



## ระบบกฎหมายในการจัดการและการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

### 3.1 การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ที่ได้กำหนดถึงภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ใน มาตรา 144 โดยกำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งประเภทต่าง ๆ นั้น ในส่วนของ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นองค์กรหลักที่ต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 รวมทั้งระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้กำหนดไว้เป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

#### 3.1.1 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

ระบบการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ ทั่วโลกจะมีระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันโดย สากลอยู่ 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก (Majority Election System) และระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน (Proportional Representation Election) ซึ่งที่ได้กล่าวมา นี้เป็นระบบการเลือกตั้งที่เป็นสากล แต่หากจะกล่าวถึงคำว่า “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น” แล้ว ประเทศต่างๆ จะมีระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป สำหรับประเทศไทยมีระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

### 3.1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>1</sup>

องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอยู่ด้วยกัน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแต่ละฝ่ายมีระบบการเลือกตั้ง ดังนี้

(ก) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ออกข้อบัญญัติต่างๆ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นผู้เลือกจากสมาชิกทั้งหมดในสภา

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดจะมีจำนวนไม่เท่ากัน โดยแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีจำนวนตั้งแต่ 24 คน ถึง 48 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการกำหนดรายละเอียดไว้ใน มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546

(ข) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร เพื่อบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นการเลือกตั้งได้ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 285 วรรค 3 ที่ว่า "คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น" แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

---

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.2546

### 3.1.1.2 เทศบาล<sup>2</sup>

เทศบาลมีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในเขตเทศบาลตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด โดยมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งเทศบาลมีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน คือ

(ก) **สภาเทศบาล** ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น การตราเทศบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นต้น สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะแตกต่างกันไปแต่ละประเภทของสภาเทศบาล โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

สภาเทศบาลตำบล : ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน

สภาเทศบาลเมือง : ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน

สภาเทศบาลนคร : ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

(ข) **นายกเทศมนตรี** ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยกฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล วาระในการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระไม่ได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้อีกด้วย

---

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.2546

### 3.1.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>3</sup>

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ประกอบไปด้วย สภาตำบล ซึ่งปัจจุบันสภาตำบลเริ่มลดจำนวนลงเรื่อยๆ เนื่องจากเมื่อสภาตำบลได้รับการยกฐานะโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเปลี่ยนฐานะเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลยังประกอบด้วยคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(ก) สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบล ดังต่อไปนี้

- กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง
  - แพทย์ประจำตำบล
  - บุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น มาเป็นสมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ 1 คน
- สมาชิกสภาตำบลตามที่กล่าวมา จะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี

(ข) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งคอยควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหาร

---

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.2546

ส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี

(ค) นายองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีนายองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในท้องถิ่น โดยนายองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ หากดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปี ก็ให้ถือว่าเป็น 1 วาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี นับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งเดิมไปแล้ว

นอกจากนี้ นายองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายองค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกด้วย

#### 3.1.1.4 กรุงเทพมหานคร<sup>4</sup>

กรุงเทพมหานครเป็นเพียงจังหวัดเดียวในประเทศไทยที่มีการปกครองเป็นแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการบริหาร รวมถึงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยระบบการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(ก) สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั่นเอง

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาในสภาโดยตรง จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น จะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเขตการเลือกตั้ง โดยการกำหนดจำนวนและเขตการเลือกตั้ง จะเป็นคราวๆไป

---

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.2542

กล่าวคือ การเลือกตั้งจะมีได้ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้ง โดยจะมีการกำหนดวันและเวลาทั้งการสมัครและการเลือกตั้ง รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และเขตการเลือกตั้งด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะต้องประชุมกันเพื่อเลือกสมาชิกสภากรุงเทพเป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน และรองประธานสภากรุงเทพมหานครไม่เกิน 2 คน โดยประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ 2 ปี

(ข) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เปรียบเสมือนหัวหน้าในการบริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งเช่นกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถเลือกรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน 4 คน เพื่อช่วยบริหารกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจเลือกเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อีกด้วย

### 3.1.1.5 เมืองพัทยา<sup>5</sup>

เมืองพัทยาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ มีการปกครองและการบริหารที่เป็นอิสระ ระบบการเลือกตั้งของเมืองพัทยา ประกอบด้วย

(ก) สภาเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเมืองพัทยา และกำกับดูแลฝ่ายบริหารเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกสภา

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

เมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน และรองประธานสภาเมืองพัทยา 2 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาเมืองพัทยาด้วยกันเอง

สมาชิกสภาเมืองพัทยามีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี

(ข) นายกเมืองพัทยา ตามกฎหมายฉบับเดิม นายกเมืองพัทยาได้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เนื่องจากสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกด้วยกันเองคนหนึ่ง เพื่อดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยา แต่ในปัจจุบันตำแหน่งนายกเมืองพัทยาได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นผู้บริหารเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเมืองพัทยา รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาด้วย<sup>6</sup>

### 3.1.2 องค์กรและกระบวนการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ในการจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ย่อมต้องมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินกระบวนการต่างๆ ในการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย ไม่ให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงที่เป็นการทำลายประชาธิปไตยอย่างรุนแรงโดยตรง เมื่อมีความตระหนักถึงความต้องการให้มีการเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างสุจริตและยุติธรรม จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อช่วยดูแลการบริหารการเลือกตั้งของประเทศ ซึ่งองค์กรกลางที่กล่าวถึงนี้ มีชื่อเป็นทางการว่า “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเริ่มจากการที่รัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ประสงค์ที่จะให้

<sup>6</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 642.

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม<sup>7</sup> แต่องค์กรนี้เป็นเพียงองค์กรที่อยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐกับเอกชนโดยทำหน้าที่หลัก คือ ตรวจสอบดูแลการเลือกตั้งให้เรียบร้อยและกระตุ้นให้ประชาชนสนใจการเลือกตั้งเท่านั้น ในส่วนของการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดังที่เคยปฏิบัติมา

ภายหลังจากที่องค์กรกลางได้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานในการเลือกตั้งมาระยะหนึ่งองค์กรกลางต้องประสบกับปัญหาด้านต่างๆ มากมาย ซึ่งปัญหาที่สำคัญก็คือ ปัญหาการที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีอำนาจเต็มที ความไม่เป็นกลางขององค์กรกลาง และการเป็นองค์กรที่ไม่ถาวร ทำให้องค์กรกลางมีบทบาทที่จำกัดอย่างมาก ต่อมาเมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ...<sup>8</sup> จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดการเลือกตั้งทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือโดยเฉพาะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาจัดการเลือกตั้งในสองปีกว่าที่ผ่านมา องค์กรที่ดำเนินกระบวนการในการจัดการเลือกตั้งของท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานราชการระดับกระทรวงที่มีเครือข่ายแยกย่อยในระดับจังหวัด โดยเฉพาะกรมการปกครอง ประกอบด้วยหน่วยงานและข้าราชการในสังกัดประจำอยู่ในแต่ละจังหวัด และลงลึกไปถึงระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ล้วนแล้วแต่เป็นบุคลากรที่มีความรู้ผ่านประสบการณ์ของการจัดการเลือกตั้งทั้งสิ้น<sup>9</sup> โดยในการจัดการเลือกตั้งของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจะปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั่นเอง

<sup>7</sup>สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, เอกสารวิชาการเนื่องในงานวันสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง 4 ปี คณะกรรมการการเลือกตั้ง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2545), หน้า 69-70.

