



บทที่ 2

หลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้งท้องถิ่น

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ที่ต่างมารวมตัวกัน มีการแบ่งงานกันทำ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพราะความเป็นมนุษย์นั้นจะรู้ได้โดยสัญชาตญาณว่า หากมนุษย์อยู่อย่างโดดเดี่ยวแล้ว ไม่อาจตอบสนองความต้องการต่างๆ ของตนเองได้ สิ่งที่มาและขาดเสียมิได้ในการอยู่ร่วมกันคือ "ผู้นำและผู้แทน" เพราะหากกลุ่มบุคคลขาดซึ่งผู้นำและผู้แทน ก็เปรียบเหมือนครอบครัวที่ขาดหัวหน้าครอบครัวดูแล ดังนั้นการเลือกผู้นำและผู้แทนจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันหลักการปกครองของประเทศได้มีพัฒนาการในการเลือกผู้นำและผู้แทนจนเป็นระบบ ระเบียบแบบแผนอย่างชัดเจน ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น ประเทศหรือรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประชาชน คือ องค์อธิปัตย์ ที่ได้ทำการมอบอำนาจให้แก่สถาบันทางการเมือง เพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจทางปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ทำให้เกิดความสมดุลในการปกครองประเทศ หัวหน้าหรือผู้นำฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อเข้ามาใช้อำนาจปกครองในระดับชาตินั้นเอง

สำหรับการปกครองในระดับท้องถิ่น ที่เป็นเสมือนพื้นฐานการปกครองของการปกครองระดับชาติ ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งเช่นกันที่จะต้องกำหนดให้ผู้นำและผู้แทนได้มาจากการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้หากการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้นำและผู้แทนที่ดีแล้วก็จะส่งผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระดับชาติหรือประเทศด้วย

2.1 หลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

การกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นวิธีแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นควรมีวิธีการในการเลือกที่แตกต่างไปจากการปกครองในระดับประเทศ กล่าวคือ การปกครองในระดับประเทศจะมีการรวมอำนาจบริหาร (Centralization) ทั้งหมดเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อบริหารประเทศ และมีการแบ่งอำนาจบริหาร (Deconcentration) บางส่วนโดยการให้มีตัวแทนของรัฐเข้าไปปกครองในระดับจังหวัด หรืออำเภอ โดยผู้บังคับบัญชามอบอำนาจ

การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการระดับหนึ่งภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อความรวดเร็ว แต่การวินิจฉัยสั่งการยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา มิได้เป็นไปอย่างอิสระทีเดียว ดังนั้นอาจถูกสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจักต้องกระจายอำนาจบริหาร (Decentralization) ในหลายๆ ด้าน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการในการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ทำให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำเกิดความรวดเร็วขึ้น รวมทั้งการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องมาจากการเลือกตั้งภายในท้องถิ่นเองด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2.1.1 การเลือกตั้งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น

หากเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเส้นเลือดที่สำคัญในชีวิตของสังคมมนุษย์ การเลือกตั้งผู้แทนของท้องถิ่นจึงอาจเปรียบเสมือนหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการดังต่อไปนี้

2.1.1.1 หลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้กำหนดถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นเป็นสำคัญด้วย¹ ซึ่งหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ อาจกล่าวถึงหลักที่สำคัญอื่นๆ ได้อีก ดังนี้

(ก) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน
ในท้องถิ่น หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อาจกล่าวให้

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 78

ชัดเจนได้ว่าเป็น **หลักการเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่น** ซึ่งหมายถึงการให้ท้องถิ่นใดปกครองตนเองต้องถือความมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นฝ่ายตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการเอง เพื่อกระทำกิจการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้²

(ข) หลักการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่ว่าเมื่อส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางจะปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ได้อิสระทั้งหมด เนื่องจากความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) เท่านั้น ซึ่งทำให้ส่งผลที่ตามมา 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล และประการที่สอง การกระจายอำนาจนั้นยังถูกจำกัดโดย “การกำกับดูแล” จากส่วนกลาง (รัฐ)³ หรืออาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นยังต้องถูกควบคุมกำกับโดยรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้นจึงถือได้ว่าการกำกับดูแลเป็นสาระสำคัญของประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยกล่าวว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

(ค) กฎหมายควบคุมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องหลักการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางแล้วว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะได้รับการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแต่อย่างไรก็ตาม จะต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้อง

²พรชัย รัชมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), หน้า 18.

³สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539), หน้า 41.

อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การตรวจสอบควบคุมจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายควบคุมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้

ลักษณะของกฎหมายในการควบคุมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นลักษณะการกำหนดความสัมพันธ์ อำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ นอกจากนี้จะมีกฎหมายกำหนดแบบแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีการกำหนดสาระสำคัญของการกระจายอำนาจ เช่น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ หรือการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ เป็นต้น

2.1.1.2 หลักความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ⁵ หลักความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นนี้อาจกล่าวถึงความเป็นอิสระที่สำคัญได้ 2 ส่วนดังนี้

(ก) ความเป็นอิสระในการเลือกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในหลายๆ ด้าน ความเป็นอิสระในการเลือกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าเป็นความอิสระในระบบการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองภายในท้องถิ่น นอกจากนี้การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เองยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การให้ประชาชนภายใน

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 284 วรรค 2 และ 3

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 284 วรรค 1

ท้องถิ่นเป็นผู้เลือกนี้ ส่งผลดีในด้านความเชื่อมั่น เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

