

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1 ทฤษฎีว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2.1.1 ประวัติและความเป็นมาของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary) ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ Lord Acton ได้กล่าวไว้ว่า อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้อำนาจที่มิชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มิชอบอย่างแน่นอน (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely)¹

ภารกิจต่างๆ ของรัฐ มีการกล่าวถึงตั้งแต่สมัยกรีก ในข้อเขียนของ Aristotle² (384 – 322 B.C.)

¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 91.

² Aristotle เกิดเมื่อประมาณ 384 ปีก่อนคริสตกาลที่เมืองสตากิรา (Stagira) ในแคว้นมาเซโดเนีย (Macedonia) ซึ่งเป็นแคว้นที่แห้งแล้งทางตอนเหนือสุดของทะเลเอเจียน (Aegean Sea) ของนครรัฐกรีก เป็นบุตรชายของนายนิโคมาคัส (Nicomachus) ซึ่งมีอาชีพทางการแพทย์ประจำอยู่ที่เมืองสตาราเกีย และยังเป็นแพทย์ประจำพระองค์ของพระเจ้าอามินตัสที่ 2 (King Amyntas II) แห่งมาเซโดเนีย ในวัยเด็กนั้นผู้ที่ให้การศึกษาแก่ Aristotle คือบิดาของเขานั้นเองซึ่งเน้นหนักไปในด้านธรรมชาติวิทยา เมื่อเขาอายุได้ 18 ปีก็ได้เดินทางไปศึกษาต่อกับปรัชญาเมธีผู้ยิ่งใหญ่ที่สุดในยุคนั้น คือ Plato ในกรุงเอเธนส์ (Athens) ในระหว่างการศึกษายู่กับ Plato 20 ปีนั้นทำให้ Aristotle เป็นนักปราชญ์ที่สืบนามต่อมาจาก Plato ต่อมาเมื่อ Plato ถึงแก่กรรมในปี 347 ปีก่อนคริสต์ศักราช Aristotle จึงเดินทางไปรับตำแหน่งเป็นพระอาจารย์ของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ ในช่วงระยะเวลา 343 - 342 ก่อนคริสต์ศักราช ต่อมาใน 336 ก่อนคริสต์ศักราช พระเจ้าอเล็กซานเดอร์ได้ขึ้นครองราชสมบัติต่อจากพระเจ้าฟิลิป พระองค์จึงได้พระราชทานทุนให้แก่ Aristotle เพื่อจัดตั้งโรงเรียนที่สตากิราชื่อไลเซียม (Lyceum) ในการทำการศึกษาและค้นคว้าของ Aristotle ทำให้เขาเป็นผู้รอบรู้สรรพวิชา และได้เขียนหนังสือไว้มากมายประมาณ 400 - 1,000 เล่ม ซึ่งงานต่างๆ ที่ได้เขียนขึ้นมานั้น ได้มีอิทธิพลต่อความเชื่อในศาสนาคริสต์ จวบจนกระทั่งยุคกลางหรือยุคมืด ซึ่งมีเวลาประมาณ 1,500 ปีเป็นอย่างน้อย Aristotle เสียชีวิตด้วยโรคกระเพาะ เมื่อ 322 ปีก่อนคริสตกาล ที่เมืองคาลซิส ขณะมีอายุได้ 62 ปี

ว่าด้วยการเมือง โดย Aristotle แบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นสามด้านด้วยกัน โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้³

ประการแรก คือภารกิจที่เกี่ยวกับอำนาจในการปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการตรากฎหมาย และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น การเข้าเป็นพันธมิตร การประกาศสงครามและการทำสัญญาสันติภาพ รวมทั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับแต่งตั้งรัฐมนตรี และเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเหล่านั้น

ประการที่สอง ภารกิจที่มอบหมายให้แก่รัฐมนตรี ในการปรึกษาราชการและการสั่งการต่างๆ
ประการที่สาม ภารกิจทางตุลาการ

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวคิดของ Aristotle มิได้เน้นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของรัฐ หากแต่มุ่งไปทางด้านการสร้างสมดุลทางสังคมว่าชนชั้นใดควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในภารกิจใดเป็นจำนวนเท่าใด

ส่วนแนวความคิดที่เน้นทางด้านกรปกครอง ในส่วนของการควบคุมและการลดความเข้มข้นของการใช้อำนาจนั้น มีแนวความคิดของ Plato⁴ (427 – 347 B.C.) และหลังจากนั้นก็ตามมาด้วยแนวความคิดของ Polybois⁵ (200 – 118 B.C.) ซึ่งทั้งสองท่านเสนอแนวคิดให้ใช้รูปแบบการปกครองแบบผสม โดยให้แยกอำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจรัฐไปในตัว การแยกอำนาจสูงสุดดังกล่าวจะต้องระวังมิให้อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าฝ่ายอื่น

³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 437.

⁴ Plato เกิดที่กรุงเอเธนส์ (Athens) เป็นนักปรัชญาชาวกรีกโบราณที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อแนวคิดตะวันตก เขาเป็นลูกศิษย์ของ Socrates เป็นอาจารย์ของ Aristotle เป็นนักเขียน และเป็นผู้ก่อตั้งอคาเดมี (Academy) ซึ่งเป็นสำนักวิชาในกรุงเอเธนส์ Plato ใช้เวลาส่วนใหญ่สอนอยู่ที่อคาเดมี แต่เขาก็ได้เขียนเกี่ยวกับปัญหาทางปรัชญาไว้เป็นจำนวนมาก โลกปัจจุบันรู้จักเขาผ่านทางงานเขียนที่หลงเหลืออยู่ ที่ถูกนำขึ้นมาแปลและจัดพิมพ์เป็นในช่วงการเคลื่อนไหวด้านมนุษยนิยม งานเขียนของ Plato นั้นส่วนมากแล้วเป็นบทสนทนา คำถาม และจดหมาย ผลงานที่เป็นที่รู้จักของ Plato นั้นหลงเหลืออยู่ทั้งหมด อย่างไรก็ตามชุดรวมงานแปลปัจจุบันของ Plato มักมีบางบทสนทนาที่นักวิชาการจัดว่าน่าสงสัย หรือคิดว่ายังขาดหลักฐานที่จะยอมรับว่าเป็นของแท้ได้ ในบทสนทนาของ Plato นั้น บ่อยครั้งที่มี Socrates เป็นตัวละครหลัก ซึ่งเป็นสิ่งที่สร้างความสับสนว่าความเห็นส่วนใดเป็นของ Socrates และส่วนใดเป็นของ Plato ทั้งนี้ Plato เสียชีวิตที่กรุงเอเธนส์ (Athens) รวมอายุได้ 80 ปี

⁵ Polybois เป็นนักประวัติศาสตร์ชาวกรีกในยุคเฮลเลนนิสติก มีชื่อเสียงจากงานเขียนเรื่อง The Histories ซึ่งครอบคลุมเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ตั้งแต่ช่วง 220 - 146 ปีก่อนคริสตกาล บรรยายถึงการรุ่งเรืองขึ้นของสาธารณรัฐโรมัน และการที่โรมันสามารถเข้าครอบครองกรีก นอกจากนี้ยังมีชื่อเสียงจากแนวคิดเรื่องสมดุลทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งต่อมานำมาใช้ใน The Spirit of the Laws ของ Montesquieu และเป็นต้นร่างของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา Polybois เสียชีวิตที่นครรัฐกรีก รวมอายุได้ 82 ปี

กล่าวคือ มีความสมดุลกันเสมือนตั้งตาชั่งที่คานน้ำหนักกันเองอยู่ตลอดเวลา และหากทำได้เช่นนี้ย่อมทำให้รัฐธรรมนูญ (Constitution) สามารถคงอยู่ได้นาน

ในช่วงสมัยกลาง Niccolo Machiavelli⁶ (1469– 1527 A.D.) เคยกล่าวถึงการให้พวกเจ้าเหล่าขุนนางและฝ่ายประชาชนต่างมีอำนาจในการระแວดระวังกัน ย่อมจะทำให้เกิดความมั่นคงได้ แม้แต่ในทางวิทยาศาสตร์ก็ปรากฏว่า มีการค้นพบของ Sir Isaac Newton⁷ (1642 – 1727 A.D.) ซึ่งว่าด้วยการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างแรงโน้มถ่วงกับแรงหนีศูนย์กลาง ภายในระบบสุริยะจักรวาล

มาถึงสมัยของ John Locke⁸ (1632 – 1704 A.D.) ซึ่งมีแนวความคิดขัดแย้งกับ

⁶ Niccolo Machiavelli เป็นนักปรัชญา นักเขียน และนักรัฐศาสตร์ชาวอิตาลี นับเป็นหนึ่งในบิดาแห่งรัฐศาสตร์ยุคใหม่มีชีวิตอยู่ในยุคเรอเนซองส์ ซึ่ง Machiavelli เป็นนักวิชาการ นักปรัชญาการเมือง นักดนตรี กวี นักเขียนบทละคร แต่ที่สำคัญคือเขาเป็นอาสาสมัครสาธารณกิจแห่งสาธารณรัฐฟลอเรนไทน์ เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1498 หลังจากที่ Girolamo Savonarola ถูกไล่ออกและประหารชีวิต สภา Great Council ได้เลือกให้ Machiavelli เป็นเลขานุการสถานทูตที่สองของสาธารณรัฐฟลอเรนซ์ (second Chancery of the Republic of Florence) Machiavelli ถือได้ว่าเป็นบุคคลตัวอย่างของยุคเรอเนซองส์ เช่นเดียวกับ Leonardo da Vinci เขามีชื่อเสียงจากงานเขียนเรื่องสันการเมืองเรื่องเจ้าผู้ปกครอง ซึ่งเล่าถึงทฤษฎีทางการเมืองแบบที่เป็นจริง แต่งานเขียนของ Machiavelli ไม่ได้ได้รับการตีพิมพ์จนกระทั่งหลังจากเขาเสียชีวิตแล้ว โดยมากเขาจะส่งกันอ่านในหมู่เพื่อนฝูงเท่านั้น งานเขียนเพียงชิ้นเดียวที่ได้รับตีพิมพ์ในระหว่างที่เขามีชีวิตอยู่ คือ The Art of War Machiavelli เสียชีวิตที่นครฟลอเรนซ์ ประเทศอิตาลี รวมอายุได้ 58 ปี

⁷ Sir Isaac Newton บุคคลที่เป็นอัจฉริยะที่เก่งรอบด้านทั้งในฐานะนักฟิสิกส์ นักคณิตศาสตร์ นักดาราศาสตร์ นักปรัชญา นักเล่นแร่แปรธาตุ และนักเทววิทยา โดยผลงานเด่นที่สุดของเขาที่คนรู้จักกันดีที่สุดคือ กฎการเคลื่อนที่ของนิวตัน และกฎแรงโน้มถ่วงสากล ที่เขาคิดขึ้นมาได้จากการสังเกตผลแอปเปิ้ลที่ตกจากต้นนั่นเอง Newton เสียชีวิตที่ลินคอล์นเคาน์ตี ประเทศอังกฤษ รวมอายุได้ 58 ปี

⁸ John Locke เป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษ บิดาของ เป็นพวกสนับสนุนรัฐสภาให้ทำสงครามกลางเมือง แล้วยังเป็นพวก Puritant ต่อต้านนิกาย Church of England ในประเทศอังกฤษ จึงหนีไปอเมริกา จบการศึกษาจาก Westminster และ Oxford เติบโตท่ามกลางความปั่นป่วนของความคิดทางสังคม การเมือง ปรัชญา และการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เป็นผู้เขียนหนังสือเรื่อง Two Treatises of Government (ค.ศ. 1689) แนวคิดหลักของหนังสือคือการเสนอทฤษฎีที่ว่ารัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยความยินยอมของประชาชน และต้องรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แนวคิดทางการเมืองของ Locke สรุปได้ว่าประชาชนเป็นที่มาของอำนาจการเมืองมีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นได้ รัฐและรัฐบาลมีหน้าที่ปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์และสิทธิธรรมชาติของประชาชนได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน รัฐบาลมีอำนาจภายในขอบเขตที่ประชาชนมอบให้ และจะใช้เฉพาะเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น รัฐต้องไม่เข้าแทรกแซงในกิจการของปัจเจกชน นอกจากในกรณีที่ทำเป็นจริง ๆ เพื่อรักษาเสรีภาพและทรัพย์สินของผู้นั้น แนวคิดทางการเมืองดังกล่าวจึงเป็นรากฐานความคิดของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่และมีอิทธิพลต่อปัญญาชนและปรัชญาเมธีของยุโรป โดยเฉพาะกลุ่มนักคิดทางปรัชญา (Philosophes) ของฝรั่งเศส Locke เสียชีวิตที่เมืองซอมเมอร์เซต ประเทศอังกฤษ รวมอายุได้ 72 ปี

Thomas Hobbes⁹ (1588 – 1679 A.D.) ในเรื่องของธรรมชาติของมนุษย์ และเรื่องของสัญญาประชาคม แต่ในส่วนของกรปกครองนั้น Locke กลับไม่ไว้วางใจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเรียกร้องให้มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารเนื่องจากเกรงว่า จากจุดอ่อนตามธรรมชาติของมนุษย์ที่พร้อมอยู่เสมอ ที่จะดึงอำนาจเข้าหาตัว ย่อมทำให้ใครก็ตามที่มีอำนาจในการตราบัญญัติกฎหมายย่อมมีความอยากเป็นอย่างยิ่งที่จะมีอำนาจในการใช้กฎหมายดังกล่าวด้วย และหากเป็นไปได้เช่นนั้นจริง ผู้ที่พร้อมหาวิธีการที่จะทำให้ตนเองไม่ต้องเคารพกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้นมาเอง และยอมบัญญัติกฎหมายตลอดจนใช้บังคับกฎหมายในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนเอง และยอมมุ่งไปในทางที่เอื้อประโยชน์อย่างอื่น ๆ ที่จะแตกต่างไปจากประชาคมส่วนที่เหลือ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสังคมและของรัฐบาล และวิธีการสำหรับ Locke ที่จะแก้ปัญหาคารวมศูนย์อำนาจได้ก็คือ การถ่วงดุลการปกครอง โดยให้ส่วนต่างๆ ของอำนาจดังกล่าว อยู่ในมือที่แตกต่างกันไป

สำหรับ Montesquieu¹⁰ (1689 – 1755 A.D.) ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการแยกอำนาจมาจากการศึกษาระบบการปกครองของอังกฤษนานถึงปีครึ่ง¹¹ และหวังว่าแนวความคิดดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศสได้จากการศึกษาระบบการปกครองของอังกฤษ ทำให้ Montesquieu เข้าใจได้ทันทีว่า เสรีภาพจะมีได้ก็แต่ภายใต้การปกครองที่มีการจำกัดอำนาจ และเสรีภาพจะมั่นคงอยู่ได้ ก็ต่อเมื่อไม่มีการใช้อำนาจนั้นในทางที่ผิดเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ Montesquieu จึงเจริญตามรอยตาม Locke ในแง่ของการไม่ไว้วางใจผู้มีอำนาจและจากประสบการณ์ที่ผ่านมาโดยตลอด ซึ่งว่า มนุษย์ทุกผู้ทุกนาม ย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ ไปในทางที่ผิด และจะใช้มันจนสุดขอบเขตที่ตนจะใช้ได้ ด้วยเหตุนี้เอง แม้แต่สิ่งดั่งามทั้งหลายก็ยังคงต้องมีขอบเขตของมันเช่นกัน และการที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่ผิด

⁹ Thomas Hobbes เป็นนักปรัชญาการเมือง ชาวอังกฤษ ผู้มีชื่อเสียงโด่งดังจากผลงานที่สำคัญ คือ หนังสือชื่อ Leviathan ที่เขียนขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1651 หนังสือเล่มนี้กลายเป็นฐานประเด็นในแนวปรัชญาการเมืองตะวันตกในสมัยต่อมาในเกือบทุกแนวถึงแม้ว่าทุกคนได้รู้จัก Hobbes จากงานเขียนเกี่ยวกับปรัชญาการเมืองตะวันตกก็จริง แต่ที่จริงแล้ว Hobbes ได้สร้างผลงานที่เป็นประโยชน์ไว้อีกหลายด้าน เช่น ประวัติศาสตร์ เรขาคณิต เทววิทยา จริยธรรม รวมทั้งด้านปรัชญาต่างๆ ไปอีกหลายเรื่อง และที่เป็นที่รู้จักในปัจจุบันว่า รัฐศาสตร์ (political science) นอกจากนี้ถึง Hobbes เชื่อที่ว่า มนุษย์นั้น โดยธรรมชาติมีการร่วมมือกันก็โดยมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งข้อคิดนี้ได้รับการพิสูจน์ในทฤษฎีของปรัชญามานุษยวิทยาต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน

¹⁰ Charles de Montesquieu หรือ Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu เกิดที่บอร์กโดซ์ ใน ค.ศ 1689 เสียชีวิตที่ปารีส ใน ค.ศ. 1755

¹¹ วิษณุ เครืองาม. (2549). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 29). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 83.

จำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบในเรื่องนี้ โดยให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอำนาจหนึ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่า จำเป็นต้องมีพหุนิยมแห่งอำนาจ เพื่อให้สามารถควบคุมสิ่งที่เรียกว่าเป็นแนวโน้มตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ชอบจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดดังกล่าว ให้อยู่ในร่องในรอยได้โดยวิธีการนี้เป็นการใช้อำนาจต่างๆ ทำหน้าที่ประสานกันและในขณะเดียวกันก็ยับยั้งซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดช่องว่างพอ สำหรับเสรีภาพของประชาชนที่จะพัฒนาขึ้นมาได้

Montesquieu ได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน¹² แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่มีชื่อว่า เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ค.ศ.1748 (De l'esprit des lois 1748) เล่มที่ 11 บทที่ 6 โดยอธิบายว่า ในแต่ละรัฐมีอำนาจ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance Législative) อำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puisseance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens) และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (Puisseance exécutive des choses qui dépendent du droit civil)¹³

อำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาลและอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือทำสงคราม ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศหรือยอมรับเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศ รักษาความมั่นคงภายใน และป้องกันการรุกรานจากภายนอก อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน อำนาจประการที่สามนี้เรียกว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนอำนาจประการที่สองนั้นเรียกว่า อำนาจบริหารของรัฐ¹⁴

แนวคิดของการวางรากฐานการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองของอังกฤษมีลักษณะเป็นเกาะ ดังนั้น จึงไม่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันที่นิยมการเสริมและรวมอำนาจไว้ทั้งหมดที่อำนาจทางการเมือง รัฐที่มีการปกครองโดยกษัตริย์ก็มีองค์กรต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความสมดุลต่อระบบการผูกขาดอำนาจ ประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกันเป็นรัฐที่ยอมรับการรับรองสิทธิมนุษยชนที่ต่อต้านอำนาจ เช่น Bill of Rights ใน ค.ศ.1689 ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับทางเทคนิคของการแบ่งแยกหน้าที่โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และต่อมุขมนตรีของกษัตริย์ สถานการณ์ดังกล่าวที่กระตุ้นให้ Locke ต่อต้านแนวความคิดระบบการผูกขาดอำนาจในหนังสือที่ชื่อว่า Second treaties of civil government

¹² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 90.

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 56.

¹⁴ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2555). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 258.

โดยกล่าวว่าอำนาจหน้าที่พื้นฐานประการแรกในการปกครองคือ อำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ การทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อำนาจสองประการหลังนั้นมักจะตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่แยกออกมาและเป็นอำนาจอยู่สูงกว่าอำนาจอื่น เพราะเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ อัน ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน ส่วนอำนาจบริหารซึ่งหมายถึงอำนาจบังคับการให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น Locke ถือว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจที่ขาดเสียมิได้ การที่ Locke มีความเห็น เช่นนั้น เพราะได้พิจารณาสถานการณ์ของอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 และต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่สภานิติบัญญัติ¹⁵ Montesquieu ได้รับความคิดดังกล่าวและสร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในฝรั่งเศส เพื่อเป็นการต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว โดยได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของกฎหมายสภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพในหนังสือเล่มสองของเขาที่ให้ชื่อว่า กฎหมายที่สร้างรูปแบบเสรีทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์ของเจ็อง ฌัก ที่เป็นประโยชน์ต่อการประกันเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองซึ่งในสมัยนั้นเสรีภาพเปรียบเสมือนเป็นการได้รับอภิสิทธิ์ นอกจากนี้ ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์สถาบันการปกครองฝรั่งเศสในสมัยนั้นอีกด้วย Montesquieu มีวัตถุประสงค์ต่อต้านการปกครองแบบทรราชย์ (Tyranny) การปกครองแบบกษัตริย์จะต้องมีการประนีประนอมกับแนวความคิดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งหมายความว่าระบบการปกครองแบบกษัตริย์จะต้องเอื้ออำนวยต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า

เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอันเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชย์ และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์¹⁶

อีกอย่างหนึ่ง กรณีจะไม่มีเสถียรภาพถ้าอำนาจในการตัดสินใจไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียง เพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับผู้อยู่ในปกครองอย่างเต็มที่¹⁷

¹⁵ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 141.

¹⁶ มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 64.

¹⁷ กิตติวัฒน์ รัตนดิถ ฤกษ์ดี. (2554). *คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เสมารธรรม. หน้า 21.

กรณีจะเป็นการอวสานของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสามนั้นคือการตรากฎหมาย การบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม

ในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นว่า Montesquieu ได้นำแนวความคิดของ Locke มาใช้แต่เน้นถึงอำนาจในการตัดสินคดี (Puisseance du juger) ซึ่งต้องแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์โดยให้อำนาจตุลาการมีความเป็นอิสระ ดังที่ Montesquieu ได้กล่าวว่า อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาลซึ่งตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น¹⁸ แสดงว่า Montesquieu เป็นผู้ตั้งอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะห์ว่าควรแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่มิได้เสนอให้แยกเป็นลักษณะขององค์กรใช้อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะเท่านั้นซึ่งเห็นได้จากกรณีที่ Montesquieu มองว่าอำนาจในการตัดสินคดีเป็นการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวทำนองเดียวกับระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษ ดังนั้นในทรรศนะของ Montesquieu จึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็นประจำเด่นชัด

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu แม้จะยังไม่ได้เสนอให้มีการกำหนดถึงองค์กรที่จะมาใช้อำนาจตุลาการอย่างเด่นชัดก็ตาม แต่ตามแนวคิดของเขาก็ได้แสดงให้เห็นปรากฏอย่างเด่นชัดแล้วว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการควรเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการคานและดุลระหว่างทั้งสามอำนาจร่วมด้วย ในเวลาต่อมา Sir William Blackstone (1689 – 1755 A.D.) ผู้พิพากษาชาวอังกฤษได้พัฒนาแนวคิดของ Montesquieu โดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่งนอกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจตุลาการนี้ต้องได้รับการแต่งตั้งเข้ามาโดยกษัตริย์ แต่มิใช่จะให้พ้นอำนาจตามอำเภอใจ แต่ Blackstone ก็มีได้เสนอให้มีการคานและดุลกันของอำนาจเขานำเสนอเพียงความอิสระของศาลเท่านั้น¹⁹

2.1.2 ความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดของ Montesquieu ตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ค.ศ.1748 (De l'esprit des lois 1748) นั้นได้มีการนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรก คือ ในทุกรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจ²⁰ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่

¹⁸ Montesquieu. *De l'esprit des lois XL*. Chapitre VI. para 13(1748)(Oeuvres Completes de Montesquieu. Roger Caillois edition 1951)

¹⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). อ้างแล้ว. หน้า 93.

²⁰ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). *ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 112.

ขึ้นอยู่กับกฎหมายของชาติ อำนาจบริหาร (The Executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายของประชาชน และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) คืออำนาจการวินิจฉัยบรรดคดี²¹ ซึ่งควรมีลักษณะชั่วคราว เมื่อมีคดีขึ้นมาสู่ศาลเท่านั้น Montesquieu อธิบายว่าอำนาจที่สำคัญที่สุดคืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร²² ซึ่งพบว่าเป็นการกล่าวซ้ำถึงแนวคิดของ Locke ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจบริหารรวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วย จึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้นว่าการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่านั้น ในขณะเดียวกัน Montesquieu ก็ได้ให้คำนิยามใหม่ในครั้งที่สอง โดยมีการจำกัดอำนาจบริหารให้มีขอบเขตแต่เพียงอำนาจในการปกครองด้านการจัดให้มี ความมั่นคงสาธารณะ แต่ไม่ได้หมายรวมถึงอำนาจในการตัดสินคดี ซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของ Locke เข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจอัยวิธี อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา Montesquieu ก็ได้ละเลยในการนิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจที่ได้ให้ไว้ทั้งสองครั้ง แต่เขากลับใช้นิยามในทางปัจจุบันมากขึ้น โดยได้นิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีระหว่างเอกชน โดยเป็นที่แน่ชัดว่าอำนาจบริหารได้รวมถึงกิจการภายในและภายนอกด้วย ความหมายตามนัยหลังนี้เองที่ Montesquieu ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลและได้กลายมาเป็นพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ ที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น (1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) (2) อำนาจบริหาร (The Executive) (3) อำนาจตุลาการ (Judicial Power) โดยมีการแยกองค์กรการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนได้

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ Montesquieu ได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวไว้ว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกัน คือ²³

ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายและการยกเลิกกฎหมายนั้น คือ อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศและใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย การกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

²¹ มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 22.

²² วิญญู เครื่องงาม. (2549). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 29). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 84.

²³ เกรียงไกร เจริญชนาวัดณ์. *อ้างแล้ว*. หน้า 94.

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย

การที่สภาพการปกครองในสมัยนั้น Montesquieu ได้เห็นว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาอภิชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจการบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์ โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่มีโซ่งค์กรประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จ เพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล

การที่กล่าวมาจะเป็นว่าการแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออก ดังนี้²⁴

1) อำนาจการตรากฎหมาย คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐกล่าวคือประเด็นนี้จะหมายถึงอำนาจนิติบัญญัติ

2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ อำนาจบริหาร

3) อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งเป็นอำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดีซึ่งต่อมาก็คือ อำนาจตุลาการ

โดยหลักการและทฤษฎีนั้นการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างกันและถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเองเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่ใช้อำนาจทั้งสาม²⁵

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีที่มาจากต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง

²⁴ ดิเรก ควรสมาคม. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน:แนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 94.

²⁵ กิตติวัฒน์ รัตนคิล ฤกษ์เกิด. (2554). *คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม. หน้า 23.

รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ ปลอดภัยซึ่งนำจากรัฐบาล นอกเหนือจากแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการกระจายอำนาจแล้ว ในบางประเทศยังใช้วิธีการอื่นในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อัน ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

2.2.1 การรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจ (Centralization) การปกครองทั่วประเทศอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง อัน ได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ก็คือ การรวมกำลังทางด้านคุ้มกันและรักษาความสงบทั้งภายในและภายนอกประเทศเอาไว้ที่ส่วนกลาง อำนาจในการสั่งการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติจึงขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด นอกจากรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการในด้านทหารและตำรวจไว้ที่ส่วนกลางแล้ว อำนาจการวินิจฉัยสั่งการในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข การกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกอย่างทุกประการก็รวมอยู่ส่วนกลางอีกด้วย ในด้านการแต่งตั้ง โอนย้าย การปลดออก ให้ออกหรือไล่ออกเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางทั้งสิ้น²⁶

การปกครองแบบรวมอำนาจต่างๆ ไว้ในส่วนกลางนี้ นับว่าเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่า การปกครองและการบริหารประเทศจะมีลักษณะเป็นเอกภาพ (Uniformity) การปฏิบัติราชการไม่ว่าจะอยู่ในส่วนใดของประเทศต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน ตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงเกิดความเสมอภาคและง่ายต่อการเข้าใจ และที่สำคัญที่สุดก็คือทำให้อำนาจของรัฐบาล มั่งคั่งและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ จึงบันดาลให้คำสั่งเกิดผลได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม หลักการรวมอำนาจปกครองและบริหาร ไว้ในส่วนกลางก็มีข้อเสียในด้านการดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่กระจายกันอยู่ตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน การคมนาคมและการสื่อสารระหว่างท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลต่างๆ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดทำให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันได้ ยิ่งรัฐบาลมีนโยบายขยายบริการสาธารณะมากประเภทขึ้นก็ย่อมจะทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระมากยิ่งขึ้น และในที่สุด ความล่าช้า (Red-tape) อันเกิดจากการวินิจฉัยสั่งการและระเบียบปฏิบัติของส่วนกลางก็ทำให้ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะลดน้อยถอยลง

²⁶ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2548). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 414.

เป็นลำดับ หลักการรวมอำนาจปกครองและบริหารไว้ส่วนกลางจึงเหมาะสมสำหรับประเทศเล็ก ๆ ที่รัฐบาลกลางสามารถควบคุมและจัดบริหารสาธารณะได้อย่างทั่วถึง²⁷

การรวมอำนาจปกครองเป็นการจัดระเบียบการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองภายในประเทศทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญสามประการ คือ มีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่

การรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration)²⁸

1) การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายเกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลาง โดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค การปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศที่สร้างภาระให้กับส่วนกลางเป็นอันมาก เพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก

2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือที่เรียกกันในชื่ออื่นว่า การแบ่งอำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองนี้ถูกนำมาใช้กับรูปแบบของรัฐที่มีการจัดระเบียบราชการแผ่นดินด้วยหลักการรวมอำนาจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน ด้วยเหตุที่ว่า การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดย่อมทำให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกันทั้งประเทศและในบางครั้งก็เป็นไปอย่างล่าช้า²⁹ จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองออกไปเป็นการแบ่งอำนาจการปกครองให้ส่วนภูมิภาค โดยมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน

²⁷ ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2543). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 11). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 14.

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22.

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 25.

ให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ออกไปประจำในส่วนการปกครองต่างๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่นั้นยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง การแบ่งอำนาจจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

การปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจนี้สืบเนื่องมาจากข้อเสียหรือข้อบกพร่องของหลักการปกครองแบบรวมอำนาจ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลอาจจะไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้สนองความต้องการของประชาชนตามภูมิภาคหรือท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เพราะการปฏิบัติราชการทุกอย่างทุกประเภท ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต้องเสนอขอคำสั่งหรือการพิจารณาตัดสินใจในทุกเรื่องไป³⁰ ซึ่งในบางครั้งกว่าจะได้รับคำสั่งก็เสียเวลานานและไม่ทันการณ์เข้าทำนองที่ว่า กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้ จึงเกิดแนวคิดขึ้นใหม่ว่าในการปกครองและบริหารประเทศนั้น รัฐบาลกลางไม่จำเป็นต้องรวมอำนาจไว้ในมือเสียทุกอย่าง รัฐบาลควรสงวนอำนาจการสั่งการเฉพาะในส่วนที่จำเป็นและสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ และมีผลกระทบกับส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนทั้งประเทศ โดยที่รัฐบาลควรจะวางกรอบหรือระเบียบการปฏิบัติเป็นการทั่วไปเอาไว้แล้วมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับเขตการปกครองนั้นๆ โดยเฉพาะให้กับเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคให้สามารถตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามความเหมาะสม (Suitability) ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของกระทรวงทบวง กรม ให้น้อยลง ลักษณะสำคัญของหลักการปกครองและการบริหารก็คือ การแบ่งอำนาจบางประการให้กับส่วนภูมิภาค ซึ่งเดิมที่เป็นอำนาจของส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หรืออีกนัยหนึ่งมีลักษณะเพิ่มอำนาจให้แก่ตัวแทนของข้าราชการบริหารส่วนกลางที่ได้รับคำสั่งให้ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิกษณนั้นเอง จึงทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์วิจารณ์กันมากกว่าหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) นี้เป็นการแบ่งอำนาจทางบริหารบางส่วนเท่านั้น และไม่สามารถยอมรับได้ว่าเป็นการแบ่งอำนาจปกครอง เพราะอำนาจการปกครองทั้งหมดยังอยู่ในมือของส่วนกลาง เพราะตามหลักการแล้ว อำนาจปกครองประเทศนั้นต้องประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และเพื่อความเข้าใจโดยชัดเจนว่า หลักการแบ่งอำนาจนี้เป็นการแบ่งอำนาจทางบริหารเท่านั้น ในตำราภาษาอังกฤษส่วนใหญ่จึงใช้คำว่า Administrative deconcentration มากกว่าจะใช้คำว่า Deconcentration³¹

หลักการแบ่งอำนาจนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นสำหรับประเทศที่ประชาชนยังไม่สามารถปกครองตนเองได้ การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคจะช่วยให้กิจการบริการสาธารณะดำเนินไปรวดเร็วขึ้น การใช้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะป็นขั้นตอนของการนำเอาหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปใช้เมื่อประชาชนในท้องถิ่นพร้อมที่จะรับและถึงแม้ว่าได้มีการ

³⁰ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. หน้า 7.

³¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2543). *อ้างแล้ว*. หน้า 15.

นำเอาหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้แล้ว หน่วยงานระดับภูมิภาคก็ยังคงได้ประโยชน์ในแง่ของการให้ความช่วยเหลือและประสานความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางอีกด้วย แต่ก็ทิ้งระมัดระวังทางด้านความเคยชินของประชาชนที่เคยรับบริการสาธารณะจากส่วนราชการภูมิภาคนานจนเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทัศนคติของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายหลัง และถ้าปล่อยให้บทบาทของส่วนราชการภูมิภาคกลายเป็นสถาบัน (Institutionalization) ที่มีความสำคัญมากจนยากที่จะถอนอำนาจคืนมาจัดสรรให้ท้องถิ่น ได้ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศไทยระหว่างบทบาทของจังหวัดและอำเภอในฐานะราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจกับบทบาทของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในฐานะราชการบริหารส่วนถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น

หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้มีประโยชน์สำคัญหลายประการ คือนับได้ว่าเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง เพราะเมื่อมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำส่วนภูมิภาค (Provincial) ก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่นั้นจัดทำได้เองบางส่วน นอกจากนี้การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองก็ยังทำให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปรวดเร็วขึ้นไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่อง³²

2.2.2 การกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ตามสมควร มีอำนาจกำหนดคน โยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ โดยการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง³³

การกระจายอำนาจ เป็นคำที่ใช้กันมากทั้งในความหมายของการปกครองและการบริหาร การกล่าวถึงการกระจายอำนาจจึงอาจจะทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจกันไปได้หลายข้อ ดังนั้นความหมายที่ใช้ในที่นี้จึงเน้นเฉพาะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ หลักการกระจายอำนาจ จึงหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างไว้ในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ข้าราชการของราชการบริหารส่วนกลางเป็น

³² บุญอริ ยีหมะ. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6.

³³ โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 36.

ผู้ดำเนินการอยู่ตามหลักการรวมอำนาจ หรือตามหลักของการแบ่งอำนาจให้องค์การใดองค์การหนึ่ง ไม่ใช่ส่วนราชการทั้งของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ไปดำเนินการด้วยเงินงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ เอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาว่าประเทศใดใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครองหรือไม่ ถ้าใช้หลักดังกล่าวแล้วมีลักษณะการใช้เต็มรูปหรือไม่ ระดับความมากน้อยซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปอีกตามฐานะขององค์กรที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจนั้น ซึ่งสามารถเทียบได้กับกรอบ (Frame of Reference) ตามลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง ดังต่อไปนี้³⁴

1) องค์กรที่ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ก็คือ องค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคล (Artificial person) ตามกฎหมาย กล่าวคือ องค์กรที่เป็นนิติบุคคลนี้จะมีงบประมาณของตนเอง มีความอิสระและสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายกำหนด เช่น มีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องจัดการภายใต้การควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลาง แต่ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำสั่งบังคับบัญชาเช่นเดียวกับองค์กรหรือหน่วยราชการอื่นที่สังกัดส่วนกลาง

2) องค์กรที่เป็นอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคลนั้น ต้องมีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพราะถ้าให้ข้าราชการที่สังกัดบริหารราชการส่วนกลางไปปฏิบัติ ตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานเหล่านั้นจะถูกบังคับบัญชาจากส่วนกลาง การเป็นนิติบุคคลตามข้อแรกก็จะไม่เป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าตัวบุคคลถูกบังคับบัญชาเสียแล้วความเป็นนิติบุคคลก็จะไม่เกิดขึ้น แนวคิดที่ต้องการให้บุคคลที่จะมาปฏิบัติงานทั้งระดับบริหารและตุลาการในองค์กรที่เป็นนิติบุคคลนี้ จึงมุ่งเน้นต่อไปถึงการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรทั้งหมดและถ้าจะพิจารณากันตามความหมายของการกระจายอำนาจปกครองเพื่อการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามระบอบประชาธิปไตย³⁵ การเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบกระจายอำนาจ³⁶ เจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงก็ควรจะได้มาด้วยวิธีการการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย (Democratically elected authorities) เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เข้าใจกันว่าเจ้าหน้าที่ในองค์กรต่างๆ ระดับท้องถิ่นหรือตามหลักการกระจายอำนาจจะต้องมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเสมอไป ปัญหาจึงเกิดขึ้นในลักษณะของงูกินหาง กล่าวคือ การพิจารณาตามแนวคิดของการเลือกตั้งตามแบบประชาธิปไตยทางตรง หรือการเลือกตั้งแบบทางอ้อม การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำทั้งหมด หรือกระทำเฉพาะบางส่วนตลอดจนการแต่งตั้งนั้น ควรพิจารณากันในขอบเขตกว้างขวางเพียงใด เป็นต้น ซึ่งตามขอบเขตของ

³⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2543). อ้างแล้ว. หน้า 17.

³⁵ ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ:แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรีน. หน้า 6.

³⁶ อุษา ไบหยก. (2554). *วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง. หน้า 146.

การมีเจ้าหน้าที่ของตนเองนั้นมักเป็นสิทธิอำนาจขององค์กรเองจะพิจารณากำหนดขึ้นว่าการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกระดับนั้น ควรจะประกอบด้วยกรรมวิธีอย่างไร ดังนั้น การได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรจึงเป็นความเข้าใจประเด็นหนึ่ง ส่วนการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่ตามความหมายของการปกครองตนเองจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งในการศึกษา อย่างไรก็ตาม ในการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองนั้น การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่จะเข้ามากำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่น (Local management policy) นั้น นับว่าเป็นสิ่งจำเป็น เพราะการแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากความรู้เห็นหรือยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมขัดกับหลักการปกครองตนเองอย่างเด่นชัด

3) หลักการกระจายอำนาจได้บ่งบอกถึงความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ซึ่งให้อำนาจไว้ตามกฎหมาย ปัญหาในการศึกษาจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายของแต่ละประเทศที่บัญญัติให้องค์การซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น มีความคล่องตัวในการปกครองและบริหารมากน้อยเพียงใด ถ้าประเทศใดกล่าวอ้างว่ามีการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจแต่ปรากฏว่าองค์กรที่ตั้งขึ้นไม่มีความอิสระใดๆ เลยทางด้านปกครองตนเองก็ไม่สามารถยอมรับได้ว่ามีการกระจายอำนาจตามหลักการที่ตั้งไว้ จึงอยู่ที่ว่าความเป็นอิสระ³⁷ นั้นอยู่ภายในขอบเขตของความมากน้อยประการใด ประเด็นที่ควรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นตัวอย่างก็คือ ความเป็นอิสระขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลของไทย เพราะตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์กรดังกล่าวถูกสร้างขึ้น โดยรัฐ (Creature of State) องค์กรที่กล่าวมาข้างต้นเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามหลักการของการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติปฏิบัตินั้นความเป็นอิสระจนเกือบจะกล่าวได้ว่าไม่มี หรือมีก็เพียงส่วนน้อยเท่านั้น การจัดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม เข้ามาทำหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแต่ไม่ได้รับอำนาจทางการปกครองจึงไม่ทำให้เกิดลักษณะของการกระจายอำนาจปกครองได้อย่างครบถ้วน

³⁷ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) มีความหมายเป็น 4 ประการ คือ

1) ความเป็นอิสระในฐานะเป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ (Subset of the State) มิใช่ความเป็นอิสระเด็ดขาดไปจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

2) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการ ในภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบจากส่วนกลาง โดยมีการแทรกแซง (Intervene) จากส่วนกลางน้อยที่สุด

3) ความเป็นอิสระของประชาชนในท้องถิ่น (Civil Autonomy) ที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นตามสิทธิที่ได้รับ

4) ความเป็นอิสระ โดยต้องมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อหน้าที่และประชาชน

โปรตตุ สิวา สิวานันท์ และคณะ. (2545). *หลักการและแนวคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ. หน้า 7.

การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญห้าประการ คือ

- (1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง (Juristic Person)
- (2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (Local Government Election)
- (3) มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy)
- (4) มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง (Local Staff)
- (5) มีงบประมาณ (Budget) และรายได้เป็นของตนเอง (Local Revenue)³⁸

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการ³⁹

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง⁴⁰ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียก การกระจายอำนาจทางบริหาร เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือ วัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น เป็นสิ่งที่นำมาใช้กันในประเทศต่างๆ เพื่อจัดระเบียบราชการบริหารภายในประเทศโดย

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 23.

³⁹ ฉัชชา คุณาทัฬหี. (2554). *เอกสารประกอบการสอนกฎหมายปกครอง (Administrative Law)*. กรุงเทพฯ: ต้นบุญ. หน้า 58.

⁴⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 122.

หากประเทศใดที่สภาพพลเมืองยังไม่มีความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ในทางตรงข้ามหากประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ ก็จะใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะมีการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลาร้อยปีเศษแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงเล็กน้อย เพิ่งจะมีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างสมบูรณ์แบบดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78⁴¹ บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง

2.3 การกระจายอำนาจในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ ลดภารกิจของรัฐลงไป โดยรัฐมีเวลาไปดำเนินการเรื่องความมั่นคง แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ ส่วนเรื่องการบริหารสาธารณะ ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy)⁴² เนื่องจากการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน (Intention of People) ในท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการเลือกตั้งมิใช่การแต่งตั้ง อันแตกต่างจากการปกครองในส่วนกลางหรือการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 55 ก), หน้า 16.

๑๗๑

๑๗๑

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

๑๗๑

๑๗๑

⁴² โกวิทช์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิดและหลักการ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เอกซปอร์ตเน็ท. หน้า 41.

แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พลเมืองศูนย์กลางของประเทศ เพราะสมัยก่อนอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องตอบสนองต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจตอบสนองต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น⁴³

2.3.1 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local administration) หมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการ กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหาร งบประมาณและบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติ มิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (Nation State) แต่อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนี้มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายเอาไว้มากมายซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้ เช่น หมายถึงการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร ตลอดจนสามารถจัดทำภารกิจของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลหรือภูมิภาคแต่ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครองของรัฐบาลกลางมิใช่เป็นรัฐอิสระ⁴⁴ หรือหมายถึง รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ตอบสนองกับความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่นภายใต้องค์กร ภารกิจและการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นเอง⁴⁵

นอกจากนั้น ยังอาจหมายถึง การปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ⁴⁶

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับภารกิจที่แก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกฎหมาย

⁴³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2540). *การปกครองท้องถิ่นไทย 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 4.

⁴⁴ Mongtagu Harris G. (1984). *Comparative Local Government*. Great: William Brendon and Son Ltd. p. 574.

⁴⁵ Wit Daneil. (1967). *A Comparative Survey of Local Govt. And Administration*. Bangkok: Kurusapha Press. pp. 103-105.

⁴⁶ Robson William A. (1953). *Local Government in Encyclopedia of Science*. Vol.x New York: The Macmillan Company. p. 574.

ให้อำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็น และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัว และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยมีองค์กรทางการบริหารของท้องถิ่นนั่นเองเป็นผู้ดำเนินการมีอิสระในการกำหนดนโยบาย (Policy) และการจัดการสาธารณะ (Public Service)⁴⁷ มิใช่การบริหารจัดการ โดยองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

ภายใต้ระบบการปกครองของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะประกอบด้วยความแตกต่างหลากหลายของสภาพภูมิประเทศ ดินฟ้าอากาศ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษา และสภาพปัญหาของพื้นที่ ความแตกต่างหลากหลายนี้ย่อมนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการบริหารจัดการวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันออกไป การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลางจึงมีอาจตอบสนองความต้องการซึ่งแตกต่างหลากหลายกันนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่เท่ากับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในแง่ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งเป็นผลของประวัติศาสตร์และการสะสมภูมิปัญญาอันยาวนานย่อมก่อให้เกิดเอกลักษณ์และความภาคภูมิใจของแต่ละท้องถิ่นในการที่จะดำเนินรอยตามหรืออนุรักษ์วิถีชีวิตเช่นนั้นไว้ ซึ่งการดำเนินการจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ในแง่นี้เป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนซึ่งเกิดและอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น น่าจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นได้ดีกว่าคนจากที่อื่น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองโดยคนท้องถิ่นซึ่งพัฒนาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐชาติในภายหลัง

นักวิชาการจำนวนหนึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการเรียนรู้ในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจ และมีอิสระในการปกครองและการบริหารในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามาส่วนร่วมในการปกครองและการบริการ และดำเนินกิจการสาธารณะได้ด้วยตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (Central Government)⁴⁸

พิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้วจึงอาจจำแนกความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น

⁴⁷ วุฒิสาร ตันไชย. (2544). *การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 3.

⁴⁸ เขมภัทท์ เย็นเปี่ยม. (2553). *การจัดองค์กรท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โครงการสวนดุสิต กราฟฟิคไซท์ 1. หน้า 3.

2 ลักษณะ คือความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นกับความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ⁴⁹

1) ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้น การบริหารจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้หมดไปตลอดจนอนุรักษ์และบำรุงรักษาสิ่งที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจพิจารณาในด้านที่สำคัญ ดังนี้

1.1) ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่น แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าคนท้องถิ่นย่อมเป็นผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรของท้องถิ่น ดังนั้น จึงย่อมมีความหวงแหนและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่นให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืนชั่วลูกชั่วหลาน จิตสำนึกเช่นนี้น่าจะมีสูงกว่าคนจากท้องถิ่นอื่น หรือคนส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรให้ชุมชนหรือท้องถิ่นได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการกับทรัพยากรของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในดิน น้ำ ป่าไม้ หรือทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวอื่น

1.2) ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความผูกพันกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ คือ วิถีชีวิตของคนท้องถิ่นซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้น จึงน่าจะมีความรัก ความหวงแหนในขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ดั้งเดิมได้ยิ่งกว่าคนจากท้องถิ่นอื่น จึงควรให้ท้องถิ่นได้มีบทบาท ตลอดจนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

1.3) ด้านการบริหารจัดการสาธารณูปโภค ความจำเป็นขั้นพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความแตกต่างหลากหลายของสภาพท้องถิ่นนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการด้านสาธารณูปโภค ความจำเป็นพื้นฐานตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น ในท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความต้องการด้านสาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐานอาจเน้นหนักไปที่แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร ในขณะที่ภาคกลางไม่มีปัญหาด้านแหล่งน้ำ แต่มีปัญหาด้านการคมนาคมและการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อรองรับกับการจ้างงาน ตลอดจนระบบการจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น เป็นต้น

⁴⁹ วิชชุกร นาคชน. (2549). *ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น*. พระนครศรีอยุธยา: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา. หน้า 3.

เมื่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายกันเช่นนี้การบริหารจัดการเพื่อตอบสนองกับความต้องการจึงต้องแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การให้ท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง⁵⁰

2) ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ

2.1) ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อความรู้และความเข้าใจพื้นฐานและการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันมาช้านานแล้วตัวอย่าง ดังปรากฏในบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเอกสาร Democracy in Siam ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า⁵¹ ถ้ามีการยอมรับกันว่าวันใดวันหนึ่งเราจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเรอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อจะได้รู้ว่าระบบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินการไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดม หรือพวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอารย ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงอย่างไร มันจะเป็นการดีกว่าแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้ต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอนเมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงประชาชนให้เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศสยามอันตราอยู่ด้วยความไม่อดทน

นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ New York Times ฉบับวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาดถ้าเรามีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะ

⁵⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารนุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส. หน้า 25.

⁵¹ วิชชุกร นาคชน. (2549). อ้างแล้ว. หน้า 5.

ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น

วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งพื้นฐานในการสร้างความรู้และความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการขั้นพื้นฐานแบบเดียวกัน เพียงแต่ประชาธิปไตยระดับชาตินั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่า นอกจากนั้น การปกครองท้องถิ่นยังเป็นแหล่งฝึกฝนและพัฒนาบุคลากร เพื่อเข้าสู่การเมืองระดับชาติ ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งมีความเข้มแข็ง ผู้นำประเทศหรือนักการเมืองระดับชาติมักเป็นผู้ที่เริ่มต้นบทบาททางการเมืองของตนจากการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับท้องถิ่นมาก่อนทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาจำนวนมากพัฒนาตนเองเข้าสู่การเมืองระดับชาติด้วยการก้าวมาจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการมลรัฐมาก่อน แม้กระทั่งในประเทศไทยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากพัฒนาตนเองมาจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) หรือสมาชิกสภาเทศบาล

2.2) ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นนอกเหนือจากนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ท้องถิ่นต่างถือได้ว่าเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นแหล่งทรัพยากร เป็นแหล่งวัตถุดิบ เป็นแหล่งผลิตตลอดจนเป็นตลาดที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโตและมีระบบบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ กรณีของประเทศไทยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งส่วนหนึ่งรัฐได้ดำเนินนโยบายผ่านทางระบบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ)⁵² แล้วพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁵³ มีการกำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจไว้เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543⁵⁴ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ 18 และวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ตามลำดับโดยกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ

⁵² สนิท จรอนันต์. (2543). *ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา. หน้า 3.

⁵³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้ไว้ ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 48.

⁵⁴ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ประกาศ ณ วันที่ 2 ธันวาคม 2543. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118 (ตอนพิเศษ 4 ง), หน้า 23.

ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35⁵⁵ ของงบประมาณแผ่นดิน นับว่าเป็นเม็ดเงินจำนวนมาก และเมื่อรวมกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือจากทรัพย์สินหรือเงินสะสมที่มีอยู่ก็เป็นปริมาณที่เกือบเท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลทีเดียว ดังนั้น ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในแง่ที่ว่า เป็นแหล่งจ้างงาน และเป็นที่มาของกิจกรรมด้านเศรษฐกิจที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะในเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมสูงและมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

โดยสรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเขตเมืองและชนบท การพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นเป็นประการสำคัญ

2.3.2 ลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะและองค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ขาดไม่ได้ของการปกครองท้องถิ่นทุกระบบ หากขาดไปหรือมีองค์ประกอบต่างๆ ไม่ครบถ้วนหรือมีองค์ประกอบครบถ้วนแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ก็ถือว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สมบูรณ์ ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นตามแบบสากล

ลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy)⁵⁶ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งหมายถึง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานการบริการงานบุคคล

⁵⁵ วุฒิสภา ต้นไชย และธีรพรณ ใจมั่น. (2547). *สารนุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 2 เรื่องพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส. หน้า 46-47.

⁵⁶ Automy คือ อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมี ได้แก่ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่างๆ ภายในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ยกเว้นกรณีที่เป็นและ มีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้) มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณ เช่น เก็บภาษีเอง ใช้จ่ายเงินงบประมาณเอง มีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับชาติ เป็นต้น

โปรดดู โกวิทย์ พวงงาม. (2549). *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่นวิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมารธรรม. หน้า 9.

การบริหารเงิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น⁵⁷ ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นหลักการซึ่งถือเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นทั่วไป นอกจากนั้น ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองยังเชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่องสิทธิชุมชน (Community Right) ซึ่งมีทัศนะว่าชุมชนเป็นรากฐานดั้งเดิมของสังคมการเมืองของมนุษย์และดำรงอยู่ก่อนความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังชุมชนเป็นเวลานานมาก แม้ว่ารัฐชาติจะมีความจำเป็นในสังคมยุคหลังในแง่ของการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้คิดว่าระบบชุมชนหรือท้องถิ่นแบบดั้งเดิม แต่ในแง่การปกครองหรือการจัดระเบียบสังคมภายใน รัฐชาติก็ไม่ควรละเมิดสิทธิความเป็นชุมชนซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมและมีเหตุผลทางวัฒนธรรมรองรับอยู่ ดังนั้นการผสมผสานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน กับแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติซึ่งเป็นแนวคิดสมัยใหม่เข้าด้วยกัน จึงเกิดขึ้นในลักษณะของการผสมผสานและประนีประนอม คือ รัฐชาติยอมรับแนวคิดและการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชน ส่วนชุมชนก็ยอมรับความสำคัญและความจำเป็นในการอยู่ใต้โครงสร้างของรัฐชาติในแง่ของความมั่นคงและนโยบายหลักซึ่งกำหนดในนามของรัฐชาติ ยอมรับในความเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นรัฐชาติเดียวกัน ยอมรับบทบาทของรัฐชาติในเวทีโลก รวมถึงสัญลักษณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแสดงถึงความเป็นรัฐชาติเดียวกัน เช่น ธงชาติ ศาสนา หรือพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐชาติซึ่งถือเป็นศูนย์รวมทางจิตใจ แต่ในขณะเดียวกันในส่วนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของรัฐชาติก็ยังคงต้องมอบสิทธิในการดำเนินการนั้นให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อให้ดำเนินวิถีชีวิตของตนได้อย่างเป็นอิสระ ส่วนจะกำหนดความหมายและขอบเขตของความเป็นอิสระไว้เพียงใดและอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละประเทศว่าจะนิยามบทบาทและภารกิจของความเป็นรัฐชาติไว้อย่างไร โดยข้อตกลงนั้นจะถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศในหลักทั่วไปหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะอะไรคือบทบาทที่รัฐ (รัฐบาลกลาง) เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนใดที่จะมอบอำนาจให้ชุมชนหรือท้องถิ่นมีบทบาทในการปกครองตนเอง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁵⁸ ได้กำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

⁵⁷ ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). *การเมืองท้องถิ่น:การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 112.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 1.

ภายใต้หลักการแห่งความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้ ท้องถิ่นอาจดำเนินการใดอันนำมาซึ่งความผาสุก ผลประโยชน์อันชอบธรรมของส่วนรวม คุณภาพชีวิต และความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของชาติ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าภายใต้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีขอบเขตเพียงใด จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศในส่วนที่เป็นรายละเอียด

การปกครองตนเองและการจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรทางการบริหารที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนวิธีการปฏิบัติงาน อยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆ เช่นเดียวกับกับองค์กรของรัฐบาลกลางแต่มีความแตกต่างกันตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศดังเช่นองค์กรของรัฐบาลกลาง⁵⁹ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรของรัฐบาลกลางในเชิงของสายการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่อาจมีภารกิจหรืออาจมีหน่วยดำเนินการอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่น (แต่อาจให้ความร่วมมือในเชิงนโยบาย) หากแต่เป็นองค์กรทางการบริหารที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะเสมอกันและเท่าเทียมกัน ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน เนื่องจากถือว่าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นไม่ว่าจะมีขนาดหรือความเจริญทางเศรษฐกิจมากน้อยต่างกันเพียงใด ย่อมมีความเสมอกัน (Equality) ในหลักการแห่งสิทธิชุมชน เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากคิมีเงินอย่างไรก็มีสถานะแห่งความเป็นพลเมืองของรัฐ (Civil Rights) เท่าเทียมกัน

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะใด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กิจกรรมทางการบริหารส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้อำนาจปกครองในการดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะอื่นของรัฐบาลกลางเช่นกัน

⁵⁹ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2543). *รายงานการวิจัย การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม. หน้า 28.

ภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะใด จะต้องมิกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรองรับเสมอ มิฉะนั้น จะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐ (ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้ เช่นกัน ดังนั้น การดำเนินการจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของตน เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งได้ ออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนหรือท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป

การกำหนดอำนาจให้กับท้องถิ่นในลักษณะนี้กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมิได้กำหนดเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่น อำนาจว่าด้วยสิทธิชุมชน อำนาจว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น (เช่นพระราชบัญญัติต่างๆ ตลอดจนกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองต่างๆ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น)

2.2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะกฎหมายลักษณะนี้ได้กำหนดเอาไว้เพื่อให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตนเองซึ่งมีความแตกต่างกันตามขนาด ความรู้ ความสามารถ และฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น⁶⁰ กฎหมายลักษณะเช่นนี้อาจเรียกว่าเป็น กฎหมายท้องถิ่น เนื่องจากมีผลใช้บังคับเฉพาะภายในท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้นไม่มีผลผูกพันต่อท้องถิ่นอื่นดังเช่นกฎหมายแห่งรัฐ นอกจากนั้น กฎหมายประเภทนี้ถือเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแห่งรัฐ การตรากฎหมายท้องถิ่นจะต้องมีฐานอำนาจของกฎหมายในชั้นที่สูงกว่ารองรับหรืออีกนัยหนึ่งต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายแห่งรัฐ ในกรณีของประเทศไทย กฎหมายท้องถิ่นอาจเรียกโดยรวมว่า ข้อบัญญัติ เช่น กฎหมายท้องถิ่นที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหาร

⁶⁰ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2537). *การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต:กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปกครอง วุฒิสภาและสถาบันดำรงราชานุภาพ. หน้า 46.

ส่วนจังหวัด ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540⁶¹ หรือพระราชบัญญัติอื่น กฎหมายที่ตราโดยเทศบาลเรียกว่า เทศบัญญัติ ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁶² เป็นต้น

ผลของการมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจนี้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างสามารถปฏิบัติงานใด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ของท้องถิ่นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

3) การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น (Participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิด การตัดสินใจ การลงมือกระทำการบางอย่าง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะผลประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการปกครองทุกระบบและทุกระดับย่อมต้องยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันย่อมต้องยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัด นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นต่างยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีหลักการสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง⁶³

ส่วนประเด็นเรื่องการควบคุม ตรวจสอบนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการหนึ่ง que แสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องป้องกันมิให้ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาดำเนินการใดๆ โดยไม่ฟังเสียงของประชาชน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบของประชาชนต่อผู้ปกครองนั้น จำเป็นต้องมีวิธีการทั้ง

⁶¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้ไว้ ณ วันที่ 12 ตุลาคม 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 62 ก), หน้า 1. ต่อมามีการแก้ไขดังนี้

- (1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก หน้า 8 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2542
- (2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก หน้า 15 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546
- (3) ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552 *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก หน้า 10 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

⁶² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตราไว้ ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2496. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

⁶³ พิมพงา เฟ็งนาเรนทร์. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. หน้า 3.

ทางการเมืองและวิธีการตามกฎหมาย วิธีการทางการเมืองเช่น การเรียกร้อง การชุมนุม การกดดัน หรือการใช้ความรุนแรง ส่วนวิธีการตามกฎหมายหมายถึงการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการ ตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นการกำหนดโครงสร้างให้มีการควบคุม ตรวจสอบหรือคานอำนาจ ระหว่างส่วนต่าง ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไป

ในหลักการสากลจึงมักกำหนดให้ประชาชนมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือก ผู้บริหารและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารและตัวแทนได้ โดยตรง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่นและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และตัวแทนได้ในกรณีที่ ไม่กระทำหน้าที่ตามที่ประชาชนต้องการ โดยสรุป เป้าหมายของการปกครอง ท้องถิ่น คือ การกำหนดองค์ประกอบหรือวิธีการที่จะทำให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีชีวิต ความเป็นอยู่อย่างผาสุก มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีความเจริญก้าวหน้า ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างดีที่สุด และหลักเกณฑ์ หรือองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าเป็นหลักการพื้นฐาน ของการปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หลักการเหล่านี้เป็นเพียงแนวทางกว้าง ไม่ได้เจาะจงลงไปในรายละเอียด ในวิธีการปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศหรือแต่ละท้องถิ่นจะไปปรับประยุกต์ หรือกำหนดรายละเอียดกันเอง เช่น การออกแบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควร มีรูปแบบและโครงสร้างอย่างไร มีฝ่ายอะไรบ้าง ทำหน้าที่อย่างไร ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่น ระบบการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้ รายจ่ายจะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วแต่ละประเทศก็มีวิธีการในรายละเอียดแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทาง สังคม เศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์ของตน แม้ในประเทศเดียวกันรูปแบบทางการบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีรายละเอียดแตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ทางการบริหารของแต่ละท้องถิ่นในแต่ละประเทศ

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการบริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายในประเทศต่างๆ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม (Suitability) ของขนาดและความสำคัญ (Importance) ของท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างเช่น การบริหารท้องถิ่น ในเขตนครหลวง (Capital) ของประเทศต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นเมืองหรือท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดของประเทศ มักจะใช้รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบพิเศษหรือแบบเฉพาะ เนื่องจากขนาด จำนวนประชากร กิจกรรมของเมือง รวมทั้ง สภาพปัญหาของเมืองที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่า เมืองทั่วไป ปัจจัยต่าง เหล่านี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างทางการบริหารของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จุดมุ่งหมายสูงสุด คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารที่มุ่งตอบสนองกับความต้องการของประชาชนนั่นเอง

แม้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรม ดังได้กล่าวข้างต้น แต่โดยหลักพื้นฐานแล้วมีความคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกัน เพียงอาจเรียกชื่อหรือมีรายละเอียดแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย หรืออาจผสมผสานกัน โดยทั่วไปมี 3 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission form) ประกอบด้วยองค์การบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งหรือการสรรหากก็ตาม ทำหน้าที่ทั้งทางด้านการออกกฎระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงาน และทำหน้าที่ทางการบริหารไปด้วยในเวลาเดียวกัน เช่น อาจแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในองค์การบริหารออกเป็นฝ่ายต่างๆ แต่ละฝ่ายมีกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้การควบคุมหรือประสานงานของประธานคณะกรรมการหรือประธานกรรมการบริหาร รูปแบบคณะกรรมการตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน⁶⁴

รูปแบบคณะกรรมการมีข้อดีตรงที่สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ แต่มีข้อเสีย คือ มีโอกาสที่จะเป็นเผด็จการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณาธิปไตย (Oligarchy) สูง และประชาชนขาดการมีส่วนร่วมใน ทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการมีปัญหาความขัดแย้งกันในแง่ตัวบุคคลหรือผลประโยชน์อาจนำมาซึ่งความกีดกันขัดแย้งในการบริหารงานของส่วนรวมทำให้เกิดความเสียหายขึ้นมาได้

2) รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหาร (Commission and Administrative form) เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยคณะกรรมการและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติ ทำหน้าที่นำเอา นโยบายซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และรายงานผลให้คณะกรรมการทราบ การบริหารในรูปแบบนี้ คณะกรรมการอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือบางส่วนมาจากการเลือกตั้ง บางส่วนมาจากการแต่งตั้ง หรือเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ ส่วนผู้บริหารอาจมาจากการทำสัญญาจ้างจากนักบริหารมืออาชีพที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารท้องถิ่นมาแล้วก็ได้ ในประเทศไทย เคยนำรูปแบบของผู้บริหารที่เรียกว่าผู้จัดการเมือง (City manager) มาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา (ก่อน พ.ศ. 2542) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงทั่วโลกและเป็นแหล่งที่ทำรายได้

⁶⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ. หน้า 58.

ให้กับประเทศเป็นจำนวนมหาศาลจึงจำเป็นต้องใช้ผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพเพื่อก่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ท้องถิ่น⁶⁵

3) รูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร (Council and Executive form) เป็นรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในปัจจุบันเนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด และเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) แบบแรกในโลก⁶⁶ การบริหารงานรูปแบบสภาและฝ่ายบริหารประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ สภา และฝ่ายบริหาร

3.1) สภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือการแต่งตั้ง หรือการเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่งก็ได้ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารคนหนึ่งหรือคณะผู้บริหาร ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Direct election) หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม (Indirect election) ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง ผู้บริหารที่มาจากการลงคะแนนเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารที่เข้าสู่อำนาจดำรงตำแหน่งในลักษณะนี้เกิดจากการที่ประชาชนเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร โดยเฉพาะจึงถือว่าการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนโดยตรง ดังนั้น สภาจึงไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจหรือถอดถอนได้ เนื่องจากถือเป็นคนของประชาชน ไม่ใช่คนของสภา เหมือนกับฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนั้น การถอดถอนจึงต้องกระทำโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจึงถือว่าเป็นผู้บริหารที่มีเสถียรภาพ (Stability) ในการบริหารงาน กว่าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

ส่วนฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม หมายถึง ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกของสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงอาจถูกถอดถอนโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ฝ่ายบริหารลักษณะนี้จึงต้องบริหารงานภายใต้การประนีประนอมกับสมาชิกกลุ่มต่างของสภาท้องถิ่นค่อนข้างมาก ในหลายกรณีการบริหารงานขาดเสถียรภาพ จึงถือว่าเป็นฝ่ายบริหารที่ไม่เสถียรภาพหรือมีความเข้มแข็งแข็งเหมือนแบบฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง⁶⁷

⁶⁵ ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). *การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 12.

⁶⁶ อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *สารนุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 1 เรื่องการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส. หน้า 26.

⁶⁷ ธนิต สุขะวัฒนะ. (2551). *แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส. หน้า 6

2.4 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

2.4.1 ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Elections ซึ่งตำราทางรัฐศาสตร์ Political Science ของ G.A. Jacob Sen และ M.H.Lipman ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า An Election is a choice by persons qualified to vote among candidate for public⁶⁸ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าการเลือกตั้ง คือ การใช้สิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งให้เข้ารับตำแหน่งใดๆ ของรัฐ⁶⁹

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายคำว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งกรรมการ เป็นต้น⁷⁰

ความหมายของการเลือกตั้ง (Election) นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ดังนี้

ช โสธร ผู้ทรงคำ ให้ความหมายการเลือกตั้งว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่พลเมืองเข้ามีส่วนร่วม ด้วยการแสดงเจตจำนงตามความต้องการและสนับสนุนโดยผ่านตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองเทศ⁷¹

Devid Butler, and others ให้ความหมายการเลือกตั้งว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปและการมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั่วไปในกิจการสาธารณะของการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง⁷²

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ให้ความหมายการเลือกตั้งว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครอง

⁶⁸ G.A.Yacob Sen and M.H.Lipman. (1969). *Political Science*. New Yok: Brarnes & NoBle Inc. p. 83.

⁶⁹ คำรึห์ บูรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยกำหนดเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 48.

⁷⁰ ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์. หน้า 1084.

⁷¹ ช โสธร ผู้ทรงคำ. (2552). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* (พิมพ์ครั้งที่ 14). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 535.

⁷² David Buitler and other. (1987). *Democracy at the pooks : A Comparatives study of CompetitiveNational Elections*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research. pp. 10-13.

ประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง⁷³

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ให้ความหมายการเลือกตั้งว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง⁷⁴

วัชรรา ไชยสาร ให้ความหมายการเลือกตั้งว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองปกครองของประชาชนนั่นเอง⁷⁵

ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้ความหมายการเลือกตั้งว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่รัฐส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวอย่างกว้างขวาง สุจริต และยุติธรรม เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะได้ใช้ในฐานะผู้เป็น

⁷³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* (พิมพ์ครั้งที่ 9). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 201.

⁷⁴ พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2542). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* (พิมพ์ครั้งที่ 20). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 716.

⁷⁵ วัชรรา ไชยสาร. (2544). *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่: พร้อมการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 10-11.

เจ้าของอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สามารถพิสูจน์เชิงประจักษ์ได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจของการเมืองระบอบประชาธิปไตย⁷⁶

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้ง (Election) ถือเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการแสดงเจตจำนงเลือกสรรผู้ปกครองเพื่อสร้างความชอบในปกครองได้อย่างดีเยี่ยม ตลอดจนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนนั้น เป็นการตัดสินใจแสวงหาทางเลือกในทางการเมืองการปกครองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจดังกล่าว คือ วิธีการอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อทำการคัดเลือกผู้ปกครอง (Political recruitment) รัฐสภา รัฐบาล ตลอดจนนโยบายสาธารณะ (Public policy) สำหรับใช้ในการบริหารประเทศ⁷⁷

ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่ไหน หรือแบบใด จุดร่วมกันที่สำคัญของการเลือกตั้ง จึงได้แก่ การระดมความคิดเห็น (Public Opinion) เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองต่อพรรคการเมือง หรือนักการเมือง ตลอดจนอาจพิจารณาในแง่ของสัญลักษณ์ หรือพิธีการสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) ได้อีกด้วย

ความสำคัญของการเลือกตั้ง การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้นก็คือการเปิดโอกาสให้ปวงชนทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองประเทศด้วย หรือหากจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจสูงสุดในการปกครองซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นของปวงชนร่วมกัน⁷⁸ ไม่ได้แยกเป็นของชนชั้นใดชั้นหนึ่ง หมู่ใดหมู่หนึ่ง หรือคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะการปกครองในรูปแบบนี้ยึดมั่นในหลักสิทธิและเสรีภาพของเอกชน และต่อต้านการมีอภิสิทธิ์ทางการเมืองของกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาอภิสิทธิ์ทางการเมืองไว้เป็นของตนเอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้เชื่อว่าปวงชนมีความสามารถปกครองตนเอง และการปกครองจะออกมาในรูปแบบใด ย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของปวงชนเป็นสำคัญ มีผู้กล่าวว่ารัฐบาลประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีสิทธิที่จะเปลี่ยนคณะผู้บริหารประเทศหรือรัฐบาลได้โดยวิธีการออกเสียงเลือกตั้งและในการเลือกตั้งนั้น ประชาชนมีโอกาสเลือกรัฐบาลจากบุคคลหลายคนหรือหลายพรรค ในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง แม้แต่ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปวงชนก็มีสิทธิมีเสียงในการเสนอขอแก้ไขและรับรองการ

⁷⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2547). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 243.

⁷⁷ ธีรกร วิทิตานนท์ และธีรวัฒน์ ปาระมี. (2549). *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 91.

⁷⁸ ยัวร์ตัน กมลเชช. (2543). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองระดับตำบล สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 30.

แก้ไข การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น จะกระทำได้ดีก็แต่ในประเทศเล็กๆ และประชาชนมีความรู้ความสามารถปกครองกันมานาน ส่วนประเทศใหญ่ๆ นั้น ก็จำเป็นต้องหาวิธีดำเนินการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม แต่มิให้ประชาชนต้องเสียอำนาจการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิของตนไป การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนปวงชนเหล่านั้น จึงเกิดขึ้นและนิยมใช้กันมาในประเทศต่างๆ ด้วยอยู่ทุกวันนี้⁷⁹

การเลือกตั้ง (Election) ตามทฤษฎีแล้วเป็นวิธีการที่ดีอันหนึ่งในการที่ปวงชนจะได้แสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะการเลือกตั้งย่อมเป็นการชี้ให้เห็นถึงว่าเจตนารมณ์ทั่วไป (General Will) ของประชาชนนั้นต้องการอะไร แต่ทั้งนี้ทุกสิ่งทุกอย่างก็ต้องขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินการเลือกตั้งต้องให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม ทั้งเกิดความเสมอภาคกับปวงชนโดยทั่วไป ตามหลักการของประเทศประชาธิปไตยที่เป็นประเทศสังคมเปิดได้ใช้กันอยู่ ส่วนการเลือกตั้งในสังคมปิด (สังคมของประเทศเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์) ได้นำเอาวิธีการปฏิบัติในการใช้อิทธิพล บีบบังคับให้การเลือกตั้งบังเกิดผลตามที่ผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศต้องการนั้น ย่อมไม่อยู่ในข่ายของการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมานี้แต่ประการใด

การเลือกตั้งยังเป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตนเอง ให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วยความชอบธรรม เพื่อลดภาวะความตึงเครียด ขจัดความขัดแย้ง หรือการสืบทอดอำนาจและเป็นกลไกที่จะควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งตระหนักอยู่เสมอว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตน ด้วยการเลือกหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยประชาชนจะสำนึกถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมือง ซึ่งต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนเลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบและวิธีดำเนินการปกครอง เลือกนโยบายสาธารณะ เลือกระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะเอื้อต่อการธำรงไว้และบูรณาการทางการเมืองที่พึงปรารถนา และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยมิได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะการเลือกตั้งในระดับชาติเท่านั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบันล้วนถูกกำหนด

⁷⁹ คำรึห์ บูรณะนนท์. อ้างแล้ว. หน้า 50.

ให้มาจากการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติหรือทางบริหารแทนตน⁸⁰ ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจบริหารในหลายๆ ด้าน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการในการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ทำให้บริหารสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำเกิดความรวดเร็วขึ้น โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นนอกจากจะต้องเป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานของการเลือกตั้งดังกล่าวมาแล้ว ต้องเป็นไปตามหลักการดังต่อไปนี้ด้วย

1) การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการที่สำคัญ ดังที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น⁸¹ ซึ่งการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้อีก ดังนี้

1.1) การปกครองตนเองต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่น หมายถึง การให้ท้องถิ่นใดปกครองตนเอง ต้องถือความมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นฝ่ายตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการเอง เพื่อกระทำการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้⁸²

⁸⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 87.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 22.

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

๑๓๑

๑๓๑

⁸² พรชัย รัศมีแพทย. (2537). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 16-17.

1.2) การปกครองตนเองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ในการกระจายอำนาจ ปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ว่าเมื่อส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางจะปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ได้อย่างอิสระทั้งหมด เนื่องจาก ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจทางปกครอง เท่านั้น ซึ่งทำให้ส่งผลตามมา 2 ประการ ด้วยกัน คือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล⁸³ และประการที่สอง การกระจายอำนาจนั้น ยังถูกจำกัดโดยการกำกับดูแลจากส่วนกลาง⁸⁴ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นยังต้อง ถูกควบคุมกำกับโดยรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น จึงถือได้ว่าการกำกับ ดูแลเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้เรื่อง การ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้⁸⁵

2) ความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ทั้งในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยหลักความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจ กล่าวได้ 2 ส่วน คือ

⁸³ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 76.

⁸⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *รวมบทความกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 41.

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 112.

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะ กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่ กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

2.1) ความเป็นอิสระในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ⁸⁶ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในหลายๆ ด้านความเป็นอิสระในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าเป็นความอิสระในระบบการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองภายในท้องถิ่น นอกจากนี้การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้เองยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด และยังส่งผลดีในด้านความเชื่อมั่นของประชาชน เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

2.2) ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นก็ควรจะมีอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเองด้วย เช่น มีอำนาจในการจัดหารายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี การออกพันธบัตร การพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย โดยที่นโยบายการบริหารจัดการนี้จะต้องไม่ขัดกับนโยบายการปกครองประเทศ⁸⁷

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 114.

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นทุกคน โดยเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้นอาจแยกเป็นเรื่องที่สำคัญได้ดังนี้

3.1) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าของประเทศไทยหรือต่างประเทศจะประกอบไปด้วยการเลือกตั้งโดยทางตรงและการเลือกตั้งโดยทางอ้อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศว่าจะกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างไร แต่สำหรับการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศไทยภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในปัจจุบัน อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ล้วนแต่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งสิ้น

3.2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ก็มีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยทำตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดได้^{๘๘}

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

๑๓๑

๑๓๑

^{๘๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คราวใหม่ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 114-115.

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑๓๑

๑๓๑

3.3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันพร้อมกับเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความคิดเห็นของตนต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น โดยทำตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดได้⁸⁹

3.4) ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของสภาท้องถิ่นได้ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกเข้าไปเพื่อให้ทำประโยชน์แก่ท้องถิ่น โดยสามารถเข้าร่วมฟังการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสามารถตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อนและมีการแก้ไขที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่ ทั้งยังสามารถตรวจสอบการจัดทำข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายและติดตามการจ่ายงบประมาณว่าถูกต้องโปร่งใสและเกิดประโยชน์หรือไม่⁹⁰

2.5 การจัดการเลือกตั้งและการตรวจสอบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการที่จะให้ประชาชน (People) ได้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจธิปไตยแทน หากกระบวนการเลือกตั้ง (Electoral Process) และการตรวจสอบการเลือกตั้ง (Election Monitoring) เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ย่อมทำให้ได้ผู้แทนเป็นบุคคลที่มีความรู้ (Knowledge) ความสามารถ (Capability) และประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง (Right to Vote) ตรงตามเจตนารมณ์ (Intention) ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การการจัดการเลือกตั้ง

ในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยต่างก็มีปัญหาในเลือกรูปแบบที่เหมาะสมขององค์การการจัดการเลือกตั้ง (Concept of Election Management Organization) ทั้งนี้บรรดานักการเมือง ผู้บัญญัติกฎหมายหรือนักวิชาการได้ให้ความสนใจในการกำหนดรูปแบบที่

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 115.

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

⁹⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารนุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 5 เรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส. หน้า 43-44.

เหมาะสมขององค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ (Virginty) และยุติธรรม (Justice)

ในการกำหนดรูปแบบขององค์กรการจัดการเลือกตั้งให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดกลไกที่มีความสมดุล และเป็นกลางทางการเมือง (Neutral and Balanced mechanism) ซึ่งจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างไม่มีอคติ ปัญหาจึงมีอยู่ว่าการตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งควรจะทำการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในพระบัญญัติซึ่งจะมีผลต่อสภาพทางกฎหมายขององค์กรระหว่างการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional body) หรือเป็นเพียงองค์กรตามพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากการที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขององค์กรการจัดการเลือกตั้ง โดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภา (Parliamentary procedures) ได้อย่างง่าย⁹¹

โดยทั่วไปหน้าที่ขององค์กรการจัดการเลือกตั้งจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ หน้าที่บริหารและหน้าที่ในการกำกับดูแล ทั้งนี้ หลักในการบริหารเป็นเรื่องของการจัดการเลือกตั้ง ส่วนหน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นการควบคุมและสอดส่องกิจกรรมในกระบวนการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะองค์กรการจัดการเลือกตั้งจะมีรูปแบบใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็้องค์กรที่บริหารจัดการการเลือกตั้ง หรือองค์กรที่ควบคุมกำกับเลือกตั้งย่อมจะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

(1) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการเลือกตั้งจะได้รับการปฏิบัติอย่างไม่มีอคติ

(2) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการลงคะแนนเสียงมีความเกี่ยวโยงกัน

(3) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจการลงคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและกระบวนการลงทะเบียนจะมีความเหมาะสม

(4) เพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสื่อมวลชนจะยอมรับ และปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ครอบคลุมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

รูปแบบขององค์กรจัดการเลือกตั้ง สามารถแบ่งได้ ดังนี้⁹²

1) องค์กรการจัดการเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว (Temporary Election Management Organization)

⁹¹ G.Grodwin – Gill. (1994). *Free and Fair Election : International Law and Practice*. Geneva: Inter – Parliamentary Union. p. 88.

⁹² มุขพล ชูตระกูล. (2546). *ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 17-18.

ได้แก่องค์กรที่มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อมีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง เช่น สาธารณรัฐโรมาเนีย (Romania) จะมีการจัดตั้งสำนักงานการเลือกตั้งชั่วคราว (Temporary Central Electoral Bureau) และเมื่อทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว สำนักงานดังกล่าวจะยอมถูกยกเลิกไปในที่สุด

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราวย่อมมีข้อดีในแง่ของการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากมีการจัดตั้งสำนักงานขององค์กรจัดการเลือกตั้งก็สามารถใช้วิธีการเช่าใน ระยะสั้น รวมไปถึงการจ้างงานบุคคลเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็สามารถจ้างเฉพาะใน ระยะเวลาที่ทำหน้าที่ เท่านั้น เครื่องมือและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ก็สามารถเช่าเพื่อใช้งานในระหว่าง การเลือกตั้งเท่านั้น จะเห็นว่าองค์กรจัดการเลือกตั้งย่อมมีบทบาทอันจำกัดเฉพาะการควบคุมกำกับ การเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งผิดแผกแตกต่างจากองค์กรจัดการการเลือกตั้งในรูปแบบอื่นๆ

2) องค์กรจัดการการเลือกตั้งในลักษณะถาวร (Permanent Organization)

การจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรถาวรนี้ จะต้องมีการกำหนด โครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน และมักจะจัดตั้งโดยการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับโดยจะมีสมาชิก ขององค์กรที่มีความสมัครใจเข้าร่วมในองค์กร ทั้งนี้ องค์กรจัดการการเลือกตั้งจะมีอำนาจ หน้าที่ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าองค์กรจัดการการเลือกตั้งในลักษณะชั่วคราว เช่น หน้าที่ในการ ลงทะเบียนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง หน้าที่ในการให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่ประชาชน การกำหนดกฎเกณฑ์ในการหาเสียงการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) และพรรคการเมือง (Political party) เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว องค์กรจัดการการเลือกตั้งมักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ที่แน่นอนรวมทั้งต้องเสนอรายงานประจำปี (Annual Report) การปฏิบัติงานต่อรัฐสภา

3) องค์กรจัดการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ (Independence Organization)

การจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระเกิดขึ้นจากการไม่ ไว้วางใจในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นฝ่ายของตนเข้าทำหน้าที่ควบคุม กำกับการเลือกตั้งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้งมีอาจทำหน้าที่อย่างเป็น กลางและปราศจากอคติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นพวกพ้องของตน ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะ ให้มีการจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของ บุคคลที่รับผิดชอบในองค์กรจัดการเลือกตั้งที่จะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือเป็น นักวิชาการ ผู้พิพากษา เป็นต้น กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นอิสระจากฝ่ายการบริหาร รวมทั้ง การให้ประกันในการดำรงตำแหน่ง เงินเดือน และงบประมาณที่เป็นอิสระปราศจากความครอบงำ ของฝ่ายบริหาร

ในหลายประเทศมักจะมีการจัดตั้งองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ โดยราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (Kingdom of Netherlands) เป็นประเทศแรกที่ได้จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระและเป็นกลางขึ้นใน ค.ศ. 1917 โดยใช้ชื่อว่าสภาเลือกตั้ง (Election Council)⁹³ หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งเพิ่มเติมในประเทศต่างๆ ตามมา เช่น ประเทศแคนาดา (Canada) สหราชอาณาจักร (United Kingdom) สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India) และประเทศไทย (Kingdom of Thailand) เป็นต้น หรืออาจเป็นการจัดตั้งองค์กรในกฎหมายทั่วไปก็ได้

4) องค์กรจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นฝ่ายพรรคการเมือง (Partisan Election Management Organization)

การจัดตั้งองค์กรจัดการเลือกตั้งในลักษณะที่ประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองต่างๆ มักจะเห็นได้ในประเทศที่มีระบบการปกครองและประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรก และมีพรรคการเมืองมากมายปรากฏในสาธารณรัฐนามิเบีย (Republic of Namibia) ใน ค.ศ. 1989 และในสาธารณรัฐบัลแกเรีย (Republic of Bulgaria) ตามลำดับ การที่จะต้องให้องค์กรจัดการเลือกตั้งประกอบด้วยตัวแทนพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งมีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งก็เพื่อจะทำให้การเลือกตั้งมีความเป็นกลางและช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในแง่ของเงินเดือนได้ เนื่องจากบุคคลที่ประกอบกันเป็นสมาชิกในองค์กรจัดการเลือกตั้งได้เข้ามาทำหน้าที่โดยความเต็มใจและปกป้องส่วนได้เสียของพรรคการเมืองตน

2.5.2 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรการตรวจสอบการเลือกตั้ง

1) ระบบที่องค์กรตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้ง⁹⁴

เริ่มแรกการตรวจสอบการเลือกตั้งจะอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เช่น รัฐสภาจะมีหน้าที่ในการวินิจฉัยในเรื่องการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อรัฐสภาได้ทำการวินิจฉัยแล้ว กรณีให้บุคคลสิ้นสุดสมาชิกภาพบุคคลนั้นก็สามารถนำมาร้องต่อศาลได้ และในทางปฏิบัติเมื่อศาลสูงตัดสินแล้วรัฐสภาจะไม่ไปก้าวก่ายการตัดสินของศาลสูง ต่อมาก็มีการนำกลไกของศาลมาใช้ในการพิจารณาตัดสินคดีเลือกตั้งก็เนื่องมาจากการพัฒนาการเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาซึ่งอาจละเลยต่อระบบกฎหมายและความยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้เกิดการยุติข้อขัดแย้งด้วยความยุติธรรมจึงมีการนำกลไกของศาลมาใช้ในการพิจารณาตัดสินเพื่อให้

⁹³ กมล ทองธรรมชาติ และคณะ. (2541). *การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15.

⁹⁴ สุวัชร จรรย์พงษ์. (2551). *การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายตุลาการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 45.

เกิดการยอมรับของทุกฝ่ายมากขึ้น โดยการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรศาล สามารถแบ่งแยกได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ

1.1) ระบบที่ศาลปกติตรวจสอบการเลือกตั้ง

ในระบบนี้เป็นกลไกที่พัฒนาการต่อมาเพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจจะเลเยระบบกฎหมายและความยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้เกิดการยุติข้อขัดแย้งด้วยความยุติธรรม จึงนำกลไกของศาลมาใช้ในการพิจารณาตัดสินเพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่าย ส่วนใหญ่มักจะเริ่มต้น โดยศาลยุติธรรม

(1) ศาลยุติธรรม โดยทั่วไปประเทศต่างๆ ใช้ศาลยุติธรรมเป็นกลไกการแก้ไขปัญหา ยุติความขัดแย้งหรือการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เช่น ในสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1868 ใช้แผนกหนึ่งในศาลฎีกาเป็นกลไกยุติความขัดแย้ง แต่ต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งขึ้น โดยการคัดเลือกผู้พิพากษามาเป็นองค์คณะในศาลเลือกตั้ง ซึ่งนอกจากสหราชอาณาจักรแล้ว ยังมีประเทศญี่ปุ่น (Japan) และ สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India) ซึ่งใช้ศาลฎีกา ยุติความขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งเช่นกัน⁹⁵

(2) ศาลปกครอง เนื่องจากข้อร้องคัดค้านส่วนใหญ่ในการเลือกตั้งเกิดจากการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีหลายประเทศที่ใช้ศาลปกครองเพื่อยุติธรรมขัดแย้ง เนื่องจากเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) กล่าวคือ กรณีตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับ การเลือกตั้ง เช่น กรณีการตรวจสอบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งซึ่งเป็น คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งหรือไม่ กรณีดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁹⁶ เป็นต้น

1.2) ระบบศาลพิเศษ ได้แก่ การมอบอำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยเฉพาะ ในส่วนของการพิจารณาคดีเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้แก่ศาลเลือกตั้งนั้น เนื่องจากศาลเลือกตั้งเป็นศาลเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาคดีจะ ได้มีความคล่องตัว ทันเหตุการณ์ การพิจารณาของศาลจะมีวิธีพิจารณาโดยเฉพาะที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้อย่างชัดเจน ทั้งยังเป็นหลักประกันความเชี่ยวชาญ และความเป็นมืออาชีพทางกฎหมายของผู้พิพากษาซึ่งมีความน่าเชื่อถืออีกด้วย⁹⁷

⁹⁵ ชลรัช ผิวพรรณ. (2553). กระบวนการยุติข้อขัดแย้งในการเลือกตั้ง. *วารสารการเลือกตั้ง, ธันวาคม 2553* (9), หน้า 11.

⁹⁶ สุวัชร จรรย์เกษม. อ้างแล้ว. หน้า 113.

⁹⁷ โกเมศ ขวัญเมือง. (2550). ปัญหาการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง. *รัฐสภาสาร, ปีที่ 55* (9), หน้า 71.

2) ระบบที่องค์กรอื่นตรวจสอบการเลือกตั้ง⁹⁸

การจัดให้มีองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้งและจัดการเลือกตั้งขึ้นรับผิดชอบการเลือกตั้งโดยตรงมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ต้องการแยกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งหมด ไปขึ้นกับหน่วยงานอิสระเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งแม้ว่าไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมแต่ก็เชื่อว่าการให้องค์กรอิสระเข้ามาดำเนินการจัดการเลือกตั้งดังกล่าวก็เนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียโดยตรง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) ระบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตุลาการเป็นกลไก ที่มีประสิทธิภาพรวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจัดการเลือกตั้งด้วยซึ่งเกือบถือได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นอำนาจอธิปไตยที่สี่โดยกลไกดังกล่าวนี้สามารถป้องกันการแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้งจากรัฐบาลได้ ซึ่งเหมาะสมกับประเทศที่มีการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแล้วและคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน กลไกยุติการเรียกร้องการเลือกตั้งเริ่มต้นตั้งแต่ หน่วยเลือกตั้งเขตเลือกตั้งจนถึงระดับชาติ⁹⁹ อาทิ เช่น สาธารณรัฐอินเดียใน ค.ศ. 1950 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น โดยมีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งทั้งระดับกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ วัตถุประสงค์เพื่อต้องการรวมกลไกการเลือกตั้งเข้ามารวมอยู่ในที่เดียวกัน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและนอกจากนี้อาจมีการช่วยเหลือโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งโดยตรงและไม่ถูกควบคุมโดยรัฐบาลแค่นั้น ซึ่งสิ่งนี้ถือเป็นสิ่งที่จะต้องทำเพื่อป้องกันความไม่ยุติธรรมที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากรัฐบาลในส่วนภูมิภาคนั้นๆ วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดในการป้องกันให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์และยุติธรรมก็คือ การเอาอำนาจจากมือของฝ่ายบริหารให้ไปอยู่ในหน่วยงานที่เป็นอิสระ ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยมีอำนาจยุติความขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพราะกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น โดยเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยแล้วถือเป็นยุติ และข้อร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งหลายประการก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสามารถยุติได้ตั้งแต่หน่วยเลือกตั้ง เช่น การพิมพ์ตัวสะกดชื่อ หรือคำนำหน้าชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ถูกต้องการแสดงเครื่องหมายผู้สมัครใกล้หน่วยเลือกตั้ง เป็นต้น เห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งรัฐสมัยใหม่ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรอิสระ (Independence

⁹⁸ อุมารีย์ ทองสุข. (2553). *การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของศาลฎีกา ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 35-37.

⁹⁹ ชลรัช ผิวพรรณ. อ้างแล้ว. หน้า 12.

Agency)¹⁰⁰ หรือองค์กรตรวจสอบเฉพาะหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อาจไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากปัจจุบันกลไกการเลือกตั้งมีความ สลับซับซ้อนทางเทคนิคมากขึ้น และกระบวนการบางอย่างซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณะต้องการ ความรวดเร็วยืดหยุ่น นอกจากนี้ ยังต้องการความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการเลือกตั้งทั้งสองกรณีก็ยังมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

¹⁰⁰ องค์กรอิสระ (Independence Agency) หมายถึงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งยังคงเป็นองค์กรของรัฐ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซง (Intervene) จากองค์กรของรัฐ (State Agency) อื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้น ไม่ถึงกับต้องให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กลายเป็นองค์กรตุลาการ (Judiciary) และส่วนใหญ่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจได้ 3 อำนาจ คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบหรือเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ที่วางไว้เทียบได้กับอำนาจบริหาร (The Executive) รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษ การฝ่าฝืนนั้นเทียบได้กับอำนาจตุลาการ (Judicial Power) ซึ่งการใช้อำนาจทั้งสามขององค์กรเดียวกันนี้ เป็นลักษณะพิเศษ ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งไม่มีในองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางการปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีจุดกำเนิดและแนวคิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอื่นๆ ได้นำมาพัฒนา และจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในแต่ละประเทศซึ่งมีความหลากหลายมาก อย่างไรก็ตาม มีลักษณะร่วมที่มีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กล่าวคือ จำเป็นต้องมีการกำหนดหลักประกัน ความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านั้นไว้ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดไว้ โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว กำหนดมิให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุม หรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรใดๆ กำหนดให้มีความเป็นอิสระ ในการเข้าสู่อำนาจโดยผ่านกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง ความเป็นอิสระในการดำรงอยู่ในอำนาจหรือตำแหน