

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง



จเร นवलจันทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์


มหาวิทยาลัยพายัพ


พฤษภาคม 2557

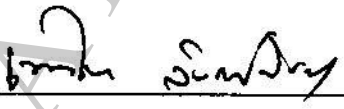


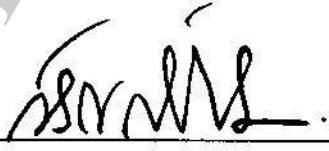
ชื่อเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
ผู้จัดทำ จเร นวลจันทร์
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต
วันที่อนุมัติ 6 พฤษภาคม 2557
สถาบัน มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

1.  ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

2.  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดิเรก ควรสมาคม)

3.  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชेतไท ลังการพันธ์)

4.  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต)

สงวนลิขสิทธิ์ © จเร นวดจันทร์

มหาวิทยาลัยพายัพ, ปี 2557

PAYAP UNIVERSITY

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์เป็นอย่างสูง จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต ที่ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้ความอนุเคราะห์ในการตรวจสอบ แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี พร้อมทั้งให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างมาก ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณในความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต มา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ให้เกียรติมาเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งได้ให้คำแนะนำต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมถึงความกรุณาในการตอบข้อสงสัย ชี้แนะประเด็นปัญหาบางประการที่ผู้เขียนไม่สามารถหาข้อมูล และวิธีการเขียนวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขตไท ลังการพิณู ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนไม่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศเท่าที่ควร ซึ่งได้รับความอนุเคราะห์จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขตไท ลังการพิณู เป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ รองศาสตราจารย์ ดิเรก ควรสมาคม ที่ให้ความอนุเคราะห์แนะนำถึงหลักในการเขียนวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ กับทั้งให้ความอนุเคราะห์ในเรื่องการตรวจสอบตัวอักษร รวมถึงเชิงอรรถโดยละเอียด เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบความดีงามทั้งหมดให้กับคุณบิดา มารดา ครอบครัว รวมถึงเทศบาลตำบลปากุมเกาะ ผู้บังคับบัญชาทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุน และเป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนเป็นอย่างดีเสมอมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ได้บ้างไม่มากก็น้อย ส่วนความผิดพลาดใดๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับความผิดพลาดนั้น และขออภัยมา ณ โอกาสนี้

จเร นวลจันทร์

ชื่อเรื่อง	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
ผู้จัดทำ	จเร นวลจันทร์
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญลักษ์ ปัญวัฒน์ลิขิต
วันที่อนุมัติผลงาน	6 พฤษภาคม 2557
สถาบันการศึกษา	มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย
จำนวนหน้า	126
คำสำคัญ	การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เลือกตั้งท้องถิ่น เลือกตั้งโดยตรง

บทคัดย่อ

สภาพปัญหาของการเลือกตั้งในประเทศไทยทั้งในการเลือกตั้งระดับประเทศและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ปัจจุบันยังมีปัญหาอยู่พอสมควร ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยในวงกว้าง สาเหตุหนึ่งเกิดจากการไม่ยอมรับในตัวผู้นำหรือผู้บริหาร ที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเกิดจากหลายสาเหตุ และสาเหตุของปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อคืนความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้นได้นำแนวคิดว่าด้วยผู้บริหารเข้มแข็ง โดยมีที่มาจากระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจึงมีความแตกต่างกับการเลือกตั้งผู้บริหารในระดับชาติ

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี แม้ว่าจะมีความแตกต่างกับการเลือกตั้งผู้บริหารในระดับชาติ แต่การเลือกตั้งไม่ว่าในระดับใด ควรอยู่ภายใต้หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการกระจายอำนาจ และหลักการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี เป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขตเทศบาล มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองและอำนาจบริหารภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของประเทศไทย ยังคงมีปัญหาดังกล่าวอยู่ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น

สภาพสังคมของประเทศไทย การบัญญัติกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาล หรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ในบางกรณีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ไม่ได้มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน หรือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้เป็นพลเมืองของเทศบาลนั้น หรือมีการกระทำที่จะทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง การใช้อิทธิพลบังคับ ช่มชู้ หรือการเสนอผลประโยชน์อันมิชอบด้วยหลักของการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมให้กับประชาชนอยู่เป็นประจำ

โดยทั่วไปในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีการพัฒนาระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้ากว่าประเทศไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ก็ได้ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในประเทศของตนเช่นกัน แต่จากการศึกษาพบว่า ประเทศต่างๆ เหล่านี้ ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นในแต่ละประเทศ จะไม่แตกต่างจากประเทศไทยเท่าใดนัก เช่น การกำหนดระบบการเลือกตั้งที่กำหนดให้การเลือกตั้งในระดับชาติกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับสิทธิทางทางการเมือง และมีการกำหนดข้อห้ามในการหาเสียง ไว้ในทุกประเทศ แต่สิ่งหนึ่งที่มีความแตกต่างจากประเทศไทยโดยสิ้นเชิง คือ การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง กลับพบน้อยมาก ซึ่งอาจเกิดจากสภาพสังคมของแต่ละประเทศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษา ถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีอันประกอบไปด้วย ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และการหาเสียงเลือกตั้ง และการทุจริตเลือกตั้ง โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นต้น ประกอบกับ คำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความ และเอกสารอื่นๆ รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักของการเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์กับสภาพปัญหาของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักของการเลือกตั้งต่อไป

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือคำวินิจฉัยขององค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาทั้งหลายควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความรอบคอบและรัดกุม เป็นไปตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ หลักของการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต เช่น ความขัดแย้งของประชาชนอันเกิดจากความไม่เข้าใจ เกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่บิดเบือนไป แม้ว่าการเลือกตั้งจะไม่ใช่คำตอบของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเสมอไป แต่การเลือกตั้งก็นับได้ว่าเป็นวิถีแห่งประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้การยอมรับ แต่การเลือกตั้งนั้นจะต้องเกิดจากเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ และควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนคนไทยทุกคนสืบไปในอนาคต

Title : Legal Problems on Directed Mayor Election
Researcher : Chare Nualchan
Degree : Master of Law
Advisor : Assistant Professor Dr. Sanyalux Panwattanalikit
Approval date : May 6, 2014
Institution : Payap University, Chiang Mai, Thailand
Number of pages : 126
Keywords : Mayor Election, local election, Directed Election

ABSTRACT

Currently, the state of national and local election problem in Thailand strongly affects to the conflict in Thai society widely. One reason is due to no acceptance of the leaders or administrators who the people have chosen to be the representative of power instead of them. This problem is caused by several reasons and it needs to be solved urgently to restore the peace in the country.

Local Administrative Organization as municipality form is established from the principle of decentralization, especially the decentralization to local administrative organization. The mayor is the highest administrative position who is elected directly by the people in the municipality. The mayoral election is the idea with forceful administrator based on the presidential system of the United States. Therefore, the mayoral election differs in the national administrative election.

Although the mayoral election is different from the national administrative elections, any elections at any level should be under the democratic principles, the

participation of citizens, as well as the principles of decentralization. Consequently, the candidates who are elected will be accepted by the people in the municipality, have the legitimacy of the sovereignty and power under the law to the

authority of the municipality. However, Thai mayor election still has many problems due to several reasons such as the social conditions of the country, lawmaking or judgment of the court or decision of the agency involved. As a result, in some cases, the candidates who were elected may not be from the majority of the people's vote or the candidates may not be citizens of that particular municipality. In addition, the election is carried without honesty and justice, for example vote buying, the use of force to intimidate or influence the result of the personal interest of the election, both directly and indirectly to the public frequently.

Generally, the other countries, especially developing countries where have developed with democratic regimes being advanced than in Thailand such as the United States, France, and Germany have emphasized on the local elections in their country as well. However, the study found that although many of these countries do not have much difference in their principle of law on local elections from Thailand: the electoral system as defined in national elections, with the election at the local level process in the same direction. The principle has a qualification on the political right and with the restrictions of the election campaign. But one thing that is totally different from Thailand is an act in violation of the provisions of law, such as vote buying that the other countries found less as the social conditions which may occur in each country.

This thesis aimed mayoral election which comprises of elected mayor system, qualifications of candidates for election as mayor, the election campaign and the election fraud based on the study of the law relating to the election of the Mayor, as Constitution of the Kingdom of Thailand in BE 2550, Local Election Act or Local Administrative Election in BE 2545, or the Municipal Act in BE 2496 with the judgment of the court, the decision of the Election Commission of articles and other documents, including various concepts related to democracy, the participation of citizens, the principles of decentralization, the principle of decentralization to local governments abdomen, and primary elections in order to analyze the problems of the country's elected mayor. Moreover, the other purposes are to lead to further editing, legal or update, to comply with the principles of democratic government, the participation of

citizens, the principles of decentralization, and the principle of decentralization to local governments abdomen as well as the core of the next election.

The study found that there were several deficits in the laws related to the election of the mayor, the judgment or court order or the decision of the organization being responsible for controlling the elections related to the election of the current mayor. This problem should be solved carefully and concisely to be relevant to the principles of democratic government, the principles of decentralization , and the principle of election to prevent problems in the present at and future, for example the conflicts arising from knowledge about the distorted democracy. Although the elections are not always the answer to democracy, the election also represents a way of democratizing that the democratic countries accept. However, the election must be derived from the true intent of the majority, should take into account the possibility for individuals to qualify for the position of mayor who must be able to perform their duties under the law efficiently and effectively. This is to bring benefits to the nation and the people of Thailand forever.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	9
1.4 วิธีการศึกษา.....	9
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 หลักการและแนวคิดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	11
2.1.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	12
2.1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	14
2.1.3 หลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	19
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	25
2.2.1 ที่มาของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	25
2.2.2 แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารอ่อนแอ.....	27
2.2.3 แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็ง.....	28

บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีใน
ต่างประเทศ

3.1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในต่างประเทศ.....	30
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	31
3.1.2 ประเทศเยอรมนี.....	33
3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส.....	34
3.2 เปรียบเทียบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในต่างประเทศ.....	38
3.2.1 ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี.....	38
3.2.2 การกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองส่วนท้องถิ่น.....	42
3.2.3 การหาเสียงเลือกตั้งและการทุจริตเลือกตั้ง.....	45

บทที่ 4 บทวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

4.1 การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี.....	52
4.1.1 การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย.....	52
4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี.....	58
4.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	59
4.1.2.2 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554.....	61
4.1.2.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552.....	65
4.1.2.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอด สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542.....	66
4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	71
4.2.1 ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี.....	72
4.2.2.1 กรณีที่มีผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับ จำนวนผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น.....	73
4.2.2.2 กรณีที่มีผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าจำนวน ผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น.....	78

4.2.2.3 สิทธิที่จะไม่เห็นด้วยกับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกราย.....	79
4.2.2 คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี.....	82
4.2.2.1 การมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาล.....	84
4.2.2.2 การเป็นผู้เสียภาษีให้กับเทศบาล.....	87
4.2.3 การหาเสียงเลือกตั้งและการทุจริตเลือกตั้ง.....	91
4.2.3.1 กรณีที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพราะเหตุอื่น นอกจากครบวาระ.....	95
4.2.3.2 กรณีที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพราะครบวาระ.....	97
4.2.3.3 กรณีอาศัยช่องว่างของความในมาตรา 57วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง.....	100
 บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 บทสรุป.....	109
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	121
 บรรณานุกรม.....	127