<sup>8</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

<sup>9</sup>สรุปประเด็นคำบรรยายของอธิบดีกรมการปกครอง (นายสุจิตต์ ปัจฉิมนันท์) ในการประชุมชี้แจงนโยบายการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ณ ห้อง ESCAP HALL ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545



ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2545 มีผลให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถ่ายโอนอำนาจในการควบคุมหรือดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เข้ามารับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 บัญญัติไว้ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกระบวนการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยบทบาทสำคัญอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.)<sup>10</sup> นั้น ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

### 3.1.2.1 การเตรียมการจัดการเลือกตั้ง

การเตรียมการจัดการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยานั้น จะเกิดขึ้นเมื่อมีกรณีต้องเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งใหม่ หรือกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระ เรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วัน นับแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระ หรือกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากครบวาระ เรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งซ่อม

<sup>10</sup>คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 8, มาตรา 19 ถึง มาตรา 21, มาตรา 43, มาตรา 49 และ 50, มาตรา 54 ถึง มาตรา 56, มาตรา 60, มาตรา 83 และ 84, มาตรา 93 ถึง มาตรา 96, มาตรา 100, มาตรา 106 และ 107

แทนที่ตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งอาจเป็นกรณี ตาย หรือลาออก ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากครบวาระ<sup>11</sup> กำหนดระยะเวลาในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามที่กล่าวมา มีข้อยกเว้นได้ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาได้ด้วย

ในการเตรียมการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีขั้นตอนสำคัญในการเตรียมการเลือกตั้งดังนี้

(ก) ระบบงานธุรการ สำหรับงานธุรการต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องดำเนินการมีดังต่อไปนี้

การประกาศให้มีการเลือกตั้ง<sup>12</sup> : ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 19 (หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้ประกาศให้มีการเลือกตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อน

การแบ่งเขตเลือกตั้ง<sup>13</sup> : การแบ่งเขตเลือกตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งออกเป็นแต่ละรูปแบบ ดังนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ถือเป็นเขตเป็นเขตเลือกตั้ง

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะพึงมีในอำเภอนั้น

(3) การเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.)

(3.1) เทศบาลตำบล (ทต.) ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็น 2 เขตเลือกตั้ง

(3.2) เทศบาลเมือง (ทม.) ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็น 3 เขตเลือกตั้ง

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 7

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8

<sup>13</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

เลือกตั้ง (3.3) เทศบาลนคร (ทน.) ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็น 4 เขต

เลือกตั้ง (4) การเลือกตั้งเมืองพัทยาให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 4 เขต

เลือกตั้ง (5) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

(6) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นรูปแบบอื่น ให้ถือเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น<sup>14</sup> ให้ใช้เขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้ง

การกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง<sup>15</sup> : ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน โดยที่หน่วยเลือกตั้งจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางมาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ส่วนที่เลือกตั้งจะต้องเป็นสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสถานที่ที่ประชาชน เข้า-ออก สะดวก มีป้ายหรือเครื่องหมายแสดงขอบเขตบริเวณของที่เลือกตั้ง รวมถึงการคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>16</sup>

การรับสมัครผู้ลงเลือกตั้ง<sup>17</sup> : ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งดำเนินการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย

(ข) การจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ในการจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะประสานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง และกรมการปกครอง โดยผู้อำนวยการทะเบียนกลาง

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20

ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร<sup>18</sup> มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากหลักฐานทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแยกเป็นรายจังหวัดไว้เป็นประจำ

(ค) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>19</sup> ในขั้นตอนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเป็นหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น วุฒิกการศึกษา คุณสมบัติทั่วไป ลักษณะต้องห้ามต่างๆ เป็นต้น

(ง) การเตรียมบุคลากรในการจัดการเลือกตั้งด้านต่างๆ นอกเหนือจากบุคลากรที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.ท้องถิ่น) แต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง 1 คน คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง 7 คน และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้งอย่างน้อยที่เลือกตั้งละ 2 คน<sup>20</sup>

นอกจากนี้ บุคลากรที่มีความสำคัญในการจัดการเลือกตั้งเช่นกัน คือ คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง (กนค.) และเจ้าหน้าที่นับคะแนนเลือกตั้ง โดยแต่งตั้งมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่มีการเลือกตั้งนั้น ซึ่งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประชุมปรึกษาหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน<sup>21</sup>

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44 และ 45

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 มาตรา 87 และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการ

### 3.1.2.2 การดำเนินการเลือกตั้ง

สำหรับหัวข้อการดำเนินการเลือกตั้งนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงขั้นตอนต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมถึงเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

(ก) การจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นการจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งในคูหาที่จัดเตรียมไว้ ซึ่งกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมาลงคะแนนเสียง หรือที่เรียกว่าหย่อนบัตรเลือกตั้งได้นั้น คือ ระยะเวลา 08.00 – 15.00 น.<sup>22</sup>

(ข) ตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง โดยกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ ตรวจสอบบัตรประชาชน และคุณสมบัติทั่วไปของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนที่จะจ่ายบัตรลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>23</sup>

(ค) การนับบัตรเลือกตั้งเป็นคะแนน การนำหีบบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งมาส่ง รวมถึงการรวบรวมผลคะแนนและรายงานผลคะแนน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผยและห้ามเลื่อนหรือประวิงเวลาการนับคะแนน ตามระเบียบวิธีการและรายละเอียดในการนับคะแนนของคณะกรรมการ

---

กำหนดสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งและวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 16 และ 17

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 67

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 69

การเลือกตั้ง<sup>24</sup> เมื่อนับคะแนนเลือกตั้งและประกาศผลการนับคะแนน จำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรที่ใช้และจำนวนบัตรที่เหลือจากการลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว ให้ประกาศโดยเปิดเผย แล้วรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทันที เพื่อรวบรวมผลการนับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หลังจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศผลการนับคะแนนของเขตเลือกตั้งและรายงานแสดงผลการนับคะแนนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยเร็ว หากเกิดกรณีผลการนับคะแนนไม่ตรงกับรายงานการใช้สิทธิของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบให้ถูกต้องและถ้ายังไม่ถูกต้อง ให้จัดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าสมควรมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่<sup>25</sup>

(ง) การประชุมก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกันว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกาศผลการเลือกตั้งต่อไป<sup>26</sup> เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานดังกล่าวมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ก็จะทำการประชุมปรึกษาหารือเพื่อจัดทำใบประกาศผลการเลือกตั้ง แล้วแจ้งกลับไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้แจ้งการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>24</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 มาตรา 88 รวมถึงมาตรา 90 และมาตรา 91

<sup>25</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 92 และ 94

<sup>26</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 95

### 3.1.2.3 การประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>27</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยกฎหมายกำหนดกรอบของการประกาศผลการเลือกตั้งไว้ว่า ในการประกาศผลการเลือกตั้งทุกครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องตรวจสอบว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเสียก่อน อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรืออำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยเป็นการนำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โอนมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ได้กำหนดไว้ก่อนแล้วจึงจะมีคำวินิจฉัยโดยคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีสภาพบังคับเด็ดขาดหรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (Judicial function) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนได้<sup>28</sup> ดังนั้นแม้ว่าผลการนับคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจะได้รับคะแนนสูงสุด แต่ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบแล้วพบว่า การเลือกตั้งหรือการนับคะแนนไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดคนนั้น และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเรียกว่า

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94 ถึง มาตรา 96

<sup>28</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, คำชี้แจงเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (เอกสารโรเนียวของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง), หน้า 2.

เป็นการให้ “ใบเหลือง”\* แต่ถ้ามีหลักฐานพอเชื่อได้ว่าความไม่สุจริตที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพบเป็นการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด เพื่อไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งใหม่ หรือเรียกว่าเป็นการให้ “ใบแดง”\*\*

---

\* ตามมาตรา 85/7 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการนับคะแนนเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจะงดการประกาศผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้” หรือที่เรียกกันว่าการให้ “ใบเหลือง” คือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด เนื่องจากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะคะแนนเลือกตั้ง แต่ กกต. ไม่มีมติเอกฉันท์ที่จะประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้สมัครผู้นั้นเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. เพราะฉะนั้น เขตเลือกตั้งนั้นจึงต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่โดยอัตโนมัติโดยที่ กกต. ไม่ต้องมีมติอื่นใดอีก แต่ผู้สมัครที่ได้รับใบเหลืองไปแล้วนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครที่อาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ และหากได้คะแนนสูงสุดอีกในครั้งที่สองโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กกต. สามารถประกาศรับรองผลให้ผู้สมัครผู้นั้นเป็น ส.ส. ได้ แม้ว่าจะเคยได้รับใบเหลืองมาครั้งหนึ่งแล้วก็ตาม ผู้สมัครที่ได้รับใบเหลืองนอกจากจะเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งใหม่ได้แล้ว ผู้สมัครผู้นั้นจะไม่ถูกฟ้องร้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

\*\* ตามมาตรา 85/1 กฎหมายเดียวกับข้างต้น แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 บัญญัติว่า “ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้า กกต. สืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามีความอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใด กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือ รู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่น กระทำการดังกล่าวหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้า กกต. เห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ กกต. สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่ กกต. มีคำสั่ง” (กมลชัย รัตนสกาวงศ์ “ใบแดง ใบเหลือง และการสอย : ผลของการตีความกฎหมายเลือกตั้ง” 2545 : 259 - 268)



ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรให้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะดำเนินการตามที่ได้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำการประชุมปรึกษาหารือเพื่อจัดทำใบประกาศผลการเลือกตั้ง แล้วแจ้งกลับไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อให้แจ้งการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

#### 3.1.2.4 การคัดค้านผลการเลือกตั้ง

ในเรื่องของการคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้เขียนขออธิบายให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันของ 2 ประเด็น ต่อไปนี้

(ก) การร้องเรียน การร้องเรียนไม่ใช่การคัดค้านผลการเลือกตั้ง เนื่องจาก การร้องเรียนจะเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนวันเลือกตั้ง กล่าวคือ ถ้ามีการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันที่ 15 พฤษภาคม ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้ตั้งแต่ก่อนวันเลือกตั้งจนถึงในวันที่มีการเลือกตั้ง โดยผู้ร้องเรียนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้ในเวลาที่กำหนดให้มาลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งก็คือตั้งแต่เวลา 08.00 – 15.00 น. หากสิ้นสุดเวลาลงคะแนนเลือกตั้งในเวลา 15.00 น. แล้ว ก็สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้จนถึงวันถัดจากวันประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว 3 วัน และถ้าไม่มีเรื่องร้องเรียนใดๆ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้

(ข) การคัดค้านการเลือกตั้ง ก็คือ การคัดค้านการเลือกตั้งนั่นเอง โดยผู้ร้องคัดค้านสามารถร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อปิดหีบลงคะแนนแล้วหากไม่มีเรื่องร้องเรียน ก็หมายความว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นๆ ได้แล้ว หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผล

การเลือกตั้ง<sup>29</sup> โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้วิธีพิจารณาได้สวนและแสวงหาหลักฐาน โดยให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้านหรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน หรือมาให้อภัยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และจะวินิจฉัยตัดสินโดยใช้หลักฐานเมื่อปรากฏ หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า<sup>30</sup>

- (1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง
- (2) การเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือ
- (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546\*

---

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 102

<sup>30</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 104

\* มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

- (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด
- (2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (3) ทำการโฆษณาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ
- (4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด
- (5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

เมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ได้กล่าวมา ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการเสนอขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (การให้ใบแดง) ผู้นั้นมีกำหนดเวลา 1 ปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ ตามมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีตาม (1) ถึง (3) มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งแต่สำหรับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (การให้ใบเหลือง) จะเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ที่กล่าวมาแล้ว และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใด พ.ศ.2546

---

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายใน 60 วันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2)

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศเพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา

### 3.2 ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ในระบบกฎหมายของการประกาศผลการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็น การเลือกตั้งระดับชาติหรือการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ต่างก็มีปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นได้ทั้งนั้น โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็คือกฎหมาย ซึ่งในที่นี้หมายถึงกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยผู้เขียนขอเสนอปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ดังนี้

#### 3.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นล่าช้า

นับตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมทั้งสิ้น 7,857 แห่ง ในปี 2547 คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ 2,000 กว่าแห่ง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวที่ต้องจัดการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศ และมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายร้อยองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งที่ตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งเนื่องจากครบวาระขึ้นเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2547 ถึง วันที่ 3 มีนาคม 2549<sup>31</sup> ซึ่งผ่านมาเป็นเวลา 2 ปีแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเลย คือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ อำเภอบาง

<sup>31</sup>ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังค้างการประกาศผลการเลือกตั้ง ฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 1 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ได้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมด 5 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2547 ครั้งที่ 2 วันที่ 5 กันยายน 2547 ครั้งที่ 3 วันที่ 8 พฤษภาคม 2548 ครั้งที่ 4 วันที่ 28 สิงหาคม 2548 และครั้งที่ 5 วันที่ 8 มกราคม 2549 นอกจากนี้ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ อีก ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ประกาศผลการเลือกตั้งเช่นกัน

จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กล่าวมา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการพัฒนา รวมทั้งงานที่ให้บริการประชาชนงบประมาณต้องผ่านสภาท้องถิ่นก็ต้องหยุดชะงักลง เว้นแต่เป็นงานบริหารตามปกติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกิดผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นล่าช้า ก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาหลายประการ ดังนี้

### 3.2.1.1 ปัญหาการกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 285 วรรค 5 ว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้บัญญัติถึงอายุของสภาท้องถิ่น และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นว่า "...คราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง" เช่น นาย ก เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแห่งหนึ่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันอาทิตย์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2549 หลังจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้แก่ นาย ก ในวันศุกร์ที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549 ดังนั้นสมาชิกภาพของ นาย ก จึงถือว่าเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้งซึ่งก็คือวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2549 เป็นต้น จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมานี้ถือว่าเป็นกรณีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามปกติที่มีได้มีปัญหาอะไรเกิดขึ้น แต่สำหรับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า ซึ่งอาจจะเป็นการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นล่าช้าเป็นบางคน หรือประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นล่าช้าก็เป็นได้ หรือถ้าจะกล่าวให้เข้าใจมากยิ่งขึ้นก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนไม่พร้อมกัน และอาจประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหาร

ท้องถิ่นไม่พร้อมกับสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย ผู้เขียนขอยกตัวอย่างต่อเนื่องจากตัวอย่างก่อนหน้านี้ คือ ในกรณีที่ นาย ก ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและได้รับการประกาศผลการเลือกตั้ง และสมาชิกภาพก็ได้เริ่มนับมาแล้ว ส่วน นาย ข เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอีกคนหนึ่งและเลือกตั้งวันเดียวกันกับ นาย ก แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้แก่ นาย ข เนื่องจาก นาย ข ถูกประชาชนร้องเรียน เมื่อผ่านไป 1 ปี คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนเสร็จสิ้นเป็นอันยุติว่า นาย ข หรือบุคคลอื่นๆ ไม่ได้กระทำการใดๆ อันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งตามที่มีประชาชนร้องเรียน จึงได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้แก่ นาย ข ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2550 ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าไป 1 ปี แต่ไม่ได้หมายความว่า นาย ข จะมีสิทธิดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระได้อีก 4 ปีเต็มตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะสมาชิกภาพของ นาย ข ต้องเริ่มตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งก็คือวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2548 จึงทำให้การนับตามวาระ 4 ปีของ นาย ข เริ่มวันเดียวกับ นาย ก ดังนั้นเมื่อผ่านมา 1 ปีแล้ว ทำให้ นาย ข มีสิทธิดำรงตำแหน่งในวาระได้อีกเพียง 3 ปีต่อจากวันประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อ นาย ข ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างแน่นอน เนื่องจากเมื่อการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งปรากฏว่า นาย ข เป็นผู้สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่มีหลักฐานอันใดที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งควรเชื่อว่า นาย ข หรือบุคคลอื่นทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นาย ข เป็นผู้บริสุทธิ์ และกรณีที่ นาย ข ถูกร้องเรียน อาจเกิดจากการที่ถูกฝ่ายตรงข้ามกลั่นแกล้งก็ได้ ดังนั้น ถ้า นาย ข ไม่ถูกร้องเรียน นาย ข ย่อมมีโอกาสได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งพร้อมกับ นาย ก แต่เมื่อถูกร้องเรียนแล้วปรากฏให้เห็นว่า นาย ข ไม่มีความผิดอะไร อย่างนี้ย่อมทำให้ นาย ข เสียสิทธิทั้งในเรื่องของการได้ทำงานในสภาท้องถิ่นจริงๆ 4 ปี เสียสิทธิในเรื่องของค่าตอบแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่น และยังทำให้มีปัญหาอื่นๆ ตามมาอีก โดยที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป สำหรับกรณีตามที่กล่าวมานี้จึงถือว่าวันเริ่มต้นสมาชิกภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งเริ่มในวันเดียวกัน เพียงแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนอยู่ในสภาท้องถิ่นจริงๆไม่ถึง 4 ปี ดังนั้นการพ้นจากตำแหน่งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนในกรณีนี้ จึงพ้นจากตำแหน่งในวันเดียวกัน กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันนั่นเอง

กรณีต่อมาที่เป็นปัญหาในการกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นก็คือ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคน หรือผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวน และได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้สมัครรับ

เลือกตั้งได้รับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานเพียงพอที่จะฟังได้ว่า บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว จึงทำให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคน หรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งแรก และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการให้ "ใบเหลือง" ซึ่งการมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดิมยังคงมีสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ ต่อมาผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดิมที่ถูกให้ใบเหลืองตามที่กล่าวมาเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งอีก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เรื่องการกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพ เนื่องจากตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง จึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระ 4 ปี ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>32</sup> เช่น กรณีของสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง ที่ได้มีข้อหารือไปยังกระทรวงมหาดไทย<sup>33</sup> ถึงปัญหาการเริ่มต้นสมาชิกภาพ ทางคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นโดยสรุปได้ว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และ มาตรา 19 กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามวาระ จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวต้องการที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากันคือ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ดังนั้น อายุของสภาเทศบาลนครลำปางจะเริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางในครั้งที่สองจนครบ 4 ปี เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งและได้มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมด สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางแต่ละคนก็จะเริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งครั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางแต่ละคน จนถึงวันครบอายุของสภา จากตรงนี้จะเห็นได้ว่า แม้ว่าถ้ามีกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนถูกให้ใบเหลืองในการเลือกตั้งครั้งที่สองและมีการเลือกตั้งใหม่อีกในครั้งที่สาม แล้วกว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งก็ใช้เวลานานอีก ซึ่งวันเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ยังคงเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้งในครั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นคนนั้นได้รับเลือกตั้งอยู่ แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ต้อง

<sup>32</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 285 วรรค 5

<sup>33</sup>รายงานการประชุม คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ครั้งที่ 45/2548, วันพุธที่ 21 ธันวาคม 2548, หน้า 9.

พ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคนสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันเดียวกันตามกำหนดอายุของสภาท้องถิ่นที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ในตัวเอง หรือถ้าในกรณีของนายกเทศมนตรีเมืองบางบัวทองคนปัจจุบันคือ นายโกวิทย์ เจริญนนทสิทธิ์ ที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2547 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งไม่รับรองผลการเลือกตั้งในครั้งแรกและให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันที่ 17 ตุลาคม 2547 ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ระยะเวลาในการพิจารณาผลการเลือกตั้งในครั้งแรกเป็นเวลานานเกือบ 7 เดือน และเมื่อการเลือกตั้งในครั้งหลังนี้ปรากฏว่า นายโกวิทย์ เจริญนนทสิทธิ์ เป็นผู้ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2547 ซึ่งเท่ากับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ระยะเวลาตั้งแต่มีการเลือกตั้งครั้งแรกจนถึงมีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งประมาณ 9 เดือน 20 วัน ส่งผลให้นายโกวิทย์ เจริญนนทสิทธิ์ เริ่มต้นสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ซึ่งก็คือ วันที่ 7 มีนาคม 2547 ทำให้การอยู่ในตำแหน่งของนายโกวิทย์ เจริญนนทสิทธิ์ ต้องหายไป 9 เดือน 20 วัน เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น แต่ได้เกิดปัญหาตามมาคือ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพดังกล่าว จึงได้มีข้อหารือในประเด็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง(การเริ่มต้นสมาชิกภาพ)ผู้บริหารท้องถิ่นไปยังกระทรวงมหาดไทย<sup>34</sup> ทางคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ได้พิจารณาและให้ความเห็นโดยสรุปได้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนสองครั้ง โดยที่การเลือกตั้งครั้งแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ต่อมาการเลือกตั้งในครั้งที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ดังนั้น ตามนัยมาตรา 95 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 จึงถือว่าวันเลือกตั้งในครั้งที่สองเป็น "วันเลือกตั้ง" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่า "วันเลือกตั้ง" ที่จะถือว่ามีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งก็คือวันที่ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการรวมคะแนนเสียงเลือกตั้งอันเกิดจากวันเลือกตั้งนั้นด้วย เพราะฉะนั้นในกรณีของนายกเทศมนตรีเมืองบางบัวทอง (นายโกวิทย์ เจริญนนทสิทธิ์) จึงมีกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพหรือการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นนับตั้งแต่วันเลือกตั้งในครั้งที่สอง ซึ่งก็คือ วันที่ 17 ตุลาคม 2547 เป็นต้น

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.



จากกรณีดังกล่าวมาข้างต้น มีผู้ให้ความเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและให้หลักประกันเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองและตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การเริ่มต้นสมาชิกภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นควรครบวาระ 4 ปีอย่างแท้จริงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 285 วรรค 5 และเมื่อจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับเมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการเริ่มต้นสมาชิกภาพในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่ง (วันเริ่มต้นสมาชิกภาพ) นับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า จะมีผลทำให้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ครบ 4 ปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบกับในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การสิ้นสุดของวาระในแต่ละส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องสิ้นสุดพร้อมกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องพ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน ดังนั้นจึงควรบัญญัติให้การเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นควรแตกต่างกัน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นเริ่มต้นสมาชิกภาพนับแต่วันเลือกตั้ง เทียบเคียงกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นควรบัญญัติให้เริ่มต้นสมาชิกภาพนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>35</sup>

ผู้เขียนมีความเห็นว่า สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า นั้น ควรจะแก้ไขกันที่ต้นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีก ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวทางแก้ไขปัญหานี้ในบทที่ 4 แต่สำหรับในเรื่องของปัญหาการกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งไม่พร้อมกัน เช่น สมาชิก

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ โกวทิย์ เจริญนนทสิทธิ์, นายกเทศมนตรีเมืองบางบัวทอง, 22 กุมภาพันธ์ 2549.

