ค. หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีวิธีการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างน้อย 3 วิธี ได้แก่

ก) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตอบกระทู้ที่เห็นว่าเป็นปัญหา และให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 31 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองเทศมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่ข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

ข) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและคณะ กรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล ซึ่งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาลมีหน้าที่หลักในการกระทำกิจการตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ อาทิเช่น การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงศึกษาถึงความเป็นไปได้หรือการเก็บข้อมูลในเขตเทศบาล เมื่อได้ดำเนินการไปเช่นไรแล้ว กรรมการดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้สภาเทศบาลรับทราบด้วย

การดำเนินงานของคณะกรรมการลักษณะนี้ คือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่งด้วย เช่น หากสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลอาจจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและพิจารณาว่าควรมีแนวทางในการตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างไร ตลอดจนเรียกให้ฝ่ายบริหารมาชี้แจงว่าเหตุใดฝ่ายบริหารจึงตัดสินใจเช่นนั้น หากฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงให้คณะกรรมการเข้าใจหรือไม่สามารถตอบคำถามได้ ผลเสียย่อมเกิดตกแก่ผู้บริหาร ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ได้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 32 วรรค 1 ได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล ในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอันที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานผลการดำเนินการต่อสภาเทศบาล

การเสนอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาลนั้นๆ ในกรณีนี้การตรวจสอบการทำงานจะได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ในกรณีกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือคณะเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อเสนอให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนได้ทราบ ในการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิเข้ามาช่วยฝ่ายบริหารตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญๆ ต่อเทศบาลได้ง่ายขึ้น ซึ่งการให้ความเห็นของประชาชนจะสามารถกระทำได้ก็ต้องได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาเทศบาลก่อน

การรับฟังการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติและผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี

การตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารสามารถทำได้อีกหนึ่งวิธีการคือ การฟังการแถลงนโยบายและผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี แม้จะไม่กระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหารนัก แต่เป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารต้องทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาเทศบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 48 ทศ ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี... ให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจสามารถกระทำได้โดยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ...

(2) หน้าที่ของนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ดังนี้

- ก. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย
- ข. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- ค. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ง. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

จ. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และกฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีลักษณะการใช้อำนาจที่เด็ดขาดกว่า และเป็นการใช้อำนาจเพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจหรือตัดสินใจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกเทศมนตรีได้มากกว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)⁷³

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกินจำนวน 6 คน และกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน

วาระของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสิ้นสุด เมื่อ (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (2) ตาย (3) ลาออก (4) เป็นผู้ได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ไม่ได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน (7) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร (8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติกรรมที่เสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมเสีย (9) ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

⁷³ <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2557

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันเอง แล้วเสนอให้นายอำเภอ แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ วาระ การดำรงตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่ง จนครบอายุของสภาหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (1) ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (4) เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (5) รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี (6) ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติได้ (8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของกระทรวงมหาดไทย รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ช่วยประธานสภาปฏิบัติงานตามที่ประธานสภามอบหมายให้กระทำ ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานแทน ในการดำเนินการประชุมให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม หากไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

เมื่อตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจาก ครบวาระ ให้มีการเลือกประธานหรือรองประธานสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง และให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลขานุการสภาจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ การจัดการประชุม และงานที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

สมัยประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งประธานและรองประธานสภาจะดำรงตำแหน่งจนครบวาระ

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมัยประชุมสามัญปีละ 2 สมัย หรือมากกว่า 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย แต่ละสมัยไม่เกิน 15 วัน อาจขยายได้อีกโดยขออนุญาตนายอำเภอ วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว หากเห็นว่ามีความจำเป็น ประธานสภานายกหรือสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญได้

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ สามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้จำนวน 2 คน และเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้จำนวน 1 คน

วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระคราวละ 4 ปี วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

(2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

(3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(5) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภา หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบ หากมีกรณีสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร กฎหมายกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นได้

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน นอกจากนี้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถมอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติราชการแทนได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้ 1) ถึงคราวออกตามวาระ 2) ตาย 3) ลาออก 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด 5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้แก่ (1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะกระทำ

ซึ่งบทบัญญัตินี้ไม่ให้ใช้บังคับกับกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ทำให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

(6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 87/1 วรรคห้า หรือมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ก. การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งจากกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการหรือไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 7 วันนับแต่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ กรณีนี้ให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

ข. การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92 นายอำเภอสอบสวนแล้วปรากฏว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอสามารถเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

(7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(8) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1.4 กรุงเทพมหานคร (กทม.)⁷⁴

1) โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต สำนักงานใหญ่เรียกว่าศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร ดังนี้

ก. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ข. สภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภา

ค. สำนักและสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่ และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49 ดังนี้

ก. กำหนดนโยบาย และบริหารราชการเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

ค. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

ง. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

⁷⁴ <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2557

จ. วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 ฉ. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
 ช. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นๆ

ซ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

(3) โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่แยกจากกันเด็ดขาด และมีความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ต่างมีสิทธิที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการยุบสภาและถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เท่ากัน

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ยังมีความสัมพันธ์กันในเรื่องการบริหารราชการอื่นอีก ได้แก่

ก. มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกฎหมายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอจะต้องได้คำรับรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ข. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อเห็นว่ายังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

ค. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาการบริหารราชการภายใน 15 วัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิยับยั้งการอภิปราย

ง. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานครโดยเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานครเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

จ. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่กำหนด

ฉ. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจให้ความเห็นชอบดำเนินการของ กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด

3) สภากรุงเทพมหานคร

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(2) ประธานสภากรุงเทพมหานคร และรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เลือกประธานสภา 1 คน และเลือกสมาชิกสภาเป็นรองประธานสภา ได้ไม่เกิน 2 คน ซึ่งประธานสภาและรองประธานสภาดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก และมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครอาจพ้นตำแหน่งก่อนคราวละ 2 ปี ได้ในกรณีขาดจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลาออก หรือสมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภากรุงเทพมหานครเลือกประธานสภาหรือรองประธานสภา กรุงเทพมหานครใหม่ และสภากรุงเทพมหานครมีมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด โดยให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนใหม่ และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

(3) อำนาจหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานสภามีอำนาจหน้าที่กระทำการกิจการของสภากรุงเทพมหานครตามข้อบังคับ รองประธานสภา กรุงเทพมหานคร มีอำนาจทำการแทนประธานสภา เมื่อประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตามที่ประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย ถ้าประธานสภาและรองประธานสภาไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน ทำหน้าที่แทนเฉพาะคราวประชุมครั้งนั้น

(4) การประชุมสภากรุงเทพมหานคร

ก. การประชุมครั้งแรกของสภากรุงเทพมหานคร นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเรียกประชุมภายใน 15 วัน และในการประชุมครั้งต่อไปให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เรียกประชุม

ข. ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญไม่น้อยกว่า 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย โดยสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดจำนวนสมัยและวันประชุมในแต่ละสมัย โดยกำหนดสมัยละ 30 วัน ในกรณีจำเป็นประธานสภากรุงเทพมหานครมีคำสั่งให้ขยายเวลาการประชุมออกไปได้ตามความจำเป็น ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

ค. การปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด ทำได้ต่อเมื่อสภากรุงเทพมหานคร เห็นชอบ

ง. กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดทำคำร้องยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานครให้เรียกประชุมวิสามัญได้ กรณีนี้ประธานสภากรุงเทพมหานครต้องกำหนดสมัยประชุมและเรียกประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับคำร้อง และประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งขยายเวลาการประชุมออกไปได้อีกครั้งละไม่เกิน 15 วัน ตามความจำเป็น

(5) อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.)

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรนิติบัญญัติเกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร ให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ข. พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมหรือไม่ เพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ

ค. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุม 4 ประการ

ก) โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ข) โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภาจะส่งญัตติในเรื่องนั้นให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

ค) โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป กระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ง) โดยการเป็นกรรมการสภา ถือว่าเป็นบทบาทสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เพราะคณะกรรมการของสภามีอำนาจกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ ประธานสภาจะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภา

2.1.5 เมืองพัทยา⁷⁵

1) *สภาเมืองพัทยา* ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยานอกจากนี้ปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

2) *นายกเมืองพัทยา* มีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา วิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาเพื่อช่วยเหลือในการบริหารงานได้จำนวนไม่เกิน 4 คน

2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ

2.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศเยอรมัน

1) โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศเยอรมัน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น⁷⁶ ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันไป ดังนี้

(1) สภาเทศบาล

ขนาดของเทศบาลแต่ละแห่งในประเทศเยอรมันมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐและขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น ตามกฎหมายแห่งมลรัฐได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 หรือ 5 ปี อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลยังมีความหลากหลายตามกฎหมายของมลรัฐด้วย

(2) ฝ่ายบริหาร

รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารของเทศบาลมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสภาเทศบาล หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจมีตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเรียกเป็นชื่ออื่นก็ได้

⁷⁵ <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2557

⁷⁶ <http://www.lawreform.go.th> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารดาวนโหลด สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2557, หน้า 250-252

โดยทั่วไปแล้วนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นทั้งประธานสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้นายกเทศมนตรีในมลรัฐ 12 แห่ง จากทั้งหมด 13 แห่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2) การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบคณะบริหาร

การแบ่งหน้าที่ระหว่างสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจากประชาชน กับคณะบริหาร ที่เรียกว่า Magistrat โดยสภาท้องถิ่นหรือสภาประชุมเมือง (Town council meeting) เป็นองค์กรสูงสุดในเทศบาล สภาจะเลือกประธาน สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลงานท้องถิ่นทั้งหมด ยกเว้นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะบริหารที่ทำงานในรูปคณะบุคคล ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คณะบริหารประกอบด้วยสมาชิกกิตติมศักดิ์จากสายวิชาชีพต่างๆ ได้รับเลือกโดยสภาท้องถิ่น คณะบริหารเป็นองค์กรบริหารของเมืองขึ้นตรงต่อสภา และรับผิดชอบในการนำนโยบายของสภาไปปฏิบัติ นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นประธานของคณะบริหาร แต่ไม่ได้เป็นประธานของสภาท้องถิ่น

(2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรี

เป็นระบบที่นายกเทศมนตรีเป็นประมุขของฝ่ายบริหารเทศบาล และเป็นประธานสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เดิมนายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งของสภาเมือง แต่ปัจจุบันนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ส่วนเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 15,000 คน เมืองอีกรีกองค์กรควบคู่ไปกับนายกเทศมนตรีและสภาท้องถิ่น คือ คณะกรรมการเมือง (town board) คณะกรรมการเมืองประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและผู้ช่วยกิตติมศักดิ์ ไม่มีเงินเดือน และเป็นมืออาชีพ มีหน้าที่เตรียมการตัดสินใจให้กับสภาเมืองส่วนที่เกี่ยวกับแผนงบประมาณ ข้อบัญญัติท้องถิ่น การบริหารบุคคล แผนการเงิน แผนพัฒนาชุมชน การจัดเมืองใหม่ นายกเทศมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเมืองกรณีเรื่องเร่งด่วนด้วย

การใช้ระบบคณะกรรมการเมืองส่งผลให้รูปแบบคล้ายกับรูปแบบคณะบริหาร แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

(3) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาในเยอรมันเหนือ

การปกครองรูปแบบนี้มีลักษณะเด่น มีผู้นำการปกครองท้องถิ่น 2 คน คือ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลหรือปลัดเมือง

นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเมืองหรือเทศบาล และได้รับเลือกจากสภาให้ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งเกียรติยศได้รับค่าตอบแทนเล็กน้อย ขึ้นกับขนาดของเทศบาล ในฐานะประธานสภาท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เตรียมการและจัดประชุมสภาท้องถิ่น มีอำนาจในการนำระเบียบวิธีดำเนินการที่สภาท้องถิ่นกำหนดไปใช้ เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นในการประสานงานกับปลัดเทศบาล และดูแลการบริหารงานของปลัดเทศบาล ยังมีอำนาจเรียกข้อมูลหรือรายงานเกี่ยวกับกิจการเทศบาลจากปลัดเทศบาล ในกรณีเร่งด่วน นายกเทศมนตรีและสมาชิก 1 คน มีอำนาจตัดสินใจแทนสภาได้ นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นในการติดต่อกับภายนอกเทศบาล

(4) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาของเยอรมันใต้

การปกครองรูปแบบนี้ใช้ในบาวาเรีย และในมลรัฐของเยอรมันตะวันออกหลายมลรัฐ ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีมาก โดยเป็นองค์กรของเทศบาลควบคู่ไปกับสภาเทศบาล ได้รับมอบภาวะผู้นำสำคัญทั้งหมดเป็นประธานสภาท้องถิ่น โดยมีสิทธิออกเสียงเป็นประมุขฝ่ายบริหาร เป็นตัวแทนและเป็นผู้แทนตามกฎหมายของเทศบาล

สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ สภาท้องถิ่นประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากเลือกตั้งจากประชาชน สมาชิกสภาไม่มีเงินเดือนต้องทำตามคำแนะนำหรือมอบหมายจากผู้ที่เลือกตนเข้ามา สภาท้องถิ่นรับผิดชอบกิจการทั้งหมดของเทศบาล ยกเว้นเรื่องที่เป็นการมอบหมายให้นายกเทศมนตรีเป็นการเฉพาะ

2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส⁷⁷ มี 3 รูปแบบ มีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสภาท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารมีนายกเทศมนตรี สำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัด และภาค จะมีประธานสภาทำหน้าที่บริหาร โดยจารีตทางการปกครองการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารและการทำงานของฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมาก ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร

⁷⁷ <http://www.lawreform.go.th> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารดาวินโหลด สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2557, หน้า 80-85

จะมีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นด้วย ถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในการระดมกำลังในการบริหารกิจการสาธารณะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

1) เทศบาล

เทศบาลจะจัดโครงสร้างภายใน แยกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่บริหาร ดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจะผันแปรไปตามจำนวนประชาชนในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดตายตัวเป็นลำดับขั้น เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน มีสมาชิกสภาได้ 9 คน จำนวนประชากร 100-499 คน มีสมาชิกสภาได้ 11 คน จำนวนประชากร 500-1,499 คน มีสมาชิกสภาได้ 15 คน และจะเรียงเป็นลำดับขั้นไปเรื่อยๆ โดยจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดที่มีได้คือ จำนวน 69 คนในเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 300,000 คน

การประชุมสภาปกติมีขึ้นอย่างน้อยทุก 3 เดือน หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่มีความสำคัญ หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ การตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก (absolute majority)

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล ดังนี้

- ก. ด้านการคลังและการงบประมาณ
- ข. ด้านการบริหารงานบุคคล
- ค. การเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

นอกจากนี้สมาชิกสภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมาย เช่น การเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานอื่น เช่น โรงพยาบาล หน่วยงานวิสาหกิจ องค์กรความร่วมมือรัฐ-เอกชน หรือหน่วยงานระดับชาติ และยังมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ความเห็นและคำปรึกษาในกิจการที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ การจัดระบบและปรับปรุงถนนสายหลัก การจัดตั้งหน่วยงานและกระจายความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์ การจัดตั้งองค์กรสาธารณะกุศล

สภาเทศบาลอาจจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญ เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การวางแผนเมือง การวางแผนพัฒนา การพิจารณางบประมาณและการคลัง ดูแลตรวจสอบ การส่งมอบบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นอันเกี่ยวข้องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

(2) *นายกเทศมนตรี*

นายกเทศมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง โดยทางอ้อม โดยมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และอีกด้านในฐานะกฎหมายกำหนดให้เป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้มีการจัดตั้งคณะเทศมนตรีเพื่อช่วยเหลือในการทำงานของนายกเทศมนตรี และทำหน้าที่แทนในกรณีนายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังจะเปลี่ยนตัว นายกเทศมนตรี โดยกฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรีอย่างน้อย 1 คน อย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่เลือกนายกเทศมนตรีแล้ว นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้งเทศมนตรีพิเศษรับผิดชอบงานของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานกิจการตำรวจ การดูแลท้องที่ห่างไกล ซึ่งเทศมนตรีพิเศษไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็น 2 ด้าน คือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล ดังนี้

ก. *นายกเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐ* มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบงานการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน การทะเบียนและการสำรวจสำมะโนประชากร ดูแลการเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเกณฑ์ทหาร การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ด้านงานตำรวจ โดยทั่วไปหน้าที่ในฐานะตัวแทนเหล่านี้จะถูกถ่ายโอนไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

ข. *นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาล* โดยทั่วไป บทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีมี 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การประชุมสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เรียกประชุมสภา กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติ และเป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาล

ประการที่สอง การปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล อำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาล ในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรี ดังนั้น อำนาจหน้าที่

ในด้านการเงินการคลัง การดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง นายกเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการบริหาร

ประการที่สาม การบริหารงานของเทศบาล นายกเทศมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำเทศบาล มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั่วไป เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาลงโทษ

2) จังหวัด

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดมีลักษณะเดียวกับเทศบาล คือ แยกออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาจังหวัด และฝ่ายบริหารคือประธานสภาจังหวัด และมีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารอีกด้วย

(1) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัด การเลือกตั้งแบ่งไปตามเขต เรียกว่า "กั๋งต็อง" (canton) แต่ละกั๋งต็องมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัด จำนวน 1 คน ส่วนจำนวนกั๋งต็องในเขตจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยทุก 3 ปี สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่ง จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดจะคล้ายคลึงกับสภาเทศบาล เว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กำหนดเพิ่มเติมสำหรับจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัดสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัด สภาจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามหลักความสามารถทั่วไปที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมได้ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด

(2) ประธานสภาจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ภายหลังได้มีการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหาร มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี

(3) คณะกรรมการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัดมีสมาชิกระหว่าง 10-15 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด 4-10 คน และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหารและเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจังหวัดไม่ถือว่าเป็นคณะผู้บริหารของประธานสภาจังหวัด และไม่ได้ร่วมใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการทำการแทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นในเรื่องการงบประมาณ

3) ภาค

โครงสร้างของภาค ประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา รายละเอียดดังนี้

(1) สภาภาค

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดในภาคนั้นๆ เป็นเขตเลือกตั้ง จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) และกำหนดแผนพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค โดยอยู่ภายใต้กรอบของแผนระดับชาติ และจะต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่อยู่ภายในภาค

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัดและเทศบาล สมาชิกสภาภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งไม่มีในสภาเทศบาลและสภาจังหวัดคือ การทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา

สภาภาคอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่บางอย่างไปยังคณะกรรมการภาค เพื่อทำหน้าที่แทนสภาได้เช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการจังหวัด

(2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40-110 คน สมาชิกมีที่มา 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีบทบาทหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล และยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(3) องค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานสภาภาคมีสถานะเป็นฝ่ายบริหาร มาโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาภาค วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับประธานสภาจังหวัด เว้นแต่ในเรื่องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ตำรวจจราจร แต่จะเน้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนและการวิจัย และจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารจัดการกิจการที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาคอาจแบ่งเบาภาระโดยมอบหมายภารกิจหน้าที่และอำนาจในการลงนามให้กับรองประธานสภาภาค หรือมอบหมายเฉพาะอำนาจในการลงนามให้กับข้าราชการดำเนินการแทนได้

2.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ⁷⁸ เป็นเรื่องที่อยู่ในสภาวะแห่งการเปลี่ยนแปลง เพราะเดิมไม่มีการแยกกันทำงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา แต่จะยึดถือจารีตทางการปกครอง สภามีความสำคัญสูงสุดและมีความสามารถในทุกทาง (omnipotent) ดังนั้นสภาท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ทั้ง 2 หน้าที่ไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตามก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 2000 เพื่อปรับโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหาร โดยได้นำเอาโครงสร้างการบริหารรูปแบบนายกเทศมนตรีมาใช้ ขณะเดียวกันฝ่ายสภาก็ได้มีการจัดตั้งสภาในรูปแบบใหม่ เพื่อทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามโครงสร้างใหม่ ทำให้ปัจจุบันสามารถแยกพิจารณาโครงสร้างภายในตามลักษณะการทำหน้าที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา รายละเอียดดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร

โครงสร้างทางการบริหารการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เดิมมีเพียงรูปแบบเดียว ถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและเป็นลักษณะเด่นทางการปกครองของอังกฤษมาอย่างยาวนาน คือ รูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “คณะกรรมการ” (committee form) โดยประชาชน

⁷⁸ <http://www.lawreform.go.th> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารดาวนโหลด สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2557, หน้า 117-122

จะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (councilor) โดยตรง เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งเข้ามาก็จะแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายสวัสดิการสังคม ฝ่ายการคลัง ฯลฯ โครงสร้างการบริหารจะไม่แยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการทำหน้าที่ทั้งสองอย่างพร้อมกัน ซึ่งการบริหารรูปแบบนี้ความคล้ายคลึงกับสุขาภิบาลของไทย แตกต่างกันที่ของประเทศไทยอังกฤษสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

จารีตทางการบริหารนี้ได้เปลี่ยนแปลงเมื่อรัฐบาลต้องการปรับระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นใหม่ภายใต้นโยบาย “การทำให้ทันสมัย” (Modernising) โดยมีเป้าหมายให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวที่ชื่อว่า “Modern Local Government : In Touch with the People” เพื่อเสนอทางเลือกให้ท้องถิ่นในการปรับโครงสร้างการบริหารภายใต้รูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ (New Political Structures) โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกจะใช้รูปแบบใด ซึ่งสมุดปกขาวได้เสนอโครงสร้างทางการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นเลือกใช้ 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม และ (3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา

ที่มาของข้อเสนอดังกล่าวเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้เหตุผลเพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นหลุดพ้นออกจากจารีตและทัศนคติเก่า ให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และสามารถเข้าถึงได้ ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ต่อมาข้อเสนอในการปรับโครงสร้างการบริหารแบบใหม่ถูกผนวกเข้าไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 โดยโครงสร้างการบริหารใหม่ ให้ท้องถิ่นเลือกทั้งหมด 3 รูปแบบข้างต้น รวมทั้งอีกหนึ่งทางเลือกรูปแบบเดิม คือระบบคณะกรรมการสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ขนาดเล็กมาก การจะเลือกใช้รูปแบบใดก็ให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นในการจัดทำข้อเสนอและทำประชามติ (Referendum) เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารงาน ภายในระยะเวลาไม่นานโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะอยู่ในรูปแบบดังกล่าวข้างต้น ระบบคณะกรรมการเดิมจะค่อยหายไป

