

ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น



นางสาวสรญา คันธรัตน์กุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-2268-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL PROBLEMS ON THE ANNOUNCEMENT OF THE RESULT OF AN ELECTION OF
MEMBERS OF LOCAL COUNCIL AND ADMINISTRATOR

Miss Sorraya Kuntarattanagul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic year 2005

ISBN 974-14-2268-7

481719

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
โดย	นางสาวสรญา คันธรัตน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

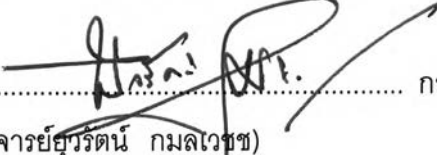

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)


..... กรรมการ
(อาจารย์สุวิรัตน์ กมลเวชช)

สรุณา คันธรัตน์กุล : ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (LEGAL PROBLEMS ON THE ANNOUNCEMENT OF THE RESULT OF AN ELECTION OF MEMBERS OF LOCAL COUNCIL AND ADMINISTRATOR) อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์ณรงค์เดช สรุโสมชิต, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, 177 หน้า. ISBN : 974-14-2268-7

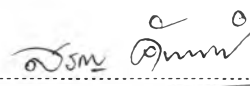
คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมิได้กำหนดระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งไว้ และในบางครั้ง กกต. มิได้ประกาศผลการเลือกตั้งท้องถิ่นภายในเวลาอันสมควรนับแต่วันเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะปัญหาและสาเหตุที่มาของปัญหาทางกฎหมาย ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่มีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่น และ อปท. ทั้งนี้ เพื่อจักได้นำมาวิเคราะห์หาลังเคราะห์กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญสองประการอันไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนและส่งผลต่อการบริหารงานท้องถิ่น คือ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายจากการที่ กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจน เสมือนหนึ่งว่า กกต. อาจพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อใดก็ได้ ซึ่งแท้ที่จริงหาก กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งของ อปท. ได้ภายในวันเลือกตั้งนานจนเกินไปย่อมส่งผลให้ อปท. นั้นไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ อันอาจส่งผลกระทบในด้านลบต่อประชาชนในเขต อปท. นั้นไม่มากนัก และ ประการที่สอง การใช้อำนาจของ กกต. ตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกาศผลการเลือกตั้งนั้น ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรและกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของ กกต. ลักษณะเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยกำหนดระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจนว่า กกต. ต้องจัดการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และในการนี้ ควรกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจแก่ กกต. ในการมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำหน้าที่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ แทน กกต. นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งขึ้นใหม่ในระบบศาลยุติธรรมของไทย เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งของ กกต. อันจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ลายมือชื่อผู้เขียน

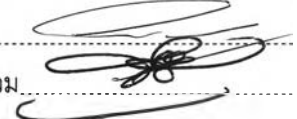


สาขาวิชานิติศาสตร์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



#468 63316 34 : MAJOR LAWS

KEYWORD: THE ANNOUNCEMENT OF THE RESULT OF AN ELECTION / MEMBERS OF LOCAL COUNCIL AND ADMINISTRATOR

SORRAYA KUNTARATTANAGUL: LEGAL PROBLEMS ON THE ANNOUNCEMENT OF THE RESULT OF AN ELECTION OF MEMBERS OF LOCAL COUNCIL AND ADMINISTRATOR.

THESIS ADVISOR: NARONGDECH SRUKHOSIT, THESIS CO-ADVISOR : PROF. SOMKIT LERTPAITHOON, Ph.D. 177 pp. ISBN : 974-14-2268-7

The Election Commission (EC) is the organization that has been prescribed by the current Constitution (B.E.2540) to have and to exercise its authorities and functions of controlling and providing as well as announcing various election results on both national and local levels honestly and righteously. However, the law on the election of members of local council or administrator does not state the time limit to announce its election results, and the EC sometimes does not announce its local election results within reasonable time period. These affect and cause problems to the management of the Local Administration Organization (LAO), which are local council and administrator.

This thesis focuses on the study of announcing election results of members of local council and administrator relating to the characteristics and sources of its legal problems as well as that of others that derive directly from the stated problems; especially, for example, the impact on local election candidates, on local people, and on the LAO. As such, they will be analyzed, synthesized to determine ways of solving the said problems further.

From the study, the writer has found that the announcement of the results of an election of local council or administrator has two significant legal problems, which are not in line with the principle of public law and also affect the management of local administration; the first item: the legal problem resulted from the long delay announcement of the out-come of local election; a part of this causes has derived from the law of not providing the time limit on the announcement of an election result. Thus, it seems as if the EC may make actual announcement of the result at anytime that the EC deems appropriate. In reality, if the EC announces the election result of any LAO's too far beyond the election day, it may face the problem of not having member performing their missions and duties in the local council or administrator and that surely affect the people in the area negatively somehow. And the second item: the exercise power of the EC, especially in the announcement of the election results, at present, does not appear to have any provisions of law in the Constitution providing for the organization and mechanism in controlling and verifying the power exercise by the EC. For this characteristic, it is certainly deemed contradictory to the rule of law and the separation of powers which are fundamental principle of democracy.

Therefore, in order to solve the said problem, the writer does a suggestion to have the Act on the election of Members of Local Council or Administrator, B.E.2545 amended to clearly set the time period for the EC to announce the election results, say within 60 days. And the amendment should include giving the central EC power to empowering its Provincial Election Commissions in performing their duties that lead up to the announcement of their corresponding election results. In addition, the writer has suggested another Constitution's amendment by providing for the establishment of the Electoral Tribunal in the Thai court of justice system which will decide on all election cases; especially in the case resulting from the announcement of the EC's election results. These will correspond to various principles mentioned above.

Field of study Laws
Academic year 2005

Student's signature..... 

Advisor's signature..... 

Co-advisor's signature..... 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาอย่างยิ่งของศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม และให้คำปรึกษา ช่วยเหลือเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน รวมถึงรองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา และอาจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิตที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ที่ได้ให้ความเมตตาและคำชี้แนะต่อผู้เขียนมาโดยตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานกับท่าน อีกทั้งได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ยุวรัตน์ กมลเวช ที่ได้เมตตาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ จากท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่คอยให้การสนับสนุนและเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนสนใจศึกษาสาขาวิชากฎหมายมหาชนตั้งแต่การศึกษาในระดับปริญญาตรี และคอยให้คำแนะนำในเรื่องการทำงานและการดำเนินชีวิตอีกหลายประการ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมารดาผู้มีพระคุณและเป็นที่รักอย่างยิ่งของผู้เขียน คือ คุณแม่ชุตีมา คมนาคม ที่ให้กำเนิด ให้ความรัก ความห่วงใย และเป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่งต่อผู้เขียนตลอดมา และขอกราบขอบพระคุณบิดาผู้ให้กำเนิดผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จจนถึงวันนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณอนุชา ฮุนสวัสดิกุล คุณประเวศ รัชชพล และดร.เพ็ญศรี วงศ์เสรี ที่ได้คำปรึกษาอันเป็นประโยชน์และเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานเทศบาลเมืองบางบัวทองทุกท่าน ที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศาลปกครอง และรัฐสภา ทุกคน ที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา และขอขอบพระคุณทุกท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมด ณ ที่นี้

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้จักเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ผู้เขียนขอขอบคุณความดีให้แก่บิดามารดา ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความเมตตากรุณาต่อผู้เขียนมาโดยตลอด และผู้เขียนขอสำนึกในพระคุณนี้ตลอดไป แต่หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.4 วิธีการศึกษา.....	9
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 หลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้ง ท้องถิ่น.....	11
2.1 หลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น.....	11
2.1.1 การเลือกตั้งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น.....	12
2.1.1.1 หลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	12
2.1.1.2 หลักความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น.....	14
2.1.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น.....	15
2.1.2 หลักทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	21
2.1.2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	21
2.1.2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	22
2.1.2.3 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	23
2.2 หลักการสำคัญในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อความสุจริตและเที่ยงธรรม.....	27
2.2.1 หลักเกณฑ์การประกาศผลการเลือกตั้ง.....	28

	หน้า
2.2.1.1 หลักเกณฑ์ทางเนื้อหา.....	28
2.2.1.2 หลักเกณฑ์ทางรูปแบบ.....	29
2.2.2 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	29
2.2.2.1 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง.....	31
2.2.2.2 หลังประกาศผลการเลือกตั้ง.....	38
บทที่ 3 ระบบกฎหมายในการจัดการและการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย.....	42
3.1 การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	42
3.1.1 ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นใน ประเทศไทย.....	42
3.1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	43
3.1.1.2 เทศบาล.....	44
3.1.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	45
3.1.1.4 กรุงเทพมหานคร.....	46
3.1.1.5 เมืองพัทยา.....	47
3.1.2 องค์กรและกระบวนการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น.....	48
3.1.2.1 การเตรียมการจัดการเลือกตั้ง.....	50
3.1.2.2 การดำเนินการเลือกตั้ง.....	54
3.1.2.3 การประกาศผลการเลือกตั้ง.....	56
3.1.2.4 การคัดค้านผลการเลือกตั้ง.....	58
3.2 ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น.....	61
3.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการประกาศผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นล่าช้า.....	61
3.2.1.1 ปัญหาการกำหนดวันเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	62

3.2.1.2	ปัญหาการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น.....	67
3.2.1.3	ปัญหาการเปิดประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งแรก.....	69
3.2.1.4	ปัญหาผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นใน ระหว่างที่ไม่มีผู้บริหารท้องถิ่น.....	72
3.2.2	ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นกรณีอื่นๆ.....	80
3.2.2.1	ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการ การเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้งต้องมีมติ เป็นเอกฉันท์.....	81
3.2.2.2	ปัญหาทางกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ออก คำวินิจฉัยเป็นหนังสือก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง.....	84
3.2.3	ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง.....	85
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	89
4.1	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย.....	89
4.1.1	กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า.....	89
4.1.1.1	มีการร้องเรียนและร้องคัดค้านของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น.....	89
4.1.1.2	คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือ นับคะแนนใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัคร รับเลือกตั้ง.....	91
4.1.1.3	กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการประกาศผล การเลือกตั้ง.....	93
4.1.2	กรณีการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการประกาศ ผลการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์.....	94

4.1.3	กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือ ก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง.....	96
4.1.4	กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	98
4.1.4.1	โดยองค์การศาล.....	98
4.1.4.2	โดยองค์การอื่น.....	103
4.2	แนวทางแก้ไขปัญหา.....	104
4.2.1	แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย.....	105
4.2.2	แนวทางแก้ไขอื่นๆ.....	110
บทที่ 5	บทสรุป.....	115
	รายการอ้างอิง.....	122
	ภาคผนวก.....	128
	ประวัติผู้เขียน.....	177