สภาท้องถิ่นได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งครบตามจำนวนที่พึงมีแล้ว (ครบทั้งสภาท้องถิ่น) แต่ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งจนผ่านไปเป็นระยะเวลาานาน ซึ่งอาจจะเป็นปีหรือ 2 ปี ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญย่อมส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะเมื่อมีสภาท้องถิ่น แต่ยังไม่มีผู้บริหารท้องถิ่น หรือถ้ามีผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังไม่มีสภาท้องถิ่น การทำงานต่างๆ ก็จะเป็นไปอย่างยากลำบากไม่ราบรื่นอย่างแน่นอน เปรียบได้กับมนุษย์ถ้ามีแขนข้างขวา แต่ไม่มีแขนข้างซ้าย ก็ย่อมจะทำงานได้ไม่ถนัดเท่าไรนัก

### 3.2.1.2 ปัญหาการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทน ฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เดิมได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้เขียนเข้าใจว่าการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทนฯ ฉบับเดิมกำหนดไว้เช่นนี้ น่าจะมีเหตุผลในลักษณะที่ว่า ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เขาก็ยังไม่ได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด และเมื่อเขายังไม่ได้ทำงาน ยังไม่มีหน้าที่ ก็ไม่สมควรที่จะได้รับเงินเดือน หรือค่าตอบแทนใดๆ ด้วย ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทนฯ ดังกล่าวนี

ต่อมาเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 จำนวน 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิมที่กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งเปลี่ยนเป็นให้จ่ายค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่เลือกตั้งเป็นต้นไป และให้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวกับสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน และค่าตอบแทนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับด้วย ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีการจ่ายเงินเดือนและ

คำตอบแทนอื่นๆ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและคำตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 ที่ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิได้รับเงินเดือน คำตอบแทนประจำตำแหน่งและคำตอบแทนพิเศษ ตั้งแต่วันเลือกตั้ง ดังนั้น จึงทำให้ถึงแม้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อผ่านไป 2 ปี สมาชิกภาพเริ่มนับ 4 ปีตั้งแต่วันเลือกตั้ง ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาทำงานอย่างแท้จริงอีกแค่เพียง 2 ปีที่เหลือ แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นี้ก็จะได้รับเงินเดือน คำตอบแทนประจำตำแหน่งและคำตอบแทนพิเศษตั้งแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายความว่าเขามีสิทธิได้รับเงินเดือนย้อนหลังไปอีก 2 ปีที่ผ่านมาด้วย ผู้เขียนเห็นด้วยตามนี้ เพราะผู้เขียนคิดว่าคนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งด้วย ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นผู้เลือกเขาเข้ามาเพื่อให้เป็นผู้แทนของประชาชนตั้งแต่แรก แต่เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องถูกร้องเรียน ไม่ว่าจะใครเป็นผู้ร้องเรียน หรือไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดๆ ก็ตาม เมื่อปรากฏผลในตอนท้ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ระยะเวลาอาจจะหลายเดือน หรืออาจจะในปี เพื่อทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้น และการใช้ระยะเวลานานตรงนี้ก็ไม่ใช่ความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่เป็นการใช้อำนาจ เป็นการใช้อุดลยพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง แล้วเมื่อผลสืบสวนสอบสวนออกมาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้บริสุทธิ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้ระยะเวลานานนี้มีได้เป็นผู้ทุจริตในการเลือกตั้งตามที่ถูกร้องเรียน เขาก็ย่อมมีสิทธิและสมควรได้รับเงินเดือนในช่วงตั้งแต่วันเลือกตั้งจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งด้วย เนื่องจากถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นี้ไม่มีเรื่องร้องเรียนใดๆ เลย เขาก็ต้องเป็นผู้อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งได้อยู่แล้ว และถ้าเขาได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งตั้งตั้งตั้งแต่เมื่อสองปีที่ผ่านมา เขาก็สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และได้ทำงานพัฒนาท้องถิ่นให้กับประชาชนที่เลือกเขาเข้ามาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับท้องถิ่นได้อย่างมากมายอีกด้วย

สำหรับการจ่ายคำตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นก็คือ ในกรณีที่เป็นผลมาจากการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นถูกให้ใบเหลือง แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งอาจจะมีการเลือกตั้งใหม่สองครั้ง สามครั้ง

หรือมากกว่านั้น และถ้ายิ่งรวมกับเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกว่าจะประกาศผลการเลือกตั้งอีก ก็ยิ่งทำให้ระยะเวลาที่เหลือในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนนั้นยิ่งเหลือน้อยไปด้วย เมื่อกฎหมายกำหนดให้การเริ่มต้นสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่ “วันเลือกตั้ง” ซึ่งตามนัยแห่งกฎหมายที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้แล้วว่า ย่อมหมายความว่าวันที่มีการเลือกตั้งเป็นครั้งสุดท้าย แต่สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นจะแตกต่างกับผู้บริหารท้องถิ่น เพราะถึงแม้ว่าสมาชิกภาพจะเริ่มนับตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งสุดท้าย แต่เมื่ออายุของสมาชิกมีวาระ 4 ปี จึงทำให้การนับระยะเวลา 4 ปี เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งครั้งแรกเลย ดังนั้น ค่าตอบแทนที่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หลายครั้ง จึงได้รับตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายนั่นเอง ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการจ่ายค่าตอบแทนในกรณีตามที่กล่าวมานี้ เนื่องจากถ้าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หลายครั้ง เพราะอาจจะเกิดจากสาเหตุที่มีผู้ร้องเรียนจริงหรืออาจถูกกลั่นแกล้ง แต่สุดท้ายสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นี้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งทุกครั้ง ย่อมแสดงให้เห็นว่า เขาเป็นผู้บริสุทธิ์ ได้รับการเลือกตั้งมาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมไม่ยุติธรรมสำหรับเขาเลย ผู้เขียนเห็นว่าตามกรณีที่เกิดขึ้นนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นก็ควรได้รับค่าตอบแทนตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งแรกด้วยเช่นกัน แต่สุดท้ายแล้วผู้เขียนมีความเห็นเพื่อให้เป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายจึงควรแก้ไขปัญหาที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้ก่อน โดยที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

### 3.2.1.3 ปัญหาการเปิดประชุมสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งแรก

ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะ เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาได้กำหนดถึงการประชุมสภาท้องถิ่นไว้ในลักษณะดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องมีการประชุมสภาเพื่อเลือกประธานสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และเมื่อได้มีการเลือกประธานสภา รองประธานสภา และตำแหน่งอื่นๆ แล้ว ฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะได้แถลงนโยบายต่อสภา แล้วจึงจะบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดระยะเวลาในการเรียกประชุมสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>36</sup>

เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกประชุมสภาเทศบาลภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว<sup>37</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอจะต้องเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>38</sup>

กรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร<sup>39</sup>

เมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะต้องเรียกประชุมสภาเมืองพัทยภายใน 15 วันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาแล้วเสร็จ<sup>40</sup>

จากการที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับได้กำหนดระยะเวลาในการเรียกประชุมสภาครั้งแรก โดยกำหนดระยะเวลาภายใน 15 วันเท่ากันทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อสังเกตแล้วจะเห็นได้ว่าในส่วนของข้อกำหนดเริ่มนับวันแรกแตกต่างกันไป บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กำหนดว่า “นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง...” บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า “นับแต่วันเลือกตั้ง...” และในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบาล” ได้กำหนดไว้ชัดเจนเลยว่า “นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว” แม้ว่าในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะไม่ได้กำหนดว่าต้องครบตามจำนวน แต่ก็เป็นที่เข้าใจว่าไม่ว่าจะนับแต่เมื่อใดก็ตาม

<sup>36</sup>พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 22

<sup>37</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 24

<sup>38</sup>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 53

<sup>39</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 30

<sup>40</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 29

แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกมีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบตามจำนวนเท่านั้น เพราะถ้ากฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาตามมาได้อีก กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งเพียงแค่นั้นหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด ก็คงจะเปิดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกไม่ได้ เพราะถือว่าในสภาท้องถิ่นมีผู้แทนของประชาชนน้อยเกินไป หรือถ้ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจตนารมณ์ว่า เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดแล้วให้เปิดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกได้เลย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมานี้ก็คงจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว

แม้ว่าบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล จะมีการกำหนดว่าให้เปิดประชุมสภาครั้งแรกภายใน 15 นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนั้น จะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างเรื่องการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนคัดค้านต่างๆ เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็กับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความจำเป็นต้องรีบประกาศผลการเลือกตั้งเพื่อให้ทันต่อการเปิดสมัยประชุมครั้งแรกของสภาท้องถิ่นในกรณีที่นับแต่วันเลือกตั้ง (ตามกฎหมายฉบับเดิม) ที่อาจเป็นการทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสององค์กรโดยกำหนดว่านับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งตามที่กล่าวมา ไม่ได้เป็นการทำให้การเปิดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกสามารถเปิดประชุมได้เร็วขึ้นได้ เนื่องจากการเปิดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกจะสามารถเปิดประชุมได้ก็ต่อเมื่อ มีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจนครบสมบูรณ์ทั้งหมดแล้วเท่านั้น เพราะการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องจากต้องมีการเลือกประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงนโยบายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งถ้าไม่สามารถเปิดประชุมสภาท้องถิ่นได้ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เลยไม่สามารถดำเนินการไปได้ เนื่องจากเกิดภาวะช่องว่างทางการบริหาร ทำให้การจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาที่เป็นนโยบายต่างๆ ต้องหยุดชะงักหมด ก็ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและท้องถิ่นได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามจำนวนทั้งหมด เนื่องจากต้องควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว และเมื่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้งยึดหลักโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจึงทำให้การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นล่าช้า ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการเปิดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกตามที่ได้กล่าวมา

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการเปิดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรก อีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วในปัญหาเรื่องกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพ แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการประชุมสภาครั้งแรกได้เช่นกัน กล่าวคือ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นประกาศผลการเลือกตั้งครบตามจำนวนแล้ว แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายให้เปิดประชุมสภาท้องถิ่นได้ เพราะมีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบตามจำนวนแล้ว แต่ในทางความเป็นจริงเมื่อยังไม่มีตัวผู้บริหารท้องถิ่น สภาก็ยังดำเนินการใดๆ ไม่ได้อยู่ดี เพราะผู้บริหารท้องถิ่นต้องแถลงนโยบายต่อสภา เมื่อไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเข้ามาแถลงนโยบายต่อสภาแล้ว การเปิดประชุมสภาท้องถิ่นก็ทำได้แต่่างานของสภาเท่านั้น เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่ต้องมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสนอต่อสภาท้องถิ่น เช่น มีโครงการสร้างถนนต้องเสนอให้สภาอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้เลย ถึงแม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้กำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาลักษณะอื่น ๆ อีก<sup>41</sup> ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในข้อต่อไป

#### 3.2.1.4 ปัญหาผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ในระหว่างที่ไม่มีผู้บริหารท้องถิ่น

ในส่วนของปัญหาผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้คือ "...ปฏิบัติหน้าที่ของนายก..." แต่ผู้เขียนขอใช้คำว่าผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นน่าจะเข้าใจง่ายกว่า ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่แตกต่างกันไป ดังนี้

<sup>41</sup> สัมภาษณ์ ประสิทธิ์ ไกรสิงห์เดชา, รองผู้อำนวยการสำนักบริหารการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 14 กุมภาพันธ์ 2549.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>42</sup>

เทศบาล ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี<sup>43</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบล ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>44</sup>

กรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 52 (1) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>45</sup>

เมืองพัทยา ในระหว่างที่ไม่มีนายกเมืองพัทยา ให้ปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนกว่านายกเมืองพัทยาซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup>พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 36 วรรค 3

<sup>43</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 48 ปัญจทศ วรรค 2

<sup>44</sup>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 64 วรรค 3

<sup>45</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 54

<sup>46</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 50 วรรค 2



ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นคนเดิมที่พ้นจากตำแหน่งเพราะครบวาระเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้ผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่เข้ามาโดยการเลือกตั้งของประชาชน เป็นต้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น (เป็นข้าราชการประจำ) ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่ยังไม่ได้ผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจทำอะไร คอยประคองงานในหน้าที่ของตัวเองและงานค้างเก่าที่ผู้บริหารคนเดิมสั่งการไว้และอยู่ในระหว่างการดำเนินงานอยู่แล้วให้ดีขึ้น ทั้งๆที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า มีอำนาจในการทำแทนผู้บริหารท้องถิ่นได้เลย แต่เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติไว้อีกด้วยว่า “เท่าที่จำเป็น” จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความหมายของคำว่า “เท่าที่จำเป็น” จะหมายถึงแค่ไหน เพียงใด เพราะกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าการให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น คือให้ดำเนินการใดๆได้บ้าง ซึ่งในส่วนของข้อสงสัยว่าเท่าที่จำเป็นจะหมายถึงดำเนินการใดๆได้บ้างนั้น ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ ในระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น<sup>47</sup> โดยสรุปความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ได้ดังนี้

ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติหรือรอการปฏิบัติแล้ว จะเกิดผลเสียต่อประชาชน แต่ถ้าภารกิจใดสามารถรอการดำเนินการไว้ก่อนและไม่เกิดความเสียหายแก่กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประชาชนโดยตรงอย่างชัดเจนแล้ว ก็ไม่สมควรจะดำเนินการจนถึงวัน

<sup>47</sup>หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ มท 0890.4/ว 171 ด่วนที่สุด ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2549 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น, หน้า 2

ประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานเกี่ยวกับนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณการเปลี่ยนแปลงโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นมาแล้ว สมควรขอให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ตัวอย่างของกรณีปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็น เช่น กรณีการประเมินผล การปฏิบัติงานของตนเองหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของปลัดเทศบาลซึ่งทำหน้าที่แทนนายกเทศมนตรี คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2547 ให้ปลัดเทศบาลซึ่งทำหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีสามารถประเมินผลงานของตนเองหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อเลื่อนระดับของตนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีระดับสูงขึ้นได้ เนื่องจากการเลื่อนระดับให้สูงขึ้นเป็นสิทธิของพนักงานเทศบาล หากมีคุณสมบัติครบเมื่อใดก็สามารถเสนอขอเลื่อนระดับได้ หากไม่ดำเนินการให้จะทำให้พนักงานเทศบาลเสียประโยชน์ได้ จึงไม่ต้องรอให้มีนายกเทศมนตรี หรือกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่และต้องการขอให้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งสายงานผู้ปฏิบัติมาบรรจุและแต่งตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งว่างและได้กำหนดตำแหน่งไว้ในแผนอัตรากำลัง 3 ปีแล้ว หากพิจารณาเห็นว่าจะเกิดผลดีต่อทางราชการก็สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น

ในกรณีที่ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่ยังไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นแล้วถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบกรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบตามกฎหมาย ระเบียบ มาตราฐานทั่วไป หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีโดยไม่ชอบ ให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบว่ามีมูลความผิดจริงก็ให้มีมติให้ประจำเทศบาลเป็นการชั่วคราว\* พร้อมแต่งตั้งรองปลัดเทศบาลหรือ

---

\* การมีมติให้ประจำเทศบาลเป็นการชั่วคราว เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์การสั่งประจำกรณีพนักงานส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำผิดกฎหมาย

ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการกอง รักษาราชการแทนปลัดเทศบาล โดยให้ประธานกรรมการ พนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) ออกคำสั่งตามมติดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีหนังสือสั่งการจากส่วนกลางตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการใดๆ เพราะเกรงว่าจะเกิดผลเสียกับตัวเอง เนื่องจากการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ผ่านมามักจะมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แม้จะไม่ได้เป็นการทุจริตก็ตาม แต่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นส่วนมาก เมื่อมีโครงการใดๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ ตามที่ถือว่าจ้างเอกชน ก็มักว่าจ้างเอกชนที่เป็นพวกพ้องของตัวเองเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับ พวกพ้องของตัวเองนั่นเอง หากในระหว่างที่ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้บริหารท้องถิ่น แล้วต้องมีการว่าจ้างเอกชนซึ่งเป็นงานต่อเนื่องจากโครงการเดิมที่ผู้บริหารคนเดิม ทำไว้ โดยปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ว่าจ้างพวกพ้องของตัวเองเช่นกัน พอถึงเวลาที่ ผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่เข้ามาแล้วไม่พอใจที่ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจ้างพวกพ้องของตัวเองซึ่งไม่ใช่พวกเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่ อย่างนี้ก็ย่อมทำให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันซึ่ง อาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่กับปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่แทนในขณะที่ยังไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความรู้สึกบาดหมางกัน ทำงานร่วมกันไม่ได้ ผู้ที่จะเดือดร้อนก็คือ ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้กำหนดให้มี ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ในระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประกาศ ผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่หากเกิดกรณีตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ก็ย่อมเกิด ผลกระทบจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าได้ โดยที่ผู้เขียนขอ กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

(1) ด้านการบริหารงานบุคคล

- ห้ามโยกย้ายสับเปลี่ยนผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนขึ้นไป
- บางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล

ไม่สามารถปรับขนาดได้

- ไม่สามารถรับผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนขึ้นไปได้

- อำนาจการตัดสินใจของปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่เด็ดขาด เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น

- ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับหัวหน้าส่วน และผู้ได้บังคับบัญชาขาดความเคารพเพื่อฟังผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากขาดผู้บริหารที่มีอำนาจสั่งการสูงสุด

- การสั่งการ สั่งใช้ ผู้ได้บังคับบัญชาไม่ถือปฏิบัติ ถ้าปฏิบัติก็ช้ามาก

#### (2) ด้านบริหารงบประมาณ

- ไม่สามารถกระทำข้อบัญญัติงบประมาณได้ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นตัวจริงต้องเป็นคนเสนอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเท่านั้น

- ทำให้การพัฒนาบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนประสบปัญหาความเดือดร้อน เพราะบางเรื่องก็เกินอำนาจการตัดสินใจของปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตัดสินใจไปแล้วก็เกรงกลัวผู้บริหารท้องถิ่นจะไม่รับทราบและรับรู้ ตนเองต้องมารับผิดชอบในการตัดสินใจ

#### (3) ด้านการเงินการคลัง

- อำนาจในการอนุมัติหรือโอนเงินงบประมาณกระทำไม่ได้โดยมีอำนาจที่ไม่ชัดเจน กระทำได้เท่าที่จำเป็นและต้องอาศัย คำสั่ง หรือข้อหาหรือสั่งการเป็นกรณีไป

- ในกรณีใช้ข้อบัญญัติปีงบประมาณที่แล้ว ไม่สามารถอุดหนุนหน่วยงานอื่น หรือกลุ่มต่างๆ ได้ ทั้งที่เป็นเรื่องจำเป็นและชาวบ้านต้องการ

#### (4) ด้านพัฒนาโครงสร้าง

- ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะประกาศงานก่อสร้างใดๆ เพราะเกรงกลัวเรื่องการเมือง ทั้งที่ประชาชนเดือดร้อน

- ในกรณีใช้ข้อบัญญัติปีงบประมาณที่แล้ว ก็ไม่สามารถดำเนินการในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างได้ ทั้งที่เป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างมาก

- ระดับหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงาน กระทำการโดยความเห็นส่วนตัว ไม่ฟังตามคำของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น (ไม่ฟังคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา) โดยถือว่าไม่ใช่ผู้บริหารสูงสุดตัวจริง

## (5) ด้านสังคม

- การที่ไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นทำให้ไม่มีผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชา ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและเชื่อถือในสังคม
- การที่ยังไม่มีผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชนเข้าใจว่าผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำได้ทุกอย่าง และการที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ชนะการเลือกตั้งแล้วแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง เพื่อให้เข้าปฏิบัติงาน ทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง และเข้าใจว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ทำให้เสียเวลา ไม่เหมือนการเลือกตั้งแบบเดิม

## (6) ด้านการศึกษา

- ส่งผลต่อการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กเนื่องจากไม่สามารถนำงบประมาณมาบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็กได้เต็มที่
- โครงการถ่ายโอนจากสำนักงานพื้นฐานการศึกษามาเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากขาดผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ

## (7) ด้านอื่นๆ

- ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 คือ เป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรับภาระหนักมาก ทำให้ถูกมองว่าไม่มีความเป็นกลาง
- กรณีพื้นที่ใดมีการแข่งขันกันมาก ก็อาจจะคอยจับผิด แม้แต่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยปฏิบัติงานร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่นคนเดิมปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามหน้าที่ที่ตนปฏิบัติ ยึดติดกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นคนเดิมมากกว่า
- มีการสร้างกระแสว่า ถ้าคนใหม่ได้เข้าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานลำบากมาก

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่ว่าจะคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเร็วหรือประกาศล่าช้าก็ตาม ปัญหาในเรื่องผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นปัญหาที่ตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพราะถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งเร็ว แต่ในช่วงที่มีการจัดการเลือกตั้งก็ยังคงต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาได้เช่นกัน ดังนั้น

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าไม่ควรให้ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เห็นว่าควรจะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งการจะให้บุคคลใดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่ไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเสนอว่าคงต้องมอบหน้าที่ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ทำการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

นอกจากนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ควรให้ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมต่อเนื่องมาจากที่ได้ทราบถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างที่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นอีก คือ ปัญหาที่ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าไม่มีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาที่ถูกมองว่าไม่มีความเป็นกลางได้ทำให้ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอึดอัดในการทำงานเช่นกัน จึงได้ส่งตัวแทนปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไปหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นแทนตำแหน่งปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 19 ได้กำหนดบังคับไว้ว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบคือ ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อกฎหมายบังคับไว้แบบนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายได้<sup>48</sup> และเมื่อปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ ก็ทำให้เกิดปัญหาการทำหน้าที่โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ซึ่งก็เคยมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้ว ผู้เขียนขอยกตัวอย่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น มีพฤติการณ์กระทำไปในทางที่อาจเกิดความเสียหายแก่การจัดการเลือกตั้ง และมีข้อสงสัยในความสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 107 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

<sup>48</sup> สัมภาษณ์ ประสิทธิ์ ไกรสิงห์เดชา, รองผู้อำนวยการสำนักบริหารการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 14 กุมภาพันธ์ 2549.