โดยภาพรวมโครงสร้างใหม่ที่นำมาใช้เป็นความพยายามที่จะแยกแยะและสร้างความชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา โดยที่ฝ่ายบริหารทั้งในรูปของผู้บริหารและคณะผู้บริหาร ภายใต้โครงสร้างใหม่แตกต่างจากระบบคณะกรรมการเดิมที่ฝ่ายบริหารอาจมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือหลายพรรคก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีความสมดุลทางการเมืองเหมือนระบบคณะกรรมการ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยไม่จำเป็นต้องให้สภาอนุมัติ

โครงสร้างการบริหารใหม่ 3 รูปแบบนั้น เป็นเพียงกรอบโครงสร้าง กว้างๆ สำหรับรายละเอียด เช่น เรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การแบ่งความรับผิดชอบ ระหว่างนายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรี ที่มาของคณะเทศมนตรี รูปแบบองค์กรสำหรับตรวจสอบ และติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร อยู่ในดุลยพินิจของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะกำหนดผ่าน กระบวนการของการปรึกษาหารือและการทำประชามติในชุมชนท้องถิ่น สำหรับรายละเอียด ของโครงสร้างการบริหาร มีรายละเอียดดังนี้

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี โครงสร้างการบริหารจะมีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงของประชาชน โดยทำงานบริหาร ร่วมกับคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการ เลือกตั้ง เทศมนตรีเหล่านี้จะแบ่งงานกันทำตาม คล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นผู้นำทางการเมืองของชุมชน เสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายให้พนักงาน ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติผ่านทางคณะเทศมนตรี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอาจร่วมกันแต่งตั้ง ผู้จัดการสภา (Chief Executive) และหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) มีหน้าที่คล้าย กับผู้จัดการและเลขานุการของฝ่ายบริหารในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการ ประจำวัน ประสานนโยบายฝ่ายบริหารนำไปสู่พนักงานท้องถิ่น และประสานงานกับฝ่ายสภา

การบริหารงานแบบนี้เป็นการบริหารที่เรียกว่าระบบนายกเทศมนตรี เข้มแข็ง (The Strong Mayor Form) เนื่องจากนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำทั้งทางการเมืองและการบริหาร เพื่อตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่นที่ตนเองได้รับเลือกตั้งโดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงสมาชิกสภา ในการบริหารงานมาก

(2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม โครงสร้างแบบนี้ สภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งจะทำหน้าที่ บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีจะคัดเลือกจากสมาชิกสภาซึ่งคัดเลือกโดยสภา ท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด การบริหารงาน รูปแบบนี้ความคล้ายคลึงกับรูปแบบแรก เพียงแต่บริหารคือนายกเทศมนตรีต้องพึ่งพิงการสนับสนุน จากสมาชิกสภามาก เนื่องจากอำนาจการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารเป็นของสภา จึงอาจเรียก โครงสร้างการบริหารงานแบบนี้ว่าเป็นระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา รูปแบบ การบริหารนี้คล้ายกับการบริหารงานของเมืองพัทยา มีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายการบริหารงาน การแสดงบทบาท ของนายกเทศมนตรีจะเป็นไปในรูปของการใช้อิทธิพล ชี้นำ และได้แสดงภาวะผู้นำท้องถิ่นมากกว่า การตัดสินใจในการบริหารงานของท้องถิ่น ขณะทำงานบริหารถูกมอบหมายให้กับผู้จัดการสภา

(Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารงาน หน่วยการปกครองท้องถิ่นและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้อาจแต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) โดยผู้จัดการสภาหรือโดยสภา ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและประสานงานกับฝ่ายสภา

(4) โครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก รูปแบบสุดท้ายคือ รูปแบบคณะกรรมการตามรูปแบบเดิม คือ เป็นการบริหารงานโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภา โดยสมาชิกของคณะกรรมการต้องมีความสมดุลทางการเมือง รูปแบบสุดท้ายนี้อาจถือเป็นข้อยกเว้นสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวงที่มีขนาดเล็ก คือมีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน การนำโครงสร้างใหม่มาใช้อาจไม่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการบริหาร

2) ฝ่ายสภา

จากที่กล่าวมาแม้ว่าจะมีการจัดตั้งฝ่ายบริหารทำงานแยกออกจากสภา แต่ก็ยังถือว่าสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณและแผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น เช่น การงบประมาณและแผนการลงทุน แผนงานด้านห้องสมุด แผนงานด้านการพัฒนาการบริการ แผนงานด้านการดูแลผู้เยาว์ แผนยุทธศาสตร์ด้านการลดอาชญากรรม และความไร้ระเบียบของชุมชน แผนงานด้านการพัฒนา แผนงานด้านการพัฒนาการศึกษา นอกจากนี้สภาอาจให้การรับรองแผนงานหรือยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐบาลในการนำมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นด้วย

2.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย⁷⁹ มีการจัดโครงสร้างภายใน 2 ส่วนคือ สภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร

1) สภาเทศบาล (councils)

สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ระบบการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรัฐขึ้นอยู่กับข้อกำหนดโดยรัฐแต่ละรัฐ มีทั้งระบบเขตเดี่ยวเบอร์เดี่ยว (single-member electorate system) และระบบเขตเดี่ยวหลายคน (multi-member electorate system) สภาเทศบาล ประกอบด้วย

(1) นายกเทศมนตรี (Mayor of Council) มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาระหว่างสมาชิก นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายสภาและเป็นประธานในการ

⁷⁹ <http://www.lawreform.go.th> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารดาวนโหลด สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2557, หน้า 224-226

ประชุมสภา ในเรื่องค่าตอบแทนนายกเทศมนตรีจะไม่ได้รับค่าตอบแทนในฐานะสมาชิกสภา เพราะได้รับเงินประจำตำแหน่งแล้ว ตำแหน่งนายกเทศมนตรีในออสเตรเลียมีชื่อที่แตกต่างกันไป ตามแต่ละพื้นที่ เช่น Lord Mayor หรือ President

(2) *สมาชิกสภา (Councilor)* สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวนสมาชิกเทศบาลแต่ละแห่งมีจำนวน 9-21 คน ขึ้นอยู่กับพื้นที่และจำนวนประชากร

2) ฝ่ายบริหาร

การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นการบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive Officer) ที่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาประกอบด้วย

(1) *หัวหน้าฝ่ายบริหาร* มาจากการแต่งตั้งของสภาเทศบาลและได้รับว่าจ้างตามสัญญาที่ทำระหว่างสภากับบุคคลนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ ดังนี้

- ก. ดูแลและรักษาโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมของสภา
- ข. ดูแลในส่วนของการตัดสินใจของสภาไม่ให้ซ้ำเกินไป
- ค. บริหารจัดการการปฏิบัติการกิจของสภาภายใต้ความตกลง

ตามแผนการประสานงานของสภา

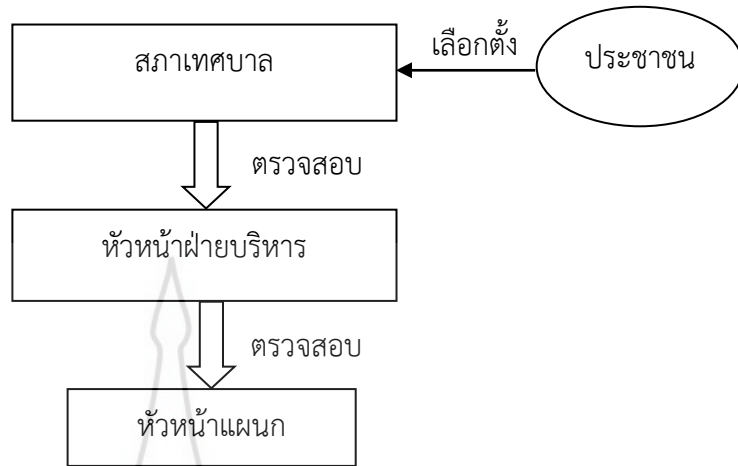
ง. ให้คำแนะนำแก่สภาตามโอกาส

สรุปอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ การแต่งตั้ง การควบคุมดูแล การบริหารจัดการและการไล่ออกจากตำแหน่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมถึงสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยปฏิบัติงาน (Senior Staff) ได้

(2) *ผู้ช่วยปฏิบัติงาน (Senior Staff)* อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าแผนกภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ช่วยปฏิบัติงานได้รับการแต่งตั้งและว่าจ้างตามสัญญา

(3) *เจ้าพนักงานท้องถิ่น (Council Staff)* เป็นเจ้าพนักงานทั่วไปมีหน้าที่ปฏิบัติการกิจของท้องถิ่น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหารและหัวหน้าแผนก

ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีสถานะมาจากการว่าจ้าง การตรวจสอบการปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ฝ่ายสภาจะต้องดำเนินการ ในส่วนของหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับกลางด้วย การตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3.1 ผังการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายใน

อย่างไรก็ตามลักษณะการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปคือ ประการแรก การลดบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล โดยจำกัดให้มีบทบาทในด้านการออกนโยบายแทนที่การเป็นผู้บริหารจัดการ และประการที่สอง การดำเนินการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานของสภาเทศบาล

2.2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศไทย

รูปแบบของการจัดองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดองค์กรของจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่น⁸⁰ สภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้

1) สภาท้องถิ่น

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากร โดยแต่ละขนาดจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่นดังนี้

- (1) สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40–120 คน
- (2) สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30–100 คน
- (3) สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12–30 คน

⁸⁰ <http://www.lawreform.go.th> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารดาวนโหลด สืบค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2557, หน้า 190-195

จำนวนสมาชิกอาจถูกลดได้ตามกฎหมายลูกบทหรือจำนวนประชากร
ที่ลดลง

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นพลเมืองของญี่ปุ่น
ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีขึ้นไป และพำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า 3 เดือน ผู้มีสิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งนอกจากจะมีคุณสมบัติเหมือนกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี
กฎหมายยังกำหนดอีกว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือนายกเทศมนตรีในเวลาเดียวกัน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกจะเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเองมาเป็น
ประธานสภาและรองประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และ
เรียกประชุมสภาสัมัยสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปมี 4 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลา
ในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญ
นั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอของสมาชิกโดยส่วนใหญ่ สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่
ดังนี้

- (1) อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย
และข้อบัญญัติต่างๆ
- (2) อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร
- (3) อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตรากาชี้อาคาร
ของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอข่วยการกระทำสัญญาต่างๆ
- (4) อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ
- (5) อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล
- (6) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่างๆ
ของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภา
ได้ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

2) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด
และนายกเทศมนตรี) และคณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระ
รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ด้านการศึกษาและด้านความปลอดภัย ในแต่ละส่วนมีรายละเอียด
ดังนี้

(1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและ
นายกเทศมนตรี มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น

นายกเทศมนตรี ต้องมีคุณสมบัติเป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่พำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเวลา ไม่น้อยกว่า 3 ปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และสมาชิก สภาท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ยกเว้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

ในการปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่า ราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบัญชี สมุหบัญชี ในการช่วยเหลือปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ การแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และจะอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี ซึ่งอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนี้

- ก. อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่
- ข. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา
- ค. อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแล
- ง. อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
- จ. อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- ฉ. อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะ
- ช. อำนาจในการเรียกประชุมสภา
- ซ. อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรให้สภา
- ฌ. อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย
- ฎ. อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากอำนาจหน้าที่เหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจดำเนินกิจการ บางอย่างแทนรัฐบาลกลาง หัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมีพันธะตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทน ของรัฐบาลกลางในการดูแลกิจการให้สำเร็จลุล่วงไปตามกฎระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้

(2) คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ

เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นขึ้นเพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารตกเป็น ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการจะเข้ามาช่วยในการ บริหารงานและดำเนินการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติ หน้าที่ คณะกรรมการจึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร

ที่มาของสมาชิกของคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติจากสภาท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3-4 ปี สำหรับคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยคัดเลือกมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

การทำงานของคณะกรรมการบริหารจะทำงานแบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการก็จะไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณ ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีหรือเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมอื่นๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารชุดสำคัญๆ ดังนี้

ก. มีทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล

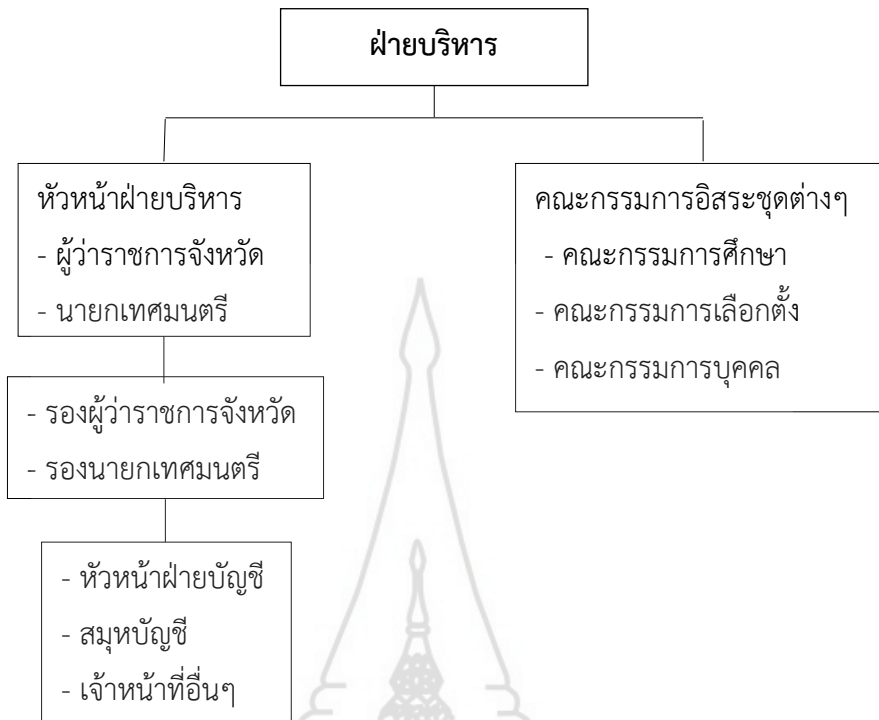
- ก) คณะกรรมการการศึกษา
- ข) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง
- ค) คณะกรรมการบุคคล
- ง) สำนักงานผู้สอบบัญชี

ข. มีเฉพาะในระดับจังหวัด

- ก) คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ
- ข) คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น
- ค) คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน
- ง) คณะกรรมการประสานการประมง
- จ) คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา

ค. มีเฉพาะในระดับเทศบาล

- ก) คณะกรรมการการเกษตรกรรม
- ข) คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน



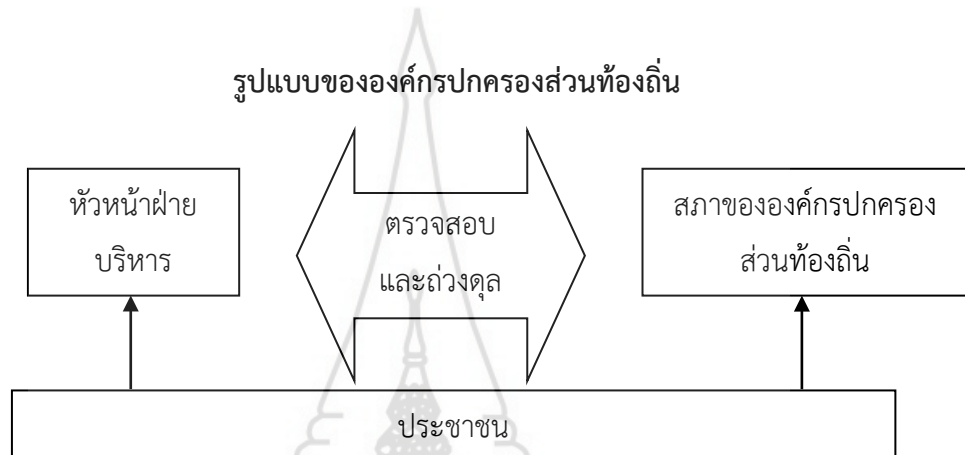
ภาพที่ 3.2 โครงสร้างของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรภายในท้องถิ่นของญี่ปุ่นยึดระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นหลักทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ตามหลักการแบ่งอำนาจ (separation of powers) และหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) การจัดองค์กรรูปแบบนี้ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบประธานาธิบดีที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารกลับมีความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายสภา เนื่องจากอำนาจในการปฏิบัติกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นเกือบทุกด้านเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

2.2.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศเกาหลี (เกาหลีใต้)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้มีโครงสร้างรูปแบบเดียว ได้แก่ รูปแบบที่แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดย 2 ส่วนต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือที่เราเรียกว่ารูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) โดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร (The Chief Executive) มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ถ้าเป็นจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) หรือถ้าเป็นในระดับเมืองเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayor)

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เกาหลีใต้จะใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เกาหลีใต้เคยใช้ระบบการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารจากรัฐบาลกลาง โดยผ่านกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในเกาหลีใต้เพิ่งจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงตามหลักทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1995



ภาพที่ 3.3 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้กฎหมายกำหนดให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในเกาหลีใต้มีรูปแบบเหมือนกัน แต่กฎหมายก็ยังกำหนดรายละเอียดบางอย่างให้มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

1) สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระคราวละ 4 ปี โดยสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับบน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระดับบน)	จำนวน สมาชิกสภาท้องถิ่น
Seoul	104
Pusan	49
Taegu	29
Inchon	29
Kwangju	17
Taejon	17
Ulsan	17
Kangwon	47
Chungbuk	27
Chonnam	36
Chonbuk	38
Chonnam	55
Kyongbuk	60
Kyongnam	51
Cheju	17

ขณะที่จำนวนสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) ไม่น้อยกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 30 คน
- (2) ไม่น้อยกว่า 31 คน แต่ไม่เกิน 40 คน
- (3) มากกว่า 41 คนขึ้นไป

จำนวนของสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลต่อจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีกด้วย

ตามกฎหมาย Local Autonomy Law ได้กำหนดให้สถานะของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 4 สถานะ คือ

- (1) สภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่
- (2) สภาในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

- (3) สภาในฐานะเป็นผู้ออกกฎหมาย
 - (4) สภาในฐานะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร
- อำนาจของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกได้

เป็น 6 ด้าน ดังนี้

- (1) อำนาจในการตัดสินใจ
 - ก. อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งบังคับใช้ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ข. อำนาจในการผ่านงบประมาณประจำปีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินอื่นๆ
 - ค. อำนาจในการรับและดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนจากประชาชน
- (2) อำนาจในการทำข้อตกลง
 - ก. อำนาจในการให้ความยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรของท้องถิ่นเพื่อระดมเงินในกรณีที่เกิดสภาวะฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในก่อน
 - ข. อำนาจในการยินยอมให้ฝ่ายบริหารก่อภาระผูกพันทางหนี้สิน
- (3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ
 - ก. อำนาจในการให้ความเห็นชอบบัญชีที่ฝ่ายบริหารจัดทำ
 - ข. อำนาจในการให้ความเห็นชอบจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำสำรอง
 - ค. อำนาจในการให้ความเห็นชอบย้อนหลัง หมายถึง การกระทำของฝ่ายบริหารที่ต้องได้รับความยินยอมจากสภา แต่เนื่องจากขณะนั้นสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เช่น ถูกยุบสภา สภาชุดต่อมามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบย้อนหลังได้
- (4) อำนาจในการนำเสนอความคิดเห็น
 - ก. อำนาจในการเสนอความคิดเห็นในการเปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ข. อำนาจในการนำเสนอความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ต่อกรณีที่รัฐบาลต้องการจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างให้อยู่ในเขตพื้นที่ของตน
 - ค. อำนาจในการนำเสนอข้อร้องเรียนของประชาชน

ง. อำนาจในการนำเสนอความคิดเห็นตามที่กฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการวางผังเมือง ระบุให้หัวหน้าฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างต้องฟังความคิดเห็นของสภาก่อนที่จะเสนอผังเมืองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน หรือต่อกระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง

(5) อำนาจในการตรวจสอบและควบคุม

ก. อำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

ข. อำนาจในการสืบสวนสอบสวนฝ่ายบริหารในกรณีเกิดเรื่องร้องเรียนต่างๆ

(6) อำนาจในการบริหารงานภายใน

ก. อำนาจในการจัดตั้งและบริหารกิจการภายในสภาท้องถิ่น

ข. อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับเพื่อใช้ในสภาท้องถิ่น

องค์กรและการบริหารงานภายในสภาท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) สภาท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จะต้องเป็นการทั่วไป เสมอภาค และโดยลับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2) ประธานสภาและรองประธานสภา มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นมีประธานสภา 1 คน ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนมีรองประธานสภา 2 คน และถ้าเป็นระดับล่างมีรองประธานสภาได้ 1 คนเท่านั้น โดยทั้งประธานและรองประธานจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี ประธานและรองประธานสามารถถูกลงมติไม่ไว้วางใจจนเป็นผลให้ออกจากตำแหน่งได้

(3) คณะกรรมการสามัญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณากฎหมาย ข้อร้องเรียน รวมถึงตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยจำนวนของคณะกรรมการสามัญจะมีอย่างน้อย 13 คณะ หรือมากกว่าขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) คณะกรรมการวิสามัญ จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องพิเศษ ที่ไม่มีอยู่ในคณะกรรมการสามัญเช่น คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี

(5) เลขานุการสภาและสำนักงานเลขานุการสภาขึ้นตรงต่อประธานสภา

2) ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งระดับบนและระดับล่าง ซึ่งการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกปี ค.ศ. 1995 มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะอยู่ติดต่อกันเกิน 3 วาระไม่ได้

- (1) อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ก. อำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการงานด้านต่างๆ
- ข. อำนาจในการประกาศใช้กฎหมาย
- ค. อำนาจอื่นใดที่เกี่ยวกับสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ก) ร้องขอให้ประธานสภาเรียกประชุมสภาสัมัยวิสามัญ
- ข) อำนาจในการเสนอกฎหมาย
- ค) สิทธิในการรับรู้การทำงานของฝ่ายสภา
- ง) อำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- จ) อำนาจในการร้องขอให้สภาท้องถิ่นทบทวนการพิจารณาใหม่อีกครั้ง
- ฉ) อำนาจในการยื่นขอต่อศาลสูงให้มีการเพิกถอนการตัดสินใจของสภาท้องถิ่น
- (2) อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
- ก. อำนาจในการกระทำกิจการในระดับชาติหากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้
- ข. อำนาจในการจัดการและบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ค. อำนาจในการมอบหมายงานให้กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแทน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าองค์กรสาธารณะอื่นๆ
- ง. อำนาจในการยื่นต่อศาลสูงให้มีการเพิกถอนการคำสั่งของรัฐบาลกลางหากเห็นว่าคำสั่งไม่เหมาะสมหรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
- จ. อำนาจในการบริหารงานบุคคล
- ฉ. อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อย่างไรก็ตามอำนาจและหน้าที่เหล่านั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มิได้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีผู้ช่วย ได้ คือ

- (1) รองหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน กรณีที่เป็นจังหวัดสามารถมีรองผู้ว่าได้ 2 คน และมีรองนายกเทศมนตรีในกรณีที่เป็นมหานครได้ 2 คนเช่นกัน แต่ 1 คนจะต้อง

มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง และอีกหนึ่งคนมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าหรือนายกเทศมนตรีเอง ขณะที่กรุงโซลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กฎหมายอนุญาตให้มีรองนายกเทศมนตรี 3 คน แต่มีเงื่อนไขว่า 2 ใน 3 คน ต้องมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง รองหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีได้แต่ละ 1 คน โดยมาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(2) องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่นได้ โดยถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงจะต้องจัดตั้งขึ้นตามประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างจะต้องจัดตั้งตามความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงและตามประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี

3. ประเด็นอุปสรรคปัญหาที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่เกิดขึ้นหลายกรณี รวมถึงระดับชาติด้วย การจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน ส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็น และต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งบ่อยๆ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายไม่อยากไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลดน้อยลงเรื่อยๆ

กรณีการลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระของนักการเมือง โดยมีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ว่างลาออก สามารถรวบรวมเป็นประเด็นหลักสำคัญ ได้ดังนี้

3.1 การแก้ไขกฎหมายไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

หลังจากมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไม่นาน กฎหมายได้แก้ไขให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งจากเดิมกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ การแก้กฎหมายนี้เหตุจูงใจที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อกฎหมายแก้ไขไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง สามารถดำรงตำแหน่งหลายสมัยติดต่อกัน จึงคิดหาทางจะให้ตนเองกลับเข้าสู่ตำแหน่งต่อไปอีก หากเห็นว่าช่วงใดได้เปรียบคู่แข่งทางการเมืองต้องการคงตำแหน่งไว้ อาศัยช่วงจังหวะที่โอกาสตัวเองดีที่สุด จึงลาออกก่อนครบวาระแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ทันที ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต

3.2 การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งสำคัญทางการเมืองเพื่อไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับตนเอง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45 กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่า “เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น” ก็คือ หากในช่วงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ไม่สามารถไปสมัครในตำแหน่งทางการเมืองอื่นได้ ซึ่งใช้กับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทด้วย

ในปี พ.ศ. 2549 หลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้การเลือกตั้งระดับชาติถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอย่างยิ่ง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 23 ธันวาคม 2550 และเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 หลังจากได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ยังไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง และรับสมัครสมาชิกวุฒิสภาแล้วอยู่ระหว่างการลงคะแนนเลือกตั้ง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดที่ใกล้จะครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกจากตำแหน่งก่อนใกล้หมดวาระ ทุกคนที่ลาออกมาสสมัครรับเลือกตั้งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ทั้งหมด และทุกคนได้รับเลือกตั้งกลับเข้าสู่ตำแหน่ง ก็ด้วยอาศัยเหตุผลคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการชิงความได้เปรียบทางการเมือง เมื่อคู่แข่งทางการเมืองเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นจึงไม่มีคู่แข่งที่สำคัญทำให้การเลือกตั้งไม่แข่งขันรุนแรง ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในสมัยนั้นตัดสินใจลาออกแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต

3.3 การเลียงข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น

การลาออกเพื่อเลียงข้อห้ามที่มีให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ตามมาตรา 57 วรรคสอง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

กรณีการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อเลี่ยงข้อห้ามมิให้ผู้สมัคร หรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งได้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหลือเวลาน้อยกว่าหกสิบวันก่อนวัน ครบวาระการดำรงตำแหน่ง อาทิ แจกสิ่งของ จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ หรือจัดโครงการสัมมนา ตามสถานที่ท่องเที่ยว ฯลฯ เห็นว่าตนเองได้เปรียบ จึงลาออกจากตำแหน่งเพื่อมิให้บัญญัติกฎหมาย ที่ห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งมาใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออก ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนน เลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง ขณะก่อนลาออกตนเองได้กระทำ การจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้ว สมัครรับเลือกตั้งก็ได้กลับเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต

3.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเสี่ยงไม่รับภาระช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น

สาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่ง เนื่องจากไม่ยอมรับภาระช่วยเหลือรับผิดชอบในการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้ง ท้องถิ่นบางแห่งมีผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อจูงใจให้ได้รับ เลือกตั้งผู้จะสมัครรับเลือกตั้งไปติดต่อขอเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่และมี ฐานเสียงดี ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วหากรับแต่สมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียคะแนนเสียงจาก ผู้สนับสนุนของผู้จะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ หากรับผู้จะสมัครใหม่เข้ากลุ่มก็ต้องมาแข่งกับสมาชิกสภา ท้องถิ่นเดิมเกรงว่าจะกระทบฐานเสียงจากผู้สนับสนุนเดิม เพื่อไม่ให้เสียฐานเสียงทั้งฐานเสียงเดิมและ ฐานเสียงใหม่ จนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงตัดสินใจลาออกซึ่งจะครบวาระ การดำรงตำแหน่งพร้อมสมาชิกอีกไม่นาน เพื่อให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่พร้อมกัน เลี่ยงไม่ต้องรับผิดชอบช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตนเองเลือกตั้งไป ก่อน เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเสร็จสิ้นก็จะติดต่อหาทางเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกสภา ท้องถิ่นให้เป็นกลุ่มตนเองทั้งหมด เมื่อเป็นพวกตนเองแล้วสามารถดูแลและควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้ง่าย ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย ฉะนั้น ในช่วงหลังนี้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิก สภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันเป็นจำนวนมาก เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต

3.5 การลาออกเพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้สมัคร เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้ตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่สร้าง ปัญหาแล้ว ยังมีการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกรณีที่ส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งผู้บริหาร ท้องถิ่นด้วย ดังกรณีลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเปิดโอกาส ให้ผู้ที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่บุคคลดังกล่าวคุณสมบัติในการ

สมัครรับไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ไม่จบมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 มาตรา 58/1 บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา แต่ผู้ที่ต้องการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ต้องการจะใช้คุณสมบัติเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพวกตนเองลาออก แล้วผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้สักระยะจึงลาออก เมื่อคุณสมบัติครบถ้วนเตรียมสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือหากเป็นพวกพ้องกัน ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกเพื่อเปิดทางให้ผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นลงสมัครรับเลือกตั้ง และได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ขัดหลักประโยชน์สาธารณะ

3.6 การแก้ไขการดำรงตำแหน่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี

การเลือกผู้ใหญ่บ้านอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี ทั้งยังเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนมากขึ้นด้วย ซึ่งแต่เดิมกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงคราวละ 5 ปี และค่าตอบแทนน้อย หากเปรียบเทียบค่าตอบแทนเดิมกับค่าตอบแทนและความมั่นคงในหน้าที่จากกฎหมายที่แก้ไขใหม่ การดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านดีกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมากองค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็กและมีรายได้น้อย ทำให้ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้อย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก ถึงแม้ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งน้อย แต่เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกหลายเขตเลือกตั้งในทั่วประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลถึงงบประมาณของประเทศด้วยเช่นกัน ไม่เป็นไปตามหลักสาธารณประโยชน์

3.7 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 เมื่อปิดการรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งลาออก จากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง แล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก เหตุผล

ในการลาออกที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิเช่น เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองขณะที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. ลาออกให้เห็นว่าไม่มีตำแหน่งทางการเมืองมาช่วยพวกพ้องในการเลือกตั้ง หรือมีปัญหาด้านสุขภาพ แต่ไม่มีใครระบุว่าลาออกเพื่อจะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม และผู้บริหารท้องถิ่นที่ลาออกทั้งหมดสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม เพื่อความได้เปรียบทางการเมือง ไม่ให้คนอื่นมาลงสมัครแข่งขันกับตนเอง ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

3.8 การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 204 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ และวรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง ผลกระทบจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี คือหากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็จะส่งผลให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นว่างลง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ผลกระทบคืองบประมาณของประเทศที่จะต้องนำมาใช้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนในเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าหากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ก็ให้เลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง ไม่เป็นไปตามหลักสาธารณประโยชน์

3.9 การลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่มาจากการเลือกตั้ง หากลาออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง ก็จะต้องใช้งบประมาณของประเทศในการจัดการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ในจังหวัดที่ได้ลาออกไปเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่เป็นไปตามหลักสาธารณประโยชน์

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

1. วิเคราะห์การจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ข้อ 4 เสรีภาพ คือความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 29.2 ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ก็ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจน มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น...” ซึ่งหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรืออาจเรียกว่าหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน หรือเรียกว่าหลักมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น จึงถือเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ในการควบคุมการใช้อำนาจ มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร้ขอบเขต ต้องหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น

สิทธิคืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน ส่วนเสรีภาพคือภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น และภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ เสรีภาพ คืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง สิทธิกับเสรีภาพคล้ายคลึงกันในข้อที่ว่าต่างก็เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎร ป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือประโยชน์สาธารณะ

การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญจะจำกัดสิทธิไม่ได้ ยกเว้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องยึดถือหลักที่เคร่งครัด

จากการค้นคว้าศึกษาเรื่องสิทธิและเสรีภาพ และเรื่องการจำกัดสิทธินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การศึกษาถึงประเด็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและการไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพจะเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาให้เกิดความสมบูรณ์ในหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตราร่างการใช้ และการตีความกฎหมายจะสามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์แห่งความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามขอบเขตแนวคิดในทางปรัชญา ทางทฤษฎี และเป็นไปตามหลักการได้อย่างแท้จริง

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ โดยหลักไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ และกฎหมายนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและใช้บังคับเป็นการทั่วไป หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อการใดจะตรากฎหมายนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและการไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำภายใต้เหตุผลความจำเป็น โดยพิจารณาวัตถุประสงค์ในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้ นั่นคือ การที่ฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น จะกระทำเกินความจำเป็นไม่ได้ ซึ่งวิธีการที่ถือว่าอยู่ภายใต้เหตุผลความจำเป็นก็คือ ถ้ามีวิธีการหรือมาตรการอื่นที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพน้อยกว่า แต่มีผลเท่ากัน ฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องเลือกวิธีการหรือมาตรการที่มีระดับความรุนแรงน้อยที่สุดในการนำมาบังคับใช้ต่อประชาชน การเลือกใช้วิธีการที่มีระดับความรุนแรงมากกว่าย่อมถือว่าเกินความจำเป็น เรียกว่า “หลักแห่งความจำเป็น”

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์สูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ามุ่งประสงค์จะคุ้มครองประชาชนอย่างไร ระดับใด แล้วพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ว่าได้สัดส่วนมากน้อยแค่ไหน นั่นคือ การพิจารณาสัดส่วนหรือการทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน หรือสังคมส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาศาลจะพึงได้รับจากการที่ฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐจะได้ออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ และผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก็จะต้องเกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าความเสียหายอันเกิดแก่ประชาชนและหรือสังคมด้วย ทั้งการบังคับใช้มาตรการที่ส่งผลกระทบต่อชนชั้นที่น้อยที่สุดหรือมีระดับความรุนแรงน้อยที่สุดต้องไม่เป็นการสร้างภาระหรือก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี เรียกว่า “หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ”

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ “เท่าที่จำเป็น” จะต้องนำหลักกฎหมายอันประกอบด้วย หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบดังกล่าว มาเป็นหลักการเพื่อกำหนดขอบเขตของความหมายอันจะส่งผลให้เกิดหลักการซึ่งเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นได้อย่างชัดเจน

การจำกัดสิทธิต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย และต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง

การจะบัญญัติบทกฎหมายจำกัดสิทธิต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก และป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือประโยชน์สาธารณะ หากจะบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเห็นว่า ถึงจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพในการรับสมัครเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากเหตุผลการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ วิเคราะห์ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วสมัครใหม่ตำแหน่งที่เดิมที่ลาออกไปนั้น เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต เกิดผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ เสียหายต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม โดยเฉพาะงบประมาณของประเทศในการจัดการเลือกตั้ง เห็นว่าอำนาจที่กฎหมายรองรับให้แก่บุคคล ผลจากการบัญญัติต้องเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาชนมากกว่าความเสียหายเกิดแก่ประชาชนหรือสังคม จากการศึกษาผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วสมัครใหม่ตำแหน่งที่ลาออกไปนั้น เห็นว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณประโยชน์โดยสิ้นเชิง

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีปัญหาการลาออกโดยไม่สุจริตและกรณีอื่นที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

การประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียมิได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองกระทำได้ในกรณีเป็นไปตามเงื่อนไขอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กระทำเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ มีผลเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายที่มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง อาจเกิดขึ้นได้กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์เฉพาะเรื่องหรือบุคคลเฉพาะรายโดยชัดแจ้ง หรือตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีลักษณะมีผลใช้บังคับทั่วไปและบุคคลทั่วไป แต่ในทางข้อเท็จจริงและมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับกับกรณีเฉพาะเรื่องหรือบุคคลเฉพาะรายโดยแท้ ซึ่งเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการกระทำภาระหน้าที่ของรัฐ

การจำกัดสิทธิคำนึงถึงผลกระทบตามหลักประชาธิปไตยและหลักเสรีภาพ จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่ความเสมอภาค ซึ่งความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยความเสมอภาคทางโอกาส ประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ซึ่งจะต้องยึดหลักสุจริตที่คำนึงถึงความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของคนมากกว่าที่จะเป็นผลโดยกฎหมายประกอบเป็นหลัก และนำหลักประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะมาประกอบ เพื่อการรักษาประโยชน์มหาชนเพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

พิจารณาการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทส่งผลกระทบทั้งสิ้น จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตำแหน่งของผู้ที่ลาออก หรือขนาดองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีผู้ลาออก การลาออกก่อนครบวาระแต่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งเดิมเป็นสิทธิสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลกระทบไม่ร้ายแรงต่อระบบการเลือกตั้งโดยรวมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งและงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกไปแล้ว กลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่

ซึ่งปัญหาจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อสมัครใหม่ของการเลือกตั้งทุกประเภทส่งผลกระทบต่ออย่างหนักและเป็นวงกว้างต่อประเทศ การเลือกตั้ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องนำประเด็นปัญหาแต่ละกรณีที่เกิดผลกระทบสร้างปัญหาต่อการเลือกตั้งมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การเสนอแก้ไขปัญหาต่อไป ซึ่งประเด็นปัญหาสามารถสรุปได้ดังนี้

2.1 การแก้ไขกฎหมายไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

การแก้ไขกฎหมายยกเลิกการจำกัดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่เนื่องจากไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถดำรงตำแหน่งหลายสมัยติดต่อกัน จึงคิดหาทางจะให้ตนเองกลับเข้าสู่ตำแหน่งต่อไปอีก หากเห็นว่าช่วงใดได้เปรียบคู่แข่งทางการเมืองต้องการคงตำแหน่งไว้ อาศัยช่วงจังหวะที่โอกาสตัวเองดีที่สุด ซึ่งลาออกก่อนครบวาระแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ทันที

กรณีนี้ถือว่าถึงแม้จะเป็นการแก้ไขกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพิจารณาเห็นว่าหากแก้การจำกัดวาระ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ที่ทำงานที่มีความสามารถได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีก บริหารท้องถิ่นให้พัฒนาต่อเนื่องต่อไป แต่หากมีผู้ประสงค์จะนำการแก้ไขกฎหมายมาใช้หาประโยชน์ให้ตัวเองหาจังหวะช่องทางตนเองได้เปรียบแล้วลาออกสมัครใหม่ เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ตัดโอกาสผู้ที่เสนอตัวเข้าเป็นตัวแทนประชาชนเพื่อทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีหลักการบริหารแนวทางปฏิบัติที่ดีกว่า ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้มาสู่วงจรทางการเมืองตามแบบแผน ส่งผลเสียต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งลาออกก่อนครบวาระเลือกตั้งไม่พร้อมสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องจัดการเลือกตั้ง 2 ประเภท ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดยไม่จำเป็น ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างหนักโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย งบประมาณไปกับการจัดการเลือกตั้ง เหลือไม่เพียงพอสำหรับพัฒนาท้องถิ่น ที่สำคัญการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นที่มีวาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกันทำให้เกิดปัญหาการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ถือว่าไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย มีผลต่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นนั้นด้วย

2.2 การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งสำคัญทางการเมืองเพื่อไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับตนเอง

ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในช่วงสมัครรับเลือกตั้งหากเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ไม่สามารถไปสมัครในตำแหน่งทางการเมืองอื่นได้ ซึ่งใช้กับการสมัคร

รับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทด้วย เมื่อการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นักการเมืองระดับท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่วาระการดำรงตำแหน่งครบพร้อมสมาชิกลาออกจากตำแหน่งก่อนใกล้หมดวาระ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ที่ลาออก และกลับเข้าสู่ตำแหน่งทั้งหมด ก็ด้วยอาศัยเหตุผลคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เมื่อคู่แข่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นจึงไม่มีคู่แข่งที่สำคัญทำให้การเลือกตั้งไม่แข่งขันรุนแรง

การลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออกซึ่งอาศัยช่องโหว่กฎหมาย ตามหลักกฎหมายเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งหากไม่มีเหตุผลความจำเป็นอื่นจะต้องดำรงตำแหน่งจนครบวาระ แต่การลาออกที่มีเจตนาลาออกสมัครใหม่ใช้ช่องโหว่กฎหมาย ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย กระทบสิทธิของผู้อื่นให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเสียเปรียบทางการเมือง

2.3 การเลียงข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น

การลาออกเพื่อเลียงข้อห้ามที่มีให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการเลียงข้อห้ามดังกล่าวกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาทิ แจกสิ่งของ จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว เมื่อเห็นว่า ได้เปรียบจึงลาออกจากตำแหน่งเพื่อไม่ให้บัญญัติห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งมาใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระ กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง ขณะก่อนลาออกตนเองได้กระทำการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้ว เมื่อสมัครรับเลือกตั้งก็สามารถกลับเข้าสู่ตำแหน่งได้ง่าย

การลาออกก่อนครบวาระซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด ตามหลักทั่วไปผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่จนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หากประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ครบวาระหรือไม่ประสงค์จะสมัครอีกต่อไป ก็มีสิทธิสามารถกระทำได้ทั้งสองกรณี การลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออกขัดหลักเสมอภาคและหลักเสรีภาพอีกด้วย ซึ่งหลักเสรีภาพกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดหลักกฎหมายทั่วไป ที่ส่งผลเสียหายโดยรวมที่อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคที่ทุกคนควรสามารถเข้าสู่การดำรงตำแหน่งอย่างเป็นธรรมได้ หากผู้ดำรงตำแหน่งไม่ชิงลาออกก่อนครบวาระ บุคคลอื่นที่สนใจต้องการจะสมัครรับเลือกตั้ง และได้เตรียมการ

สำหรับการสมัครตามวาระ แต่เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งลาออกเพื่ออาศัยความได้เปรียบหรือด้วยเหตุผลใด ก็แล้วแต่ ทำให้คนที่ประสงค์จะสมัครตามวาระเตรียมตัวไม่ทัน ขัดหลักสุจริตอย่างยิ่ง ไม่เป็นตามหลัก ประชาธิปไตย

อีกทั้งการเลือกตั้งบ่อยโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันประกาศ ลงคะแนนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นห่างกันไม่นาน ส่งผลให้ผู้มีสิทธิลงคะแนน เลือกตั้งเพื่อหน่วยการออกไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หลักขัดกับหลักทั่วไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการเลือกตั้งจะพยายามรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้ลงคะแนน ให้มากที่สุด ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการสรรหาตัวบุคคลขึ้นมาเป็นตัวแทน เพื่อใช้อำนาจ อธิปไตย เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อหน่วยการออกมาใช้สิทธิลงคะแนนก็ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของระบอบประชาธิปไตย

2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเลี้ยงไม่รับภาระช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น

สาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่ง เนื่องจากไม่ยอมรับภาระช่วยเหลือรับผิดชอบในการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่น บางแห่งมีผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อจูงใจให้ได้รับเลือกตั้ง ผู้จะสมัครรับเลือกตั้งไปติดต่อขอเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่และมีฐานเสียง ดี ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วหากรับแต่สมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียคะแนนเสียงจากผู้สนับสนุน ของผู้จะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ หากรับผู้จะสมัครใหม่เข้ากลุ่มก็ต้องมาแข่งกับสมาชิกสภาท้องถิ่น เดิม เกรงว่าจะกระทบฐานเสียงจากผู้สนับสนุนเดิม เพื่อไม่ให้เสียฐานเสียงทั้งฐานเสียงเดิมและฐานเสียง ใหม่ จนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงตัดสินใจลาออกซึ่งจะครบวาระการดำรง ตำแหน่งพร้อมสมาชิกอีกไม่นาน เพื่อให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน เลี้ยงไม่ต้องรับผิดชอบช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตนเองเลือกตั้งไปก่อน เมื่อการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเสร็จสิ้นก็จะติดต่อทาบตามเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็น กลุ่มตนเองทั้งหมด เมื่อเป็นพวกตนเองแล้วสามารถดูแลและควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ง่าย ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย ฉะนั้น ในช่วงหลังนี้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันเป็น จำนวนมาก

การลาออกกรณีนี้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง ถือว่าเป็น การกระทำที่เห็นแก่ตัวมากกว่าการเดินตามระบอบประชาธิปไตยและเป็นการขัดหลักสุจริตซึ่งเป็น หลักกำกับความประพฤติของมนุษย์ในสังคมให้มีความซื่อสัตย์ต่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ เป็นการ กระทำซึ่งเจตนาแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย ขัดหลักประชาธิปไตย เป็นการ ใช้

สิทธิไม่สุจริต ซึ่งควรจะทำให้ความสำคัญกับบทบัญญัติของกฎหมายและประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

2.5 การลาออกเพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้ตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครผู้บริหารท้องถิ่น

การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริงและส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่คุณสมบัติไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ยังไม่จบมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ผู้ที่ต้องการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าและไม่เคยเป็นเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภาจึงไม่สามารถสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้ ต้องการจะใช้คุณสมบัติเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลาออก แล้วตนเองสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจากนั้นลาออกจากสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ขัดหลักประโยชน์สาธารณะ

การหาช่องทางเพื่อให้คุณสมบัติครบถ้วนด้วยวิธีนี้ ก็จะเสียงบประมาณในการเลือกตั้งสมาชิกที่ลาออกไป ใช้งบประมาณไม่มาก แต่หากหลังจากนั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ลาออก เพื่อตนเองจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารแทน ก็จะสิ้นเปลืองงบประมาณมากขึ้น ก็เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตเช่นกัน งบประมาณที่สิ้นเปลืองกับการเลือกตั้งที่เกิดก่อนการครบวาระก็ทำให้ประเทศเสียประโยชน์

2.6 การแก้ไขการดำรงตำแหน่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี

การแก้ไขกฎหมายให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี เพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทน จากเดิมมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงคราวละ 5 ปี และค่าตอบแทนน้อย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบค่าตอบแทนของตนเองกับค่าตอบแทนและความมั่นคงในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจากการแก้กฎหมายใหม่ การดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านดีกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงคราวละ 4 ปี ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมากองค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็กและมีรายได้น้อย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก ถึงแม้ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งน้อย แต่เมื่อลาออกหลายเขตเลือกตั้งในทั่วประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณของประเทศเช่นกัน

กรณีเป็นการพยายามพัฒนาหน้าที่การงานของตนเองให้เจริญก้าวหน้า ความมั่นคงในอาชีพ แต่การลาออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแทนตำแหน่งที่ว่าง ต้องใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีการเลือกตั้งดังกล่าว ส่งผลให้กระทบหลักสาธารณสุขประโยชน์อื่นเช่นกัน

2.7 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก เหตุผลในการลาออกที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิเช่น เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองขณะที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. ลาออกให้เห็นว่าไม่มีตำแหน่งทางการเมืองมาช่วยพวกพ้องในการเลือกตั้ง หรือมีปัญหาด้านสุขภาพ เมื่อเปิดรับสมัครนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนผู้ที่ลาออก ผู้บริหารท้องถิ่นที่ลาออกไปทั้งหมดกลับสมัครรับเลือกตั้ง และได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่ง เพราะความได้เปรียบทางการเมืองตัดไม่ให้มีคนอื่นมาลงสมัครแข่งขันกับตนเอง ใช้สิทธิไม่สุจริตไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

การชิงลาออกก่อนครบวาระในช่วงมีการรับสมัครการเลือกตั้งระดับชาติ เพื่ออาศัยช่องโหว่กฎหมายตักตวงผลประโยชน์ให้ตนเอง เห็นแก่ตัว ตัดโอกาสผู้อื่นที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย กระบสิทธิของผู้อื่นให้เกิดการเสียเปรียบทางการเมือง

2.8 การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นว่างลง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ผลกระทบคืองบประมาณของประเทศที่จะต้องนำมาใช้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนในเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าหากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะไม่ส่งผลกระทบใดๆ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลงก็ให้เลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น กระทบหลักสาธารณสุขประโยชน์

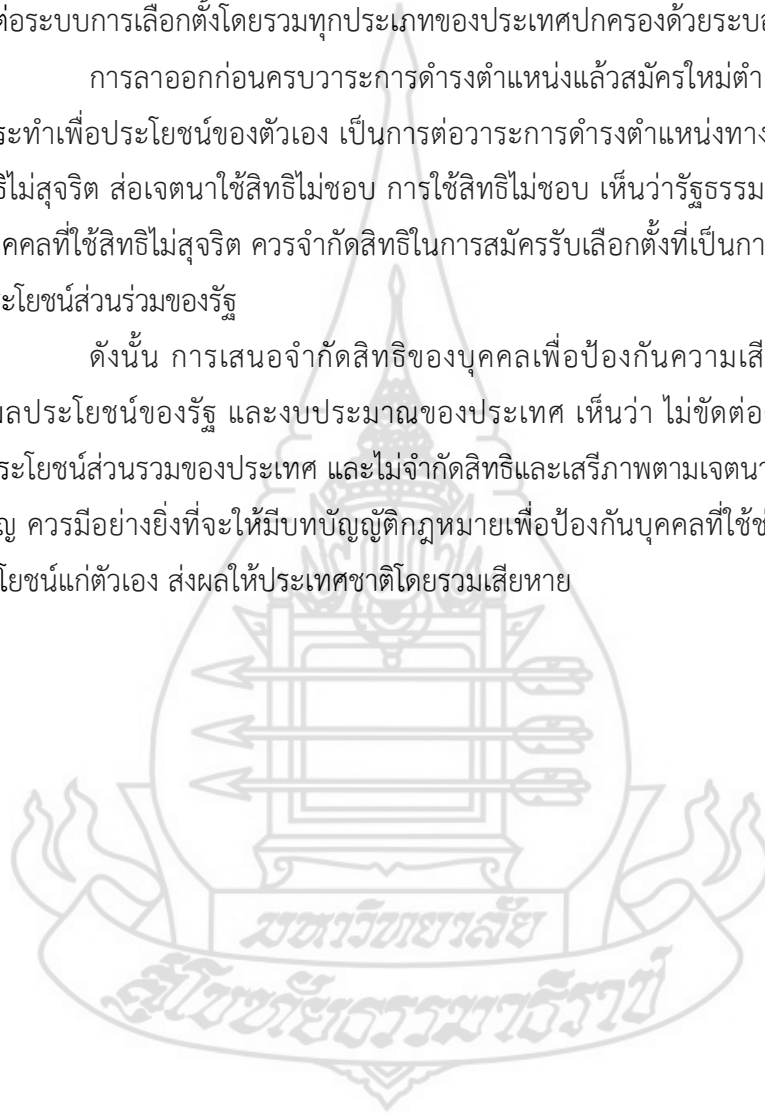
2.9 การลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่มาจากการเลือกตั้งลาออกจากตำแหน่งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลง กระทบงบประมาณของประเทศในการจัดการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ในจังหวัดที่ได้ลาออกไปเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทบต้องงบประมาณและหลักสาธารณสุขประโยชน์

การเลือกบอยส่งผลให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อหน่วยการออกมาใช้สิทธิลงคะแนน อาจส่งกระทบการเลือกตั้งอื่นด้วย หากต้องไปลงคะแนนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับถิ่นห่างกันไม่นาน ต่อมาจะต้องไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอีก ในเวลาห่างกันไม่นาน ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ยากออกมาใช้สิทธิของตนเอง บางคนยอมเสียสิทธิทางการเมืองเพราะความเบื่อหน่ายการเมือง ซึ่งขัดหลักกฎหมาย เป็นการส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งโดยรวมทุกประเภทของประเทศปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

การลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วสมัครใหม่ตำแหน่งที่เดิมที่ลาออกเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตัวเอง เป็นการต่อวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ส่อเจตนาใช้สิทธิไม่ชอบ การใช้สิทธิไม่ชอบ เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่จำเป็นจะต้องคุ้มครองบุคคลที่ใช้สิทธิไม่สุจริต ควรจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ

ดังนั้น การเสนอจำกัดสิทธิของบุคคลเพื่อป้องกันความเสียหายต่อระบบการเลือกตั้ง ผลประโยชน์ของรัฐ และงบประมาณของประเทศ เห็นว่า ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย คุ้มครองประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศ และไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์โดยแท้จริงของรัฐธรรมนูญ ควรมียกเว้นที่จะให้มีบทบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันบุคคลที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายหาผลประโยชน์แก่ตัวเอง ส่งผลให้ประเทศชาติโดยรวมเสียหาย



บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

1. บทสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทเดียว ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกกันเองหนึ่งคนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ต่อมาได้แก้กฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งและครบวาระพร้อมกัน จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นพร้อมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งเดียว

หลังจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ไม่นานมีผู้บริหารท้องถิ่นลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม ทำให้วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน หลังจากจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไม่นานก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น จากเดิมครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน

หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 และเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 ช่วงนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะครบวาระพร้อมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในวันที่ 19 เมษายน 2551 ลาออกจากตำแหน่งกว่า 20 จังหวัด และสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ทั้งหมด เพื่อตัดคู่แข่งทางการเมืองที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหมดแล้ว เป็นการชิงความได้เปรียบทางการเมือง เนื่องจากหากเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่มีคู่แข่งสำคัญ ทำให้การเลือกตั้งไม่รุนแรง กลับเข้าสู่ตำแหน่งได้ง่าย

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งลาออกก่อนครบวาระและสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในลักษณะเดิม เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองหรือเอาเปรียบคู่ต่อสู้ทางการเมืองอีกเช่นเดิม

ผู้บริหารท้องถิ่นประเภทอื่นลาออกก่อนครบวาระ เพื่อเลี่ยงข้อห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ซึ่งห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายในหกสัปดาห์ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงเวลาน้อยกว่าหกสัปดาห์ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง อาทิ แจกสิ่งของ จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว ฯลฯ จากนั้นลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เพื่อมิให้กฎหมายที่ห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายในหกสัปดาห์ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งมาใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระมิให้เลือกตั้งพร้อมสมาชิกสภาท้องถิ่น เลี่ยงไม่รับภาระในการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่นบางแห่งมีผู้จะสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งจึงติดต่อขอเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นรับสมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียคะแนนเสียงจากผู้สนับสนุนของผู้จะสมัครใหม่ หากรับผู้จะสมัครใหม่เข้ากลุ่มก็ต้องมาแข่งกับสมาชิกเดิมเกรงว่ากระทบฐานเสียงเดิม เพื่อไม่ให้เสียฐานเสียงทั้งฐานเสียงเดิมและใหม่ อาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้ง จึงลาออกเพื่อให้การเลือกตั้งไม่พร้อมกัน ไม่ต้องรับผิดชอบสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นจะติดต่อเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้เข้ามาเป็นกลุ่มพวกของตนเอง ทำให้ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย

ช่วงหลังผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกตั้งไม่พร้อมกันจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2552 กฎหมายได้แก้ไขเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง จากเดิมกำหนดให้ดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ จึงเป็นเหตุจูงใจอีกประการที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง

การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นด้วย คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออก เพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่คุณสมบัติไม่ครบถ้วนได้มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนด จะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา แต่ผู้ที่จะสมัครผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า จึงจะใช้คุณสมบัติเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลาออกแล้ว

ตัวเองสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งสมาชิกได้ระยะหนึ่งก็ลาออกไปสมัครผู้บริหารท้องถิ่น หรือหากผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งเป็นพวกพ้องก็ให้ลาออก เพื่อให้ผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้เลย

การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี ทั้งยังเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทน ซึ่งแต่เดิมกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงคราวละ 5 ปี และค่าตอบแทนน้อย เมื่อค่าตอบแทนและความมั่นคงในหน้าที่ในการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านดีกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวาระคราวละ 4 ปี และค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็กและมีรายได้น้อย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกเพื่อไปสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก ถึงแม้ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้งบประมาณในการเลือกตั้งน้อย แต่เมื่อลาออกหลายเขตเลือกตั้ง ก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณของประเทศเช่นกัน

ปัญหาการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันไม่พร้อมกันส่งผลกระทบต่องบประมาณในการจัดการเลือกตั้งมาก หากใน 1 ปีงบประมาณมีการเลือกตั้ง 2 ประเภท ในปีนั้นแทบจะไม่มียกงบประมาณเหลือทำอย่างอื่นเลย หากเลือกตั้งพร้อมกันจะใช้งบประมาณแค่ครั้งเดียว ในปี พ.ศ. 2550 มีผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกมากกว่า 20 จังหวัด รวมงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งจำนวนมหาศาล และทำให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน

การเลือกตั้งบ่อยทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายไม่ออกไปเลือกตั้ง จากการศึกษาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 23 ธันวาคม 2550 อีกหนึ่งสัปดาห์เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ จากนั้น 2 เดือน เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 และหนึ่งเดือนต่อมาเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในวันที่ 19 เมษายน 2551 ในช่วงเวลาประมาณ 4 เดือน มีการเลือกตั้งใหญ่ 4 ครั้ง สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งลดน้อยลง

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบมากขึ้น ประธานกรรมการวุฒิสภาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจข้อมูลสถิติการลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ พร้อมทั้งสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาของคณะกรรมการปกครองวุฒิสภา

การเลือกตั้งระดับชาติ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 204 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ และวรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจาก

ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง จากบทบัญญัตินี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ผลกระทบที่ตามมาหากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็จะส่งผลให้ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลง ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ต้องใช้งบประมาณจัดการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น แต่หากแต่งตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากเลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง

การจะบัญญัติบทกฎหมายจำกัดสิทธิต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก และป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือประโยชน์สาธารณะ หากจะบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิถึงจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อวิเคราะห์ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อการใดก่อนครบวาระ การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง การลาออกของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งอื่นเกิดผลเสียหายในวงกว้างต่อทุกด้านโดยเฉพาะงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง

ดังนั้น การเสนอจำกัดสิทธิของบุคคลเพื่อป้องกันความเสียหายต่อระบบการเลือกตั้งและความเสียหายต่องบประมาณของประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารภในการกระทำภาระหน้าที่ของรัฐ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์โดยแท้จริงของรัฐธรรมนูญ กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีลักษณะมีผลใช้บังคับทั่วไปและบุคคลทั่วไป ไม่มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์เฉพาะเรื่องหรือบุคคลเฉพาะรายโดยชัดแจ้ง แต่ในทางข้อเท็จจริงผลกระทบความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยรวมเกิดความเสียหายอย่างเห็นได้ชัดต่อระบบการเลือกตั้ง งบประมาณ และประโยชน์โดยรวมประเทศ ควรมีบทบัญญัติกฎหมายในการจำกัดสิทธิสมัครเลือกตั้งเพื่อป้องกันผู้ที่ต้องการใช้ช่องว่างของกฎหมายในการหาผลประโยชน์แก่ตัวเอง ส่งผลให้ประเทศชาติโดยรวมเสียหาย

2. เสนอแนะ

จากปัญหาการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การลาออกของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งจะต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างทั้งสิ้น

การลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระมีเจตนาสมัครใหม่จะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม อาจด้วยการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งไม่ให้สมัครแข่งขันกับตนเอง การเลียงข้อห้ามของกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร การเลียงภาระการช่วยเหลือการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้อื่นสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จากการลาออกด้วยกรณีตัวอย่างเหล่านี้ถือว่ามีเจตนาทุจริตอย่างยิ่ง ขัดหลักสุจริตที่เป็นหลักกำกับความประพฤติของมนุษย์ในสังคมให้มีความซื่อสัตย์ต่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

การยุบสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เป็นเหตุโดยอ้อม ไม่มีเจตนาทุจริตเพื่อการสมัครรับเลือกตั้ง แต่ประเทศจะต้องเสี่ยงประมาณในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง เกิดความเสียหายต่อรัฐ สิ้นเปลืองงบประมาณ กระทบหลักประโยชน์สาธารณะ

ถึงแม้ว่าการลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล แต่เจตนาการลาออกเพื่อสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต เห็นว่าการใช้สิทธิไม่ชอบ ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย กระทบหลักสาธารณประโยชน์ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคุ้มครองผลการกระทำของบุคคลเหล่านั้น ควรมีกฎหมายเพื่อป้องกันเหตุที่มีการเลือกตั้งบ่อย เพื่อลดผลกระทบความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณการจัดการเลือกตั้ง และป้องกันปัญหานักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อต้องการความได้เปรียบทางการเมือง

การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมที่ลาออก เกิดผลกระทบโดยรวมต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต การลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยมีเจตนาไม่สุจริตก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เกิดผลเสียหายต่องบประมาณโดยตรง เห็นว่าควรเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งในบางกรณีที่มีเจตนาใช้สิทธิไม่สุจริตให้มีความเหมาะสมรัดกุม เพื่อจำกัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งโดยเจตนาไม่สุจริต ไม่ให้กลับมาสมัครรับเลือกตั้งได้อีก จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหายกพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

2.1 การที่บุคคลใดลาออกจากตำแหน่งถือเป็นการใช้สิทธิของตนเองโดยสุจริต กฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ การลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยมีเจตนาสุจริตที่จะพ้นจากตำแหน่งไปจริง พิจารณาจากเหตุผลหรือพฤติการณ์ที่ลาออกหากไม่มีเจตนาที่จะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ต่อมาเหตุปัจจัยที่ลาออกของบุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดลง ถ้าบุคคลนั้นประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกไป สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ กรณีไม่มีเจตนาใช้สิทธิโดยไม่สุจริตไม่เสนอจำกัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง อาทิกรณีดังต่อไปนี้

การลาออกจากตำแหน่งของนักการเมืองเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อาจเพื่อความนิยมชมชอบตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตัว หรือเพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน กรณีนี้ถือว่าใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตตามหลักประชาธิปไตย เป็นการสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายคุ้มครอง จึงไม่จำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่

กรณีหากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นลาออกไปแล้วไม่ได้มาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการยุบรวม ยกฐานะ หรือแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ หากผู้ที่ลาออกไปแล้วจะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการยุบรวม ยกฐานะ หรือแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ สามารถกระทำได้ ไม่จำกัดสิทธิในการสมัคร ไม่ใช้การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแต่อย่างใด

การลาออกโดยเหตุปัจจัยอื่น ๆ เช่น ลาออกเพื่อรักษาสุขภาพ หรือเพื่อไปศึกษาต่อหรือไปประกอบธุรกิจในต่างประเทศ เพื่อไปเลี้ยงดูบุตรหลานที่ยังเยาว์วัย หากต่อมาเหตุปัจจัยเหล่านั้นบรรเทาหรือหมดสิ้นไป บุคคลที่ลาออกจะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่เคยลาออกไป กรณีนี้ไม่จำกัดสิทธิสามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ โดยพิจารณาจากเจตนาของบุคคลเป็นหลัก

2.2 การลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือมีพฤติการณ์แวดล้อมไม่สุจริตต่อตำแหน่งที่ลาออก เสนอจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง จากปัญหาการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง เกิดความเสียหาย

ต่อรัฐ ถึงแม้ว่าการลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพ แต่การลาออกแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม เป็นการ
ใช้สิทธิไม่สุจริต ฉะนั้น เห็นว่าการใช้สิทธิไม่ชอบ รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคุ้มครองบุคคลเหล่านั้น
ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาและลดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่อง
งบประมาณในการเลือกตั้ง และป้องกันปัญหานักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อประโยชน์
ตนเอง

การลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขณะที่ดำรงตำแหน่งไม่ครบตามวาระ
ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งซ่อมเพื่อสรรหา
บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแทนอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพื่อเป็นการยับยั้งการใช้สิทธิ
ลาออกตามอำเภอใจและมีให้รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินโดยไม่สมควร ก่อให้เกิดภาระ
ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็น ส่งผลกระทบอย่างหนัก จากการวิจัยมาทั้งหมดเพื่อ
ป้องกันปัญหาควรแก้ไขกฎหมายให้มีบทบัญญัติเพื่อกำกัสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ที่มีเจตนา
กระทำการไม่สุจริต โดยเสนอให้มีบทบัญญัติเพื่อกำกัสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง
ดังนี้ “ผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนา
สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกหรือมีเจตนาไม่สุจริตต่อการสมัครรับเลือกตั้งจะสมัครรับเลือกตั้ง
ในตำแหน่งที่ลาออกมิได้”





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สกลนคร

บรรณานุกรม

- กรมมลพิษ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพลส.
- จรูญ สุภาพ และพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2527). เอกสารการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526 กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 (ที่มาและนิติวิธี) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง : ทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์ วารสารสังคมศาสตร์ 23, 2 (สิงหาคม) : 6.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2534). การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมือง เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช : 16.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, (3), 95-96, 98.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). เจ็อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30, 30(2), 141.
- วรพจน์ วรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรณารีย์ สิงโต. (2552). “หลักสุจริต” ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา และ ลักษณะละเมิด และหลักกฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 1 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2541). ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิชญ์ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2544). การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- สุรียา ปานแป้น. (2554). *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2553*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2556). *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2531). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (2518). ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน *บทบัญญัติ* เล่มที่ 32 ตอน 1: 13.
- Albert Bleckmann, Staatsrecht II-Die Grundrechte, 4. Aufl., 1997
- Dye, Thomas R (1978) *Understanding Public Policy* 3rd ed. New Jersey Prentice Hall
- F. Somlo, Juristische Grundlehre, 2. Aufl., 1927. S. 435; H. Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl., S.154 ff,
- Hans J. Wtff, Otto Bachof, Rolf Stober, Verwaltungsrecht I 10 Aufl., Muenchen 1994
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Sovereignty>
- <http://www.lawreform.go.th>
- <http://www2.ect.go.th>
- <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>
- <https://www.gotoknow.org/posts/521175>
- <http://lomsaklocal.thaidns.com/attachments/article/157/woo270.pdf>
- Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, Munchen 1994
- Pieroth/Schink, Grundrechte-Staatsrecht II, 9. Aufl., S. 64

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวชนม์พิชญ์ เทพแก้ว
วัน เดือน ปีเกิด	27 สิงหาคม 2519
สถานที่เกิด	จังหวัดพัทลุง
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ (บัญชี) มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม พ.ศ. 2542 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2552
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาญจนบุรี
ตำแหน่ง	หัวหน้างานอำนวยการ

