

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานราชการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ อันมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง เพื่อแบ่งเบาภาระของหน่วยงานราชการส่วนกลางในจัดการบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะช่วยคิด ช่วยทำ ช่วยพัฒนา และช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน ปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรักในท้องถิ่น และสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีความเป็นมาที่ยาวนานที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน แบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร กระจายอยู่ทั่วประเทศ จากความแตกต่างกันของสภาพพื้นที่ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ส่งผลให้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนแต่ละเขตเทศบาลย่อมแตกต่างกัน การที่จะแก้ไขปัญหาหรือการกำหนดนโยบายในการพัฒนาของแต่ละเทศบาล จึงขึ้นอยู่กับตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ

ตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ปัจจุบันเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่มาก อันเกิดตามแนวคิดที่ว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีดังกล่าว นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของเทศบาลแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น ฉะนั้นในการคัดสรรบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จะต้องมีความรัดกุมรอบคอบ โดยต้องคัดสรรคนดี มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต มีความเสียสละ และอุทิศตนเพื่อส่วนรวม การคัดสรรบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีดังกล่าว จึงต้องผ่าน

กระบวนการการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญอยู่ 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการคิดสรรหรือคัดกรองบุคคล ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี อันประกอบไปด้วย คุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้งของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

1. ระบบการเลือกตั้งของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

การเลือกตั้ง เป็นการวางรากฐานของกระบวนการทางประชาธิปไตยและเป็นกระบวนการสรรหาผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญทางการเมือง ในการเลือกตั้งแต่ละระดับไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้ของระบบการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย สำหรับกรณีระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 100 กับมาตรา 101 แล้วแต่กรณี

ตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อันเกิดจากแนวความคิดฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) มีที่มาจากแนวคิดระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ระบบการเลือกตั้งที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของประเทศไทย ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหลายราย ผู้สมัครที่ได้คะแนนเลือกตั้งมากที่สุดจะได้รับเลือกตั้ง ซึ่งอาจได้รับเลือกตั้งมาจากเสียงข้างน้อยของประชาชน จึงอาจเกิดปัญหาการไม่ยอมรับในตัวนายกเทศมนตรี ส่งผลให้ขาดความร่วมมือของประชาชน การไม่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยคิด ช่วยทำ ช่วยแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น เกิดความขัดแย้งในท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาที่ไม่รอบด้านและไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

สภาพปัญหาของระบบการเลือกตั้งของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของประเทศไทย ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีมีผู้สมัครเพียงรายเดียว (กรณีที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น) ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 100 ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งต่อเมื่อได้คะแนนเลือกตั้งไม่

น้อยกว่าร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น กรณีได้คะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละ 10 ดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

2. กรณีมีผู้สมัครมากกว่าหนึ่งราย ผู้สมัครรายใดที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง หากมีผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดมีหลายราย ให้ใช้วิธีการจับสลาก

จากกรณีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของไทยในปัจจุบันนี้ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี อาจไม่ได้มาจากคะแนนเสียงเลือกตั้งข้างมากของประชาชนเสมอไป อันเป็นการขัดต่อหลักปรัชญาในระบบประชาธิปไตย ได้แก่ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) เพราะผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอาจเป็นผู้ที่ได้คะแนนเลือกตั้งมาจากเสียงข้างน้อยได้ เช่น กรณีมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล จำนวน 1,000 คน มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 ราย ผู้สมัครหมายเลข 1 ได้คะแนนเลือกตั้ง 300 คะแนน ผู้สมัครหมายเลข 2 ได้ 300 คะแนน ผู้สมัครหมายเลข 3 ได้ 400 คะแนน กรณีนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 3 จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มาจากเสียงข้างน้อยจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น หรือตามตัวอย่างข้างต้น กรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเพียงรายเดียว กรณีนี้หากผู้สมัครผู้นั้นได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเพียง 100 คะแนน จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 100 และ มาตรา 101 แล้วแต่กรณี