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 และ มาตรา 10 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 จึงมีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสั่งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้พ้นจากหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างมา จะเห็นได้ว่ามีความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเกิดขึ้นในการทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมอาจเกิดได้จากหลายเหตุผลด้วยกัน เช่น มีผลประโยชน์กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือถ้าเป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นคนเดิมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อีก ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจเกรงกลัว เกรงใจผู้ที่เคยเป็นผู้บังคับบัญชาของตนก็ได้ เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นควรจะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้เป็นผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับกฎหมายเลือกตั้งระดับชาติคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 \* เพื่อให้มีความเป็นกลาง ไม่มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจะส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม

### 3.2.2 ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นกรณีอื่นๆ

ในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ ปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า และนอกจากปัญหาเรื่องการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าแล้ว ยังมีปัญหาทางกฎหมายอื่นๆ อีก

---

\* มาตรา 12 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหนึ่งคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และดำเนินการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ที่ผู้เขียนเห็นว่ามีผลสำคัญในลำดับรองลงมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

### 3.2.2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์

สำหรับปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ ผู้เขียนมองเห็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันสองปัญหา คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นปัญหาที่ส่งผลมาถึงปัญหาในเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงถือว่าเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยที่ทั้งสองปัญหาที่ได้กล่าวมาก็ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายความว่ารวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 136 วรรค 1 ได้บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและไม่มีกฎหมายหรือการกระทำอื่นใดที่จะขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบไปด้วยจำนวน 5 คนเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่น้อยมากเมื่อเทียบกับภาระหน้าที่อันหนักของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดบังคับไว้แล้วว่าต้องมีจำนวน 5 คน ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำหน้าที่กันเพียง 5 คนเท่านั้น และในการใช้อำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องทำโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 5 คนนี้ด้วยเช่นกัน

นอกจากปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องขององค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องมาจากปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของ



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 8 วรรค 1 ได้บัญญัติไว้ว่า "การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุนั้นไว้ในรายงานการประชุม" จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบจำนวน 5 คน แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 กำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งก็หมายความว่าในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละครั้งจะต้องมีคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งแต่ 4 คน หรือ 5 คน ซึ่งถือว่าเต็มตามจำนวนทั้งหมดของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั่นเอง จึงจะถือว่าครบองค์ประชุมที่จะสามารถเปิดการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ผู้เขียนเห็นว่าสืบเนื่องจากการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนน้อย จึงส่งผลให้การกำหนดจำนวนองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนที่จำกัดไปด้วย จากปัญหาที่ผู้เขียนได้กล่าวมาทั้งสองปัญหา ล้วนแต่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งส่งผลต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งโดยมีมติเป็นเอกฉันท์ได้ รวมทั้งส่งผลให้เป็นปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

ในส่วนของปัญหาทางกฎหมายที่กำหนดให้มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นเอกฉันท์ ถือว่าเป็นปัญหาทางกฎหมายประการหนึ่งที่ส่งผลต่ออำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 8 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่า "การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยให้กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่การลงมติของคณะกรรมการ

การเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 10\* (5) (6) (7) และ (8) ให้ใช้  
คะแนนเสียงเอกฉันท์"

จากบทบัญญัติในมาตรา 8 วรรค 2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าได้กำหนดไว้  
อย่างชัดเจนเลยว่าการใช้อำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง ตามมาตรา 10 (8) คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องลงมติเป็นเอกฉันท์เท่านั้น และ  
เมื่อกฎหมายดังกล่าวบัญญัติบังคับไว้ว่ามติต้องเป็นเอกฉันท์เช่นนี้ จึงทำให้คณะกรรมการ  
การเลือกตั้งไม่สามารถลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากได้ เพราะถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
กระทำเช่นว่าก็จะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ต้องลงมติในการประกาศผลการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ก็ทำให้เกิดปัญหาในการที่  
คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่การลงมติ  
เป็นเอกฉันท์มันเป็นเรื่องที่ยากมากในการที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกคนที่เข้า  
ร่วมประชุมมีความเห็นไปในทางเดียวกันหรือเห็นพ้องต้องกันได้ และเมื่อมีปัญหาในการลงมติ

---

\* มาตรา 10 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๗๑

(5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัด  
ให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(6) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น  
เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น  
หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วย  
เลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า  
การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและ  
เที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

๗๒

เพื่อประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ปัญหาที่ยังได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาสำคัญที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าอีกด้วย

### 3.2.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ออก คำวินิจฉัยเป็นหนังสือก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 19 วรรค 3 ได้บัญญัติไว้ว่า "การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน" ซึ่งจากการที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ตามที่กล่าวมา ผู้เขียนขอยกตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแล้ว โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้ ผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2548 ผู้ร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2548 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้น (ซึ่งเป็นผู้คัดค้าน) แจ้งแก่ผู้ร้องว่า ผู้ร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 เนื่องจากผู้ร้องอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 วรรค 1 บัญญัติว่า "ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามิหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดข้อสงสัย หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง" และวรรค 4 บัญญัติว่า "มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์" และเมื่อประกอบกับมาตรา 19 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 แสดงว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลหนึ่งบุคคลใด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำเป็นคำสั่งเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ร้อง แต่ไม่ปรากฏว่าภายหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ร้องเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ร้องเป็นเพียงกระบวนการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ร้อง トラบใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีคำสั่งดังกล่าว มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้ร้องยังไม่มีผลทางกฎหมาย จึงถือไม่ได้ว่า ผู้ร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 106 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) อันจะเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 109 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้คัดค้านรับสมัครผู้ร้องและประกาศรับสมัครตามกฎหมาย

จากที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เห็นข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นคำสั่งเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน ซึ่งในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งแล้ว แต่ยังไม่มีการออกคำสั่งเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนตามที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาต่อผู้ที่ได้รับคำสั่ง และเป็นปัญหาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะจัดการเลือกตั้งต่อไปได้ด้วย

### 3.2.3 ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง

ในการปกครองประเทศโดยยึดหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักสำคัญในรัฐธรรมนูญ องค์การที่ใช้อำนาจรัฐต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถถูกตรวจสอบได้หรือไม่ และถ้าตรวจสอบได้องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบในการตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้สร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือศาลปกครอง เป็นต้น โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจในทางมิชอบของฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้กำหนดถึงสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเอาไว้ โดยกำหนดแค่เพียงความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองต่างๆ เหล่านี้เท่านั้น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาได้ เป็นต้น<sup>49</sup>

โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรนั้น เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีสถานะที่เท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางกลไกในการตรวจสอบองค์กรเหล่านั้น คือ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้กระทำผิดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบตัวบุคคลเท่านั้น แต่ในส่วนของกรกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นกลับไม่มีองค์กรในการตรวจสอบแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมักมีความพยายามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรที่จะสร้างอำนาจของตนเองให้เหนือองค์กรอื่นในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นระบบราชการปกตินั้น รัฐธรรมนูญได้สร้างศาลปกครองขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครอง กฎ ระเบียบต่างๆ แม้กระทั่งพระราชกฤษฎีกาก็อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองทั้งสิ้น แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกลับมิได้กำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และการตรวจสอบที่พยายามปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการที่ขาดการรับรองทางรัฐธรรมนูญ<sup>50</sup> อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญ

<sup>49</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการทบทวนรัฐธรรมนูญ", รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 21.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ไม่ได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ตาม แต่ก็ได้ให้ความหมายว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นๆ เพราะถ้าไม่มีองค์กรใดเข้าตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ก็เท่ากับว่าเป็นการขัดต่อหลักการปกครองประเทศซึ่งก็คือหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐนั่นเอง

นอกจากนี้ ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง คือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรศาล ปัญหานี้เกิดจากการที่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2544 โดยมีสาระสำคัญว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ ไม่มีสถานะเป็นเด็ดขาดและเป็นที่สุด เพราะไม่มีบทบัญญัติที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด แต่หากจะถือว่าเด็ดขาดก็หมายความว่า มีสภาพเด็ดขาดตามภาระหน้าที่หลักอันเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามมาตรา 144 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลได้อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ได้กล่าวมาแล้ว

แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ดังกล่าว จึงได้ทำหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2546 ในกรณีดังกล่าว โดยสรุปได้ว่า การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 (5) แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น ลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 145 (3) แห่งรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นยุติ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวมีผลเท่ากับว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม มาตรา 145 (3) แห่งรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นที่สุดและเด็ดขาด ไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายได้

สำหรับปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กล่าวมาทั้งสองประการ คือ ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรศาล ถือเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว ยิ่งส่งผลต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจอย่างกว้างขวางมากเกินไปในการประกาศผลการเลือกตั้ง อีกทั้งเมื่อไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งด้วย จึงทำให้การประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดความล่าช้าได้