(ข) **ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นก็ควรจะมีอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเองด้วย เช่น มีอำนาจในการจัดหารายได้⁶ เช่น การจัดเก็บภาษี การออมพันธบัตร การพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ มีเงินพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้ก็ควรให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย โดยที่นโยบายการบริหารจัดการนี้ จะต้องไม่ขัดกับนโยบายการปกครองของประเทศ

2.1.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นทุกคน โดยเฉพาะผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนอาจมีทั้งที่เป็นทางการ คือ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นประจำโดยผ่านสถาบันระบบตัวแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค์หาเสียงและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส่วนที่ไม่เป็นทางการ คือ พฤติกรรมที่ไม่เป็นไปตามปกติแต่ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการนี้อาจกล่าวถึงเรื่องที่สำคัญได้ดังนี้

(ก) **สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน** ในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งของประเทศไทยหรือต่างประเทศ ต่างประกอบไปด้วยการเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

⁶ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา. (กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อดและการพิมพ์, 2534), หน้า 6.

ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศว่าจะกำหนดไว้อย่างไร อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ย่อมมีความแตกต่างกันและมีข้อดีข้อเสียต่างกันไป ดังนี้

การเลือกตั้งโดยตรง⁷ (Direct Election) : หลักการเลือกตั้งโดยตรง หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยตรง

การเลือกตั้งโดยตรงมีข้อดี ดังต่อไปนี้

(1) ได้ผู้แทนตามเจตจำนงของประชาชนโดยตรง เพราะประชาชนได้เลือกตั้งผู้แทนเอง จึงต้องปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย

(2) ในการเลือกตั้งโดยตรง ผู้แทนประชาชนย่อมมีความสัมพันธ์กับประชาชนผู้เลือกตั้งโดยใกล้ชิด และต้องเอาใจใส่ต่อความทุกข์สุขของประชาชนซึ่งเลือกตั้งตนเข้ามา (เช่น ตั้งกระทู้ถาม เมื่อประชาชนในเขตเลือกตั้งได้รับความเดือดร้อน)

(3) ในการเลือกตั้งโดยตรงย่อมเป็นการยากที่ใช้อิทธิพลหรือสินจ้างรางวัล เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก

(4) ผู้แทนประชาชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ย่อมรู้สึกดีใจว่าเขาได้รับการสนับสนุนจากประชาชนฝ่ายข้างมากในเขตเลือกตั้ง ดังนั้นย่อมปฏิบัติงานในสภาด้วยความมั่นใจเพราะรู้สึกว่ามิมีประชาชนข้างมากหนุนหลังอยู่

(5) การเลือกตั้งโดยตรงเป็นการยกย่องว่าประชาชนมีความรู้ดีพอที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งได้เอง ประชาชนเองก็มีความภูมิใจ และเห็นว่าการบริหารของประเทศไทยเป็นกิจการของตนเอง ซึ่งตนจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดในลักษณะที่ว่า ได้ด้วยกัน เสียด้วยกัน

(6) ในการเลือกตั้งโดยตรง ประชาชนย่อมสำนึกในความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะตนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเอง และย่อมมีความสนใจในทางการเมือง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตย

(7) เมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง ประชาชนก็ย่อมจะคอยเฝ้าดูว่า การกระทำของผู้แทนหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว ได้ตรงตามเจตจำนงของประชาชนหรือไม่

⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ.2511 (เรียงมาตรา). (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2512), หน้า 16-20.

ผู้แทนประชาชนได้ประพุดิตนอย่างไร ทำให้ผู้แทนต้องระมัดระวังตัวอยู่เสมอ ไม่กล้ากระทำการขัดกับเจตจำนงของประชาชน เพราะเป็นธรรมดาที่ผู้ได้เป็นผู้แทนของประชาชนย่อมต้องการได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปคราวหน้าอีก

การเลือกตั้งโดยทางตรงมีข้อเสีย คือ ในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนยังไม่รู้จักและเคยชินต่อการปกครองแบบนี้ การให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นการเสี่ยงภัยมากเกินไป เพราะประชาชนอาจเลือกตั้งผู้แทนไม่ถูกต้อง ทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถเป็นผู้แทน หรือประชาชนอาจเลือกตั้งผู้แทนที่มีความคิดเห็นในระบอบเก่า ซึ่งจะพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบเดิมอีก หรือพยายามขัดขวางการดำเนินการตามระบอบใหม่

การเลือกตั้งโดยทางอ้อม⁸ (Indirect Election) : หลักการเลือกตั้งโดยทางอ้อม หมายถึง กรณีที่มีบุคคลหรือสภามา คั่นกลางระหว่างประชาชนกับผู้แทน โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาก่อนชั้นหนึ่ง แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนแทนประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

การเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีข้อดี ดังต่อไปนี้

(1) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมทำให้การเลือกตั้งผู้แทนง่ายขึ้น ทั้งนี้เพราะถ้าจะให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงแล้ว เมื่อเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ ย่อมไม่ใช่เป็นการง่ายที่ประชาชนจะทราบว่าใครจะเป็นผู้ที่สมควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ประชาชนส่วนมากย่อมไม่รู้จักตัวผู้สมัครเลือกตั้งตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ดีพอ

(2) การเลือกตั้งโดยทางอ้อม นอกจากจะเป็นวิธีเลือกตั้งที่ง่ายดังกล่าวนั้นแล้ว ยังมีผลทำให้เป็นการกลั่นกรองเป็นชั้นๆ กล่าวคือประชาชนเลือกเฟ้นผู้ที่มีความสามารถที่สุดในเขตของตน แล้วผู้ที่มีความสามารถดีที่สุดในนี้ไปเลือกเฟ้นบุคคลที่เขาเห็นว่ามีความสามารถที่สุดให้เป็นผู้แทน กล่าวคือ ประชาชนมีหน้าที่อย่างเดียว คือ คัดเลือกคนที่เขาเห็นว่าสามารถดีที่สุดในเขตของตนไปเลือกผู้แทนเขาเท่านั้น

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-20.

(3) ในการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้เลือกตั้งผู้แทนประชาชนย่อมมีจำนวนน้อย ดังนั้น จึงยากที่จะหวั่นไหวตามอารมณ์อันร้อนแรงของประชาชน ดังนั้นการเลือกตั้งผู้แทนจึงกระทำด้วยความระมัดระวังมากกว่า และด้วยความรู้สึกผิดชอบมากกว่าที่จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง

(4) ในกรณีที่มีรัฐสภาสูงหรือสภาที่สอง เช่น วุฒิสภา ถ้าใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมักจะไม่ใคร่มีการเปลี่ยนตัวสมาชิก กล่าวคือ สมาชิกที่ออกไปตามวาระมักจะได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก ซึ่งเหมาะกับสถานะของสภาสูงที่ควรจะเป็นสภามั่นคง

การเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีข้อเสีย ดังต่อไปนี้

(1) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมทำให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่หรือให้สินจ้างรางวัลได้ง่าย ต่างกับการเลือกตั้งโดยตรงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก การใช้อิทธิพลหรือให้สินจ้างรางวัลจึงกระทำได้นอกจากนั้นคนกลางที่จะไปเลือกตั้งแทนประชาชนนี้มีหน้าที่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้ดำรงตำแหน่งถาวรอะไร ดังนั้น การที่จะรับสินจ้างรางวัลจึงไม่มีอะไรจะเสี่ยงภัย นอกจากนี้ถ้าประชาชนทราบเรื่องรับสินจ้างรางวัลก็เพียงไม่เลือกตั้งให้ตนเป็นคนกลางซ้ำอีกเท่านั้น

(2) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อมไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าผู้รับเลือกตั้งจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของประชาชน และผู้รับเลือกตั้งจะเป็นบุคคลที่ประชาชนต้องการ เพราะมีคนกลางไปเลือกตัวแทนอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่าขัดกับหลักประชาธิปไตย

(3) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยที่คนกลางซึ่งจะเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนมีจำนวนน้อย คนกลางนี้จึงมีอำนาจมาก อาจบังคับให้ผู้แทนปฏิบัติตามความประสงค์ของคนกลาง ซึ่งอาจไม่ใช่เจตจำนงของประชาชนก็ได้ ทั้งนี้เพราะผู้แทนย่อมต้องการได้รับเลือกตั้งอีก และย่อมจะคาดหวังครวหาหน้าผู้ที่เลือกตั้งตนก็คงจะเป็นคนกลางชุดเดียวกันนั่นเอง ผู้แทนจึงอาจประจบประแจงคนกลางผู้เลือกตั้งนี้ ยิ่งกว่าที่จะคำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนเอง

(4) การเลือกตั้งโดยทางอ้อมเป็นการเหยียดประชาชนว่าโง่ ไม่รู้จักใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็ขาดความสนใจในทางการเมือง ซึ่งการขาดความสนใจในทางการเมืองนี้จะป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตย

(5) ในการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อประชาชนไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง ความสำนึกในความรับผิดชอบของประชาชนก็น้อย เพราะประชาชนรู้สึกว่าเขาร่วมมือในการเลือกตั้งอย่างห่างๆ ไม่เหมือนกับการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง

(6) การเลือกตั้งโดยทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งซ้ำๆ เพราะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งหรือกว่านั้นขึ้นไป แล้วแต่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือสามชั้น

(7) เมื่อมีการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้นหรือกว่านั้น ค่าใช้จ่ายของรัฐในการเลือกตั้งก็มากขึ้น จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ประหยัดค่าใช้จ่าย

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ เป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁹ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับต่างก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁰ (อบจ.) เทศบาล¹¹ องค์การบริหารส่วนตำบล¹² (อบต.) กรุงเทพมหานคร¹³ และเมืองพัทยา¹⁴ มีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้นๆ¹⁵ สำหรับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมามักจะเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกสมาชิกคนหนึ่งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น¹⁶ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นได้กำหนดเรื่องนี้ไว้แตกต่างกัน จึงต้องพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นว่ากำหนดไว้อย่างไร เมื่อผู้เขียนได้พิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบแล้ว ทำให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหาร

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 285

¹⁰พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 9

¹¹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 15

¹²พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 45

¹³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 10

¹⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 9

¹⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 422.

¹⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 285

ส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้กำหนดให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว¹⁷

(ข) ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นต้องมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(ค) ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเข้าชื่อพร้อมกันเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามความคิดเห็นของตนต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัตินั้น โดยประชาชนดังกล่าวที่เข้าชื่อกันต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในท้องถิ่นนั้น ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิเช่นนี้จะต้องตราเป็นกฎหมาย

(ง) ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของสภาท้องถิ่นได้¹⁸ ประชาชนสามารถตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกเข้าไป โดยให้ทำประโยชน์แก่ประชาชน โดยสามารถเข้าร่วมฟังการประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสามารถตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนหรือไม่ และสามารถตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับ

¹⁷พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 35, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 48 ทวิ, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 58, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 44, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 41

¹⁸ ผ่องศรี เจริญสวัสดิ์, "การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นแต่ละระดับ," วารสารพัฒนาชุมชน 39 , 11 (พฤศจิกายน, 2543) : 22.

งบประมาณรายจ่ายและติดตามการจ่ายงบประมาณว่าถูกต้องโปร่งใสหรือไม่ และเกิดประโยชน์หรือไม่

(จ) ประชาชนสามารถประเมินผลงานของสภาท้องถิ่นได้ ประชาชนสามารถประเมินผลงานของสภาท้องถิ่นได้ โดยหากพบว่าการทำงานของผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นไม่โปร่งใส ต้องแจ้งประธานสภาท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นนั้น เพื่อคัดค้าน แต่หากไม่ได้รับความสนใจ ประชาชนสามารถร้องเรียนไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น อำเภอ จังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้

2.1.2 หลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

เมื่อกล่าวถึง การเลือกตั้ง (Election) สิ่งที่ต้องศึกษาและทำความเข้าใจก่อนเรื่องอื่นๆ เพื่อเป็นพื้นฐานทางความคิด คือ หลักการที่เป็นหลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมทั้งควรทราบถึงความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้งด้วย

2.1.2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาลเป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน นอกจากนี้การเลือกตั้งยังหมายถึงการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้คัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตนเองโดยอิสระเสรีและสุจริต จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการเลือกตั้ง คือ การหาผู้แทนปวงชนส่วนใหญ่ไปบริหารประเทศหรือไปควบคุมการบริหารประเทศใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแทนประชาชน

จากความหมายของการเลือกตั้งทำให้เกิดสภาพการกระทำแทน ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัย¹⁹ คือ

(1) ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งตนขึ้นมาหรือ เรียกว่า อยู่ในระบบอาณัติมอบหมายและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองในทำนองขัดแย้ง กับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎรมีลักษณะเป็น ตัวการตัวแทน

(2) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเองโดยอิสระไม่อยู่ใน พันธะแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ ของผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลยพินิจตามความเห็น ของตนได้

(3) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของชาติ โดยให้แสดงความคิดเห็นของตนด้วยความบริสุทธิ์ใจ แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็น สำคัญด้วย และถือว่าเจตจำนงหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือกว่าท้องถิ่น

2.1.2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

รัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ประชาชน คือ องค์อธิปัตย์ แต่ในการดำเนินการปกครองของประชาชนซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยสมัยใหม่นั้นจะมีสถาบัน ทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนในระดับชาติ สำหรับการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี สถาบันที่ใช้อำนาจปกครองแทน ได้แก่ ประธานาธิบดีกับ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหาร และรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยก การใช้อำนาจ ซึ่งทำให้ทั้งสองสถาบันค่อนข้างจะเป็นอิสระต่อกัน เพราะถือว่าทั้งหัวหน้าฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน คือ ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน โดยตรง ส่วนระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภานั้นประชาชนมอบอำนาจการปกครองให้แก่ผู้แทน ปวงชนซึ่งจะทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและทางบริหาร ตามวิธีการปฏิบัติโดยทั่วไปนั้น ประชาชน เป็นผู้เลือกสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีให้เป็น ผู้ใช้อำนาจบริหาร สำหรับในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง พรรคการเมืองที่ชนะ

¹⁹ไพฑูริย์ บุญวัฒน์, การจัดองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 20.

เลือกตั้งและมีเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาจะได้รับการมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล หากไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมาก ในทางปฏิบัติทั่วไปพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากกว่า พรรคอื่นๆ จะได้รับมอบหมายให้เป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลผสม

สำหรับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระดับชาติ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้บริหาร และสมาชิกสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่นกัน

2.1.2.3 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(ก) หลักการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หลักการในการเลือกตั้งมี หลักการพื้นฐานที่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นหลักสากลอยู่หลายหลักการ ที่สามารถใช้เป็นหลักในการจัดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างยุติธรรม หลักการที่กล่าวมานี้ ได้แก่

หลักความเสมอภาค (equal suffrage) หมายถึง การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญและได้รับการยอมรับ โดยเท่าเทียมกันไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้น จะมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร หลักการที่ใช้เป็นมาตรฐานให้ความเสมอภาคก็คือการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งๆ มีคะแนนเพียงหนึ่งคะแนน (One man One vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน

หลักการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (fair election) หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์เป็นไปตามตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายปราศจากการครอบงำทางการเมือง ปราศจากการใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม นอกจากนี้การต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างอิสระภายในขอบเขต และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีพื้นฐานอยู่บนความยุติธรรมและเสมอภาค

หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (periodical election) หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่า ได้ปฏิบัติไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้โดยสันติวิธี ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยชอบธรรม ในระหว่างอยู่ในอำนาจ เมื่อครบวาระแล้วก็มีโอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและได้รับเลือกเข้ามาใหม่

หลักการให้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (universal suffrage) หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่มีการกีดกัน หรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ เนื่องจาก เพศ ผิวดำ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขข้อนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เมื่อมีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทน เพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบไต่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ

หลักการลงคะแนนลับ (secret vote) หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด เอกสิทธิ์นี้จะได้รับการปกป้องพิทักษ์ก็โดยการออกเสียงลับโดยผู้ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ปราศจากการข่มขู่ บีบคั้นจากอิทธิพลใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง

หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (free election) หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีปราศจากการบีบบังคับ ข่มขู่ด้วยประการใดๆ หลักการข้อนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน เมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของประชาชนเองว่า ต้องการจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใด หากการเลือกตั้งที่ประชาชนขาดอิสระเสรีแล้ว ผู้ปกครองจะอ้างว่าตนมีอำนาจโดยชอบธรรมคงจะไม่ได้

หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง²⁰ (genuine election) หมายถึง การเลือกตั้งต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการคดโกง

(ข) **ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง** ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงนี้ เป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญต่อการเลือกตั้งของประเทศไทย และถูกนำมาอ้างถึงในระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วยทฤษฎี 5 ทฤษฎี ดังนี้

แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับการเลือกตั้ง²¹ การมีส่วนร่วมทางการเมืองคือ กิจกรรมของพลเมือง ซึ่งพยายามที่จะมีอิทธิพลหรือให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาลหรือการเมือง กิจกรรมนี้รวมทั้งกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ กิจกรรมมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ คือ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นประจำโดยผ่านสถาบันระบบตัวแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค์หาเสียงและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส่วนกิจกรรมมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ คือ พฤติกรรมที่ไม่เป็นไปตามปกติ โดยการท้าทายต่อสถาบันที่มีอยู่หรือท้าทายวัฒนธรรมกระแสหลัก นักรัฐศาสตร์มองว่าการเลือกตั้งและวิธีการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการอื่นๆ มีความสำคัญต่อประชาธิปไตย แต่กิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการอื่นๆ ก็มีความสำคัญต่อประชาธิปไตยเช่นกัน

แนวคิดปัจจัยตัวกำหนด แนวคิดอีกแบบหนึ่งมองว่า พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งถูกกำหนดโดยปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมในที่นี้ก็คือสภาพภูมิหลังของบุคคลซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แนวคิดนี้บอกว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันทำให้พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแตกต่างกัน และชี้ให้เห็นว่าฐานะทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการลงคะแนนเลือกตั้งของคนในสังคม

²⁰มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542), หน้า 109.

²¹ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, กระบวนการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปัตตานีและสงขลา. รายงานการวิจัยเสนอสถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 442.

แนวคิดความสำนึกเชิงเหตุผล แนวคิดนี้ เน้นปฏิบัติการของความสำนึกหรือความตรึกตรองของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีต่อการบริหารการเลือกตั้ง นโยบายของพรรคและสภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งคล้ายกับว่ากรอบความคิดเชิงเหตุผลของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองและผู้สมัครจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อทัศนคติของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่จะเลือกใคร หรือกลุ่มใด ด้วยเหตุผลอย่างไร

ทฤษฎีระบบ การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยการพิจารณาเชิงระบบมีแนวโน้มจะมองว่าปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้ง เช่น ความสนใจในตัวผู้สมัคร นโยบายของพรรคการเมือง และภาพพจน์ที่มีต่อการปฏิบัติงานของพรรคอาจจะผันแปรไปตามช่วงสมัยของการเลือกตั้ง เพราะว่สิ่งเหล่านี้คือสภาพแวดล้อมของระบบ ดังนั้น ทฤษฎีระบบจะเป็นการศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะในช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้งมาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

แนวคิดเรื่องระบบความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ความสัมพันธ์เชิงระบบเครือญาติ เป็นความสัมพันธ์ตามระดับแนวนอนที่เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นในชีวิตจริงของชาวนาในด้านต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีรากฐานที่เกี่ยวกับการผลิต เนื่องจากมีกิจกรรมการผลิตบางอย่างที่จะต้องทำร่วมกันทั้งหมู่บ้าน เช่น การทำเหมือง ฝาย และการล่าสัตว์ขนาดใหญ่ เนื่องจากเครื่องมือการผลิตเป็นแบบง่าย ๆ ทำให้ต้องใช้แรงงานมากในการเพาะปลูกบางขั้นตอน นอกจากนั้นความสัมพันธ์ยังเกี่ยวเนื่องกับความไม่แน่นอนเกี่ยวกับผลผลิตที่ได้รับในการผลิต ซึ่งในบางปีอาจไม่ได้ผล ระบบเครือญาติจะมีส่วนช่วยเหลือและให้หลักประกันชีวิตการสะสมเพื่อบริโภค ความจำเป็นอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การทำหน้าที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านบริการสังคม ทำให้ระบบเครือญาติเป็นสถาบันที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ เนื่องจากจะเป็นทั้งแหล่งของความร่วมมือช่วยเหลือและคุ้มครองกัน ทำให้จิตสำนึกที่ให้ความสำคัญกับระบบเครือญาติมีรากเง้าที่ลึกซึ้ง

จากความจำเป็นดังกล่าวนี้เองทำให้ต้องมีการสร้างกลไกนานาชนิด เพื่อรักษาความสัมพันธ์เชิงระบบเครือญาตินี้เอาไว้ ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปกฎเกณฑ์ ประเพณี หรือพิธีกรรม

2.2 หลักการสำคัญในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อความสุจริตและเที่ยงธรรม

หัวใจสำคัญของการเลือกตั้งท้องถิ่นตามกฎหมายใหม่ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) คือ การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 144 ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้ คำว่า “โดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ถือว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ซึ่งอาจหมายความว่า แม้ว่าบุคคลนั้นจะยังมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม เมื่อผู้กระทำผิดได้สมัครรับเลือกตั้งแล้วได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นๆ แม้ว่าจะเป็นการกระทำก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ก็อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทลงโทษทางด้านวินัยหรือทางปกครอง โดยอาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง เหตุผลที่สำคัญก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าบุคคลที่จะเข้าสู่สภาไปปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนนั้น จะต้องเป็นผู้ที่สุจริตและเที่ยงธรรม

ในเรื่องของความสุจริตและเที่ยงธรรมนี้ นายมีชัย ฤชุพันธ์ อดีตประธานวุฒิสภา ได้แสดงความเห็นไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกสร้างขึ้นเพื่อให้ดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีส่วนได้ส่วนเสียต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่เป็นจริง (ไม่ใช่พยานหลักฐาน) มาตรฐานในการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วว่า “เพียงมีเหตุอันควรเชื่อว่า” มีความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องดำเนินการ จะปล่อยปละละเลยไม่ได้ คำว่า “อันควรเชื่อ” นั้นมิได้หมายความว่า “ต้องเชื่อ” แม้จะไม่เชื่อแต่มีเหตุ “อันควรเชื่อ” ก็ปฏิเสธ ไม่ได้แล้ว...²²

ดังนั้น หลักการที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องคำนึงถึงก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้ง ก็คือ ความสุจริตและเที่ยงธรรมของทั้งตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคล

²² มีชัย ฤชุพันธ์, ความคิดเสรีของมีชัย (กรุงเทพ : บริษัท เอ.อาร์. บี.ซี.เนส เพรส จำกัด, 2544), หน้า 83 – 84.

ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยในส่วนของหลักการสำคัญในการประกาศผลการเลือกตั้งนั้น ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 2 หัวข้อในการศึกษาดังนี้

2.2.1 หลักเกณฑ์ในการประกาศผลการเลือกตั้ง

การที่บุคคลใดจะได้รับการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการก่อน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการแต่ยังไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ เนื่องจากก่อนประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะทำการสอบสวนและตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือมีการนับคะแนนใหม่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งความสุจริตและเที่ยงธรรมนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเลยทีเดียว ดังนั้น เมื่อกฎหมายบัญญัติให้ความสมบูรณ์ของผลการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

2.2.1.1 หลักเกณฑ์ทางเนื้อหา

ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทางเนื้อหาเสียก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์ทางเนื้อหาที่ว่านี้ ก็คือ การพิจารณาถึงการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีความเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงบุคคลอื่นๆ ที่อาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เช่น การโกงหรือการทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถพิจารณาลักษณะทางเนื้อหาได้จากบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ กล่าวคือ ถ้ามีการกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามไว้แล้ว

เช่น กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้กระทำการโฆษณาหาเสียงด้วยวิธีการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยวิธีการจัดทำให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด จัตุรมุขพ เลี้ยง หรือ หลอกหลวง บังคับขู่เข็ญ ใสร้ายให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผู้สมัคร เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนตามที่ผู้เขียน ได้ยกตัวอย่างมา คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องมีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป ก่อนที่จะรับรองผลหรือประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อที่การประกาศผลการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจักได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั่นเอง

2.2.1.2 หลักเกณฑ์ทางรูปแบบ

นอกจากหลักเกณฑ์ทางเนื้อหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้อง พิจารณาก่อนจะประกาศผลการเลือกตั้งตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีก ประการคือ หลักเกณฑ์ทางรูปแบบ ซึ่งหลักเกณฑ์ทางรูปแบบที่ว่านี้ ก็คือ การพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่จับ ต้องได้และขั้นตอนต่างๆ ในการเลือกตั้ง ที่อาจมีส่วนทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม เช่น กรณีที่มีจำนวนบัตรเลือกตั้งเกินไปจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น จากตัวอย่างกรณีที่มีจำนวนบัตรเลือกตั้งเกินไปจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนี้ หากเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในทางปฏิบัติก็จะให้นำบัตรเลือกตั้งบรรจุลงใน หีบบัตรเลือกตั้งไว้คงเดิมและปิดหีบบัตรเลือกตั้งให้เรียบร้อยและแยกไว้ต่างหาก เพื่อให้ คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่นับคะแนนอีกส่วนหนึ่งดำเนินการตรวจสอบต่อไป จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอื่นใดได้นอกจากต้องรอ ให้มีการตรวจสอบเสียก่อน ซึ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยังไม่สามารถประกาศผล การเลือกตั้งได้

2.2.2 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการประกาศผลการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็หลักเกณฑ์ ทางรูปแบบ หรือหลักเกณฑ์ทางเนื้อหาแล้ว ทำให้ทราบว่าในการประกาศผลการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะต้องคำนึงหรือพิจารณาถึงสิ่งใดบ้างก่อนที่จะทำการ ให้ความเห็นชอบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนสมควรได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งหรือไม่

ซึ่งผลที่ตามมาหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาหลักเกณฑ์ในการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็คือ มีทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งและได้เข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้ง เนื่องจากอาจมีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 57 หรือมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งอาจทำให้การเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ดังนั้น เมื่อมีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือมีการร้องเรียนดังกล่าวเกิดขึ้น ก็ย่อมมีข้อเท็จจริงที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งปรากฏให้เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วกี่แห่ง จำนวนกี่คน และที่ยังค้างหรือยังมิได้ประกาศผลการเลือกตั้งมีกี่แห่ง จำนวนกี่คน โดยผู้เขียนได้นำรายงานสรุปข้อมูลการประกาศผลการเลือกตั้งในส่วนของ การค้างการประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งทั่วประเทศมีจำนวนองค์ประกอบครุองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,857 แห่ง²³ ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

1. กรณีการเลือกตั้งทั่วไป (ครบวาระ) รวมค้างการประกาศผลการเลือกตั้งอยู่ 53 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 50 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 253 คน) แยกเป็น

ปี 2547 : จำนวน 2 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 2 คน สมาชิกสภาท้องถิ่น - คน)

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ จังหวัดสมุทรปราการ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลนิคม จังหวัดบุรีรัมย์ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (มีเรื่องร้องเรียน)

ปี 2548 : จำนวน 36 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 33 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 89 คน)

ปี 2549 : จำนวน 15 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 15 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 164 คน)

²³สรุปข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จากฝ่ายข้อมูลการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 3 มีนาคม 2549

2. กรณีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง/เพิ่มเติม/ใหม่ รวม 138 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 8 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 197 คน) แยกเป็น

ปี 2547 : จำนวน - แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน - คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน - คน)

ปี 2548 : จำนวน 12 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 7 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 5 คน)

ปี 2549 : จำนวน 126 แห่ง (ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 1 คน สมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 192 คน)

จากข้อมูลการค้างการประกาศผลการเลือกตั้งข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีภาระอันหนักในการพิจารณาเรื่องและรายละเอียดต่างๆ ก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้การประกาศผลการเลือกตั้งนั้นๆ เป็นการประกาศผลการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งนอกจากข้อมูลการค้างการประกาศผลการเลือกตั้งจะเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งประการหนึ่งแล้ว ยังมีข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ความสำคัญซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย โดยผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา ต่อไปนี้

2.2.2.1 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหา หรือพบว่ามีการกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

(ก) กรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นกรณีที่เมื่อผลการนับคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานต่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าจะสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่²⁴

กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากผลการนับคะแนนไม่ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งในหลายๆ กรณี เช่น จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่เท่ากับจำนวนต้นข้าวของบัตรเลือกตั้ง ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่าเป็นกรณี “บัตรเขย่ง” เป็นต้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับคะแนนใหม่อีก หากจัดให้มีการนับคะแนนใหม่แล้วคะแนนยังไม่ตรงกันอีก ก็ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าสมควรจะให้มีการเลือกตั้งใหม่เลยหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งหรือคณะกรรมการนับคะแนนหรือผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีได้เกิดจากการกระทำทุจริตใดๆ ก็ได้²⁵

(ข) กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับผลการนับคะแนนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 95 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 92 แล้วเห็นว่าการเลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าได้มีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การทุจริตหรือความ

²⁴พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 94

²⁵สัมภาษณ์ ประสิทธิ์ ไกรสิงห์เดชา, รองผู้อำนวยการสำนักบริหารการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 14 กุมภาพันธ์ 2549.

ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมดังกล่าวหรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่รับการเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

บทบัญญัติตามวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือมีคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งได้ต่อเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานว่าไม่มีการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่หากมีการทุจริตเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะสั่งให้ “ใบเหลือง” เป็นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดหรือหน่วยเลือกตั้งใด ซึ่งอาจเกิดจากการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 57 หรือมาตราอื่นๆ ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่จากการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้กระทำความผิดในฐานฉ้อโกง หรือผู้สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการให้แก่ตนเอง แต่มีบุคคลอื่นได้กระทำการให้แก่ตนเอง และจากการสืบสวนสอบสวนหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครกับบุคคลผู้กระทำผิดไม่พบความสัมพันธ์อันใกล้ชิด แต่เชื่อได้ว่าผู้กระทำผิดเป็นตัวแทน หัวคะแนนของผู้สมัคร คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่อาจจะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้ แต่กรณีนี้ผลของการกระทำทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นหรือหน่วยเลือกตั้งนั้น โดยไม่ต้องรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ เป็นการเลือกตั้งใหม่สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งชุดเดิม นอกจากนั้น หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดหรือหน่วยเลือกตั้งใดมีการกระทำการทุจริต แต่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้งนั้นได้

หรือกรณีที่มีข้อบกพร่องในการจัดการเลือกตั้ง เช่น กรณีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ถูกต้อง โดยมีชื่อผู้ที่ไม่ใช่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านไม่ครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่เจ้าหน้าที่จัดทำว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และบุคคลดังกล่าวได้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต่อมาทราบความผิดพลาดภายหลัง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เป็นต้น

(ค) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และให้คณะอนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่ามีการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าเป็นการกระทำของผู้ใด ถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้ใดจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้สมัครผู้นั้นระงับหรือดำเนินการใดเพื่อแก้ไขความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้นภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ผู้สมัครผู้นั้นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานว่าผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำนั้น

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตราี้ต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครคนใดแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครผู้นั้นด้วย

ในกรณีที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตราี้ภายหลังวันลงคะแนนและผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับที่ได้รับการเลือกตั้ง

ในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้นำความในมาตรา 95 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

กรณีตามมาตรา 96 นี้ เป็นกรณีที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการให้ "ใบแดง" ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 57 และมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้สืบสวนสอบสวนในเบื้องต้นแล้วมีความเห็นว่า

(1) มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

(2) มีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการตาม (1) หรือ

(3) รู้ว่ามีการกระทำการตาม (1) แล้วผู้สมัครผู้ใดไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น

ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้น น่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 แล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนนั้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลา 1 ปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ถ้าหากเป็นกรณีภายหลังวันลงคะแนนและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับที่ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้เสนอสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา 96 วรรค 6 ด้วย

ถ้าการฝ่าฝืนตาม (1) ถึง (3) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งมิได้เป็นผู้กระทำ ก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำ หรือรู้ว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้ว ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาเสนอที่จะไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง และขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ต่อไป

กรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการให้ใบแดงนั้น มีหลักการที่สำคัญคือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำการสืบสวนสอบสวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 57 และมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยเป็นผู้กระทำในฐานะตัวการหรือผู้สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นเป็นผู้กระทำ โดยบุคคลผู้กระทำ ความผิดดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับผู้สมัครในลักษณะที่ใกล้ชิด เช่น นาย ก เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีญาติที่ใกล้ชิด คือ บิดา มารดา ภรรยา สามี บุตร ธิดา หรือบุคคลอื่นกระทำการให้ และ นาย ก อยู่ในเหตุการณ์ที่เห็นได้ชัดว่า นาย ก รู้เห็นเป็นใจด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นาย ก ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และดำเนินคดีอาญากับ นาย ก รวมทั้งบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด เป็นต้น โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 10 (6) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 96 ประกอบมาตรา 118 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

(2) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา 99 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าว

(3) ให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามฐานความผิด เช่น มาตรา 57 ประกอบมาตรา 118 และอื่นๆ เป็นต้น

(4) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลอื่น คือผู้ใดซึ่งไม่ใช่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีอาญาตามฐานความผิดที่พบด้วย

(5) กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีมิได้มีคะแนนสูงสุดในเกณฑ์ที่จะประกาศผลการเลือกตั้ง ถูกดำเนินคดีอาญา แต่ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา 99

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่ากับจำนวนผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 145 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ประกอบมาตรา 10 (7) ของพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 และมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

(7) ให้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาหรือดเว้นการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งที่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งนี้ไม่ต้องเปิดรับสมัครเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ยังคงเหลืออยู่หลังจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

จากทั้ง 3 กรณีที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับผลการนับคะแนนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 57 หรือมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนพบก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ และหากการสืบสวนสอบสวนและไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประสบกับปัญหาและข้อบกพร่องอื่นๆ อีกมากมาย กระบวนการในการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะล่าช้า ส่งผลให้การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นล่าช้าตามไปด้วย แต่ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้ถูกต้องแล้วประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเลย ก็จะทำกับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำการอันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติบังคับไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”²⁶ นั่นเอง

²⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 144 วรรค 1

2.2.2.2 หลังประกาศผลการเลือกตั้ง

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว อาจเกิดกรณีได้ใน 2 กรณีต่อไปนี้

(ก) กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับการเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ให้นำความในมาตรา 96 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 97 โดยอนุโลม”

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ได้มีผู้ร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลแล้วว่ามิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยหากปรากฏมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งว่า

(1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง

(2) การเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือ

(3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่าฝืนมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการเสนอขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ ตามมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีตาม (1) ถึง (3) มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

การฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 อันเป็นเหตุให้มีการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ส่วนใหญ่จะได้แก่ มาตรา 57 และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใด พ.ศ.2546

(ข) กรณีการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นกรณีการร้องคัดค้านตามมาตรา 102 และมาตรา 103 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 102 “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้นเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้อง ต้องให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา 103 “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและพิจารณาแล้วเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือมีกรณีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือมีกรณี que เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือให้มี

การเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือการฝ่าฝืนดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับ ผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี คำสั่งยกคำร้องคัดค้าน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคำร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องคัดค้าน ในกรณีจำเป็นอาจขยายระยะเวลา ได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

ให้นำมาตรา 98 มาใช้บังคับกับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมี คำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม"

หลักการที่สำคัญของกรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (การให้ใบแดง) หรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (การให้ใบเหลือง) คือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศ ผลการเลือกตั้งแล้ว แต่มีการคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยเมื่อมีผู้มีสิทธิคัดค้านได้ ยื่นคัดค้านผลการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล การเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะทำการไต่สวนโดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการไต่ สวนของจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 แล้วเสนอความเห็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับสำนวนและความเห็นของคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วก็จะพิจารณาวินิจฉัยซึ่งอาจเป็นกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ก็ได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งทั้ง 2 กรณีจะต้องเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ ผู้ที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก็หมดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ส่วนกรณีการสั่งเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วยังมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมทั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือหลัง ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็ได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541

และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แต่ผลที่ตามมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจต่างๆ ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมานี้ก็คือ ปัญหาความล่าช้าในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งปัญหาความล่าช้านี้ก็ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาอีกหลายประการ รวมทั้งปัญหาทางกฎหมายอื่นๆ ที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทต่อไป