อนึ่ง มีสิทธิบางประการที่ขาดหายไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี คือ สิทธิในการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่เลือกผู้สมัครนายกเทศมนตรี กล่าวคือ หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นมีความประสงค์ที่จะไม่เลือกผู้สมัครรายใดเลย ตามกฎหมายแล้วไม่สามารถกระทำการใดๆ อันจะมีผลให้มีการคัดค้านตัวผู้สมัครรายใดให้มีผลในทางนิติบัญญัติ จะทำได้แต่เพียงลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนเท่านั้น แต่การลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนเช่นนั้นจะไม่มีผลใดๆ อันจะเป็นการคัดค้านโดยใช้สิทธิที่จะไม่เลือกผู้สมัครรายใดได้ในทางกฎหมาย เพราะการลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนนั้นจะไม่มีผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีผลเพียงแต่ไม่นำมานับเป็นบัตรเสียหรือบัตรที่เป็นคะแนนเท่านั้น

2. คุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การกำหนดคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ที่จะคัดกรองบุคคลที่จะมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ได้บัญญัติไว้

ในกฎหมาย 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว หากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งแล้ว โดยหลักการแล้ว ไม่ได้มีความแตกต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการได้มาซึ่งตำแหน่งวุฒิสมาชิกกรณีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่าใดนัก อาจแตกต่างกันบ้างในคุณสมบัติบางประการ อันเป็นสิ่งที่สำคัญของผู้แทนท้องถิ่นที่จะไปบริหารท้องถิ่น คือ การเป็นคนในท้องถิ่น

การเป็นคนในท้องถิ่น ย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ความต้องการของประชาชน และบริบทแวดล้อมอื่นๆ ในท้องถิ่นนั้น การที่บุคคลใดจะเข้ามาบริหารงานของเทศบาล ในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในเขตเทศบาลนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในสภาพพื้นที่ สภาพปัญหา อุปสรรคต่างๆ และความต้องการของประชาชน รวมถึงมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรมอันดี และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นอย่างดี จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้อย่างถูกต้องตรงความต้องการของประชาชน อันเป็นหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งหวังให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และบริหารงานกันเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจถึงสภาพปัญหา อุปสรรค วิธีการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้ดีที่สุด และปัญหาของท้องถิ่นควรแก้ไขด้วยคนในท้องถิ่นเอง จึงจะมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

สภาพปัญหาของคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

ตามความในมาตรา 44 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ได้บัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นคนท้องถิ่น จำแนกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือ

2. เป็นผู้เสียตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2552 สรุปประเด็นในคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามมาตรา 44 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้ว่า “เจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น” จึงจะมีสิทธินำหลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือ

หลักฐานในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง มาใช้เป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีได้

จะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจะส่งผลให้ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินบางราย ซึ่งอาจมิได้เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น หรือทำประโยชน์ในทรัพย์สินภายในเขตเทศบาลเลย หากเพียงแต่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปีนับถึงปีที่รับสมัคร สามารถใช้หลักฐานการเสียภาษีดังกล่าว มาใช้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้

ประกอบกับความในมาตรา 44 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 นั้น ให้สิทธิเฉพาะผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลติดต่อกันเพียง 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่จำกัดสิทธิบุคคลที่เคยอาศัยอยู่หรือ เคยอยู่ หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลเป็นเวลานาน หรือรับราชการในเขตเทศบาล แต่มีเหตุบางประการต้องย้ายออกจากทะเบียนบ้านไป และย้ายกลับเข้ามาในทะเบียนบ้านเดิมไม่ครบกำหนด 1 ปี และหากไม่ปรากฏว่าได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ติดต่อกัน 3 ปีนับถึงปีที่สมัคร ก็จะไม่สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีได้

ดังนั้น การที่ความในมาตรา 44 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 39/2552 ได้กำหนดหรือวางแนวคำพิพากษาไว้เช่นนี้ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การหาเสียงเลือกตั้งและการทุจริตเลือกตั้ง

เป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะทำให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ หรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เช่น การซื้อสิทธิการขายเสียง ยังมีอยู่ในการเลือกตั้งทุกระดับ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากช่องว่างของกฎหมายนั่นเอง และสภาพสังคมของคนไทย

สภาพของสังคมไทยเป็นลักษณะสังคมในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการต่างตอบแทนบุญคุณกัน การใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียง หรือการกระทำอื่นใด อันเป็นลักษณะที่ก่อให้เกิดการทุจริตหรือผิดต่อกฎหมายเลือกตั้งได้ง่าย และระบบอุปถัมภ์ยังมีอยู่ใน

สังคมไทยและเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งในทุกระดับ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง การใช้อิทธิพลข่มขู่ ทั้งกับผู้สมัครด้วยตนเอง หรือข่มขู่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การใช้เงินซื้อเสียงทั้งโดยตรง และการใช้เงินซื้อเสียงผ่านหัวคะแนน รวมถึงการสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตน หรือไม่ให้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครรายอื่นที่เป็นคู่แข่ง ยังมีปรากฏอยู่มาก ในสังคมไทย และมีการพัฒนารูปแบบการกระทำดังกล่าวให้มีความซับซ้อน ยากต่อการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำได้ หรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายนั่นเอง เพื่อมิให้ต้องรับผิดชอบกับการกระทำดังกล่าว

จากอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งยังมีอยู่ในการเลือกตั้งทุกระดับ แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการที่จะหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ ซึ่งเกิดจากช่องว่างของกฎหมายเอง หรือเกิดจากความยากในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะนำมาใช้เพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำได้

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมักจะมีการแทรกแซงของนักการเมืองระดับชาติเข้ามาช่วยเหลือผู้สมัครที่ตนเองสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้เงินทุนสนับสนุนในการซื้อเสียง การใช้อิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติ บังคับ ข่มขู่ ประชาชน ข้าราชการ หรือแม้แต่คู่แข่งของผู้สมัครที่ตนสนับสนุน ทั้งนี้ก็เพื่อหวังให้นายกเทศมนตรีเป็นฐานเสียงให้แก่ตนในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ แต่ที่โชคร้ายว่าปัญหาการทุจริตเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจะเกิดจากการแทรกแซงของนักการเมืองระดับชาติเพียงอย่างเดียว การทุจริตการเลือกตั้งอันเกิดจากตัวผู้สมัครเองก็มีไม่น้อย ซึ่งนอกจากจะใช้เงินซื้อเสียง หรือกระทำประการอื่นอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำที่จะส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว การอาศัยช่องว่างของกฎหมายก็นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม

แม้ว่าจะมีความพยายามจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พยายามจะหามาตรการที่จะหยุดยั้งการกระทำอันอาจก่อให้เกิดการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว เช่น การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การจัดอบรมทั้งผู้สมัครและประชาชน แต่การซื้อเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการเสนอให้หรือให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกตนหรือไม่ให้เลือกคู่แข่งยังหรือใช้อิทธิพลข่มขู่ยังมีอยู่ในสังคมไทยและมีได้ลดน้อยลงเลย

การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้มีการกำหนดข้อห้ามในการหาเสียงไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 (1)

ถึง (5) ซึ่งเป็นมาตราสำคัญในการที่จะป้องกันการหาเสียงเลือกตั้ง อันจะส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

สภาพปัญหาของการหาเสียงเลือกตั้งและการทุจริตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติถึงข้อห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 57 สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

1. กรณีต้องจัดให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่ง กรณีนี้ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด ด้วยวิธีการที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 57 (1) ถึง (5) โดยจะเริ่มระยะเวลาของการห้ามการกระทำตามความในมาตรา 57 (1) ถึง (5) เมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง

การประกาศให้มีการเลือกตั้งจะกระทำโดยผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้คือ ปลัดเทศบาล แต่ก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งได้นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อนในวันเลือกตั้ง วันรับสมัครเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกที่จะเลือกตั้ง และจำนวนเขตเลือกตั้งก่อนผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะประกาศให้มีการเลือกตั้งได้ ฉะนั้นห้วงระยะเวลาระหว่างที่นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง จนถึงวันประกาศให้มีการเลือกตั้ง จะไม่อยู่ภายใต้บังคับตามความในมาตรา 57 วรรคแรก

2. กรณีต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพราะเหตุนายกเทศมนตรีออกตามวาระการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง กรณีที่นายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ข้อห้ามตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 57 (1) ถึง (5) จะห้าม มิให้กระทำภายใน 60 วันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

ฉะนั้นห้วงระยะเวลาก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 60 วันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงสามารถกระทำการใดๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 (1) ถึง (5) ได้โดยไม่มีผิดกฎหมาย

3. กรณีอาศัยช่องว่างของความในมาตรา 57 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กล่าวคือ หากมีการกระทำใดๆ ตาม ความในมาตรา 57 (1) ถึง (5) ภายใน 60 วันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เช่น ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 30 วัน ได้มีการให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งตนถ้าลงสมัครรับเลือกตั้ง กรณีเช่นนี้ หากนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งจนครบวาระ จะส่งผลให้การกระทำของผู้นั้นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน มาตรา 57 วรรคสอง และต้องรับโทษตามความในมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่กรณีนี้ หากผู้กระทำการดังกล่าว เป็นนายกเทศมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นผู้กระทำ สามารถที่จะให้การกระทำเช่นว่านั้นพ้นผิดได้ โดยการใช้ช่องว่างของกฎหมาย เช่น นายกเทศมนตรีผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง

การลาออกจากตำแหน่งนั้น ถือได้ว่า เป็นการกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่ง กรณีจะจะเป็นไปตามความในมาตรา 57 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังกล่าวข้างต้น คือข้อห้ามตามมาตรา 57 จะมีผลบังคับเมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้นในกรณีเช่นนี้หากมีการลาออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็จะทำให้การกระทำไม่เป็นความผิด

จากประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงต้องศึกษาว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะคัดสรรหรือคัดกรองบุคคล ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ และหลักการเลือกตั้ง อันเป็นที่มาในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และการกำหนดมาตรการในการควบคุมการกระทำทุจริตการเลือกตั้ง ให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรมและเสมอภาค เป็นไปตามครรลองของหลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
3. เพื่อเสนอแนะปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ และให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เป็นการเลือกตั้งภายใต้หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย การที่กฎหมายใช้ระบบการเลือกตั้งที่อาจส่งผลให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจมาจากเสียงส่วนน้อยได้นั้น ย่อมขัดต่อหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย

การกำหนดคุณสมบัติให้สิทธิแก่ประชาชนที่อาจมีได้มีภูมิฐานะในเขตเทศบาลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ย่อมขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ หรือการที่กฎหมายกำหนดการมีชื่อในทะเบียนบ้านน้อยเกินไป จะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

การที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการกระทำที่อาจส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน ย่อมขัดต่อหลักการเลือกตั้งที่ดี

1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ (Documentary Research) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากคำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัย คำสั่ง ตำรา บทความ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เพื่อนำไปวิเคราะห์หาข้อสรุปของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น นำไปสู่การเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา แนวความคิด ทฤษฎี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำพิพากษาของศาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เป็นต้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงขั้นตอนกระบวนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี อันประกอบไปด้วย ระบบการเลือกตั้งของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี คุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี การหาเสียงเลือกตั้งและการทุจริตเลือกตั้งของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เพื่อแสวงหาข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามครรลองของการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ หลักการเลือกตั้งที่ดีและให้การเลือกตั้ง
นายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระบบการเลือกตั้งผู้บริหาร
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี
2. ทราบถึงอุปสรรคข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
3. นำความรู้ที่ศึกษามาเสนอแนะปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายให้การเลือกตั้ง
นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็น การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย
หลักการกระจายอำนาจ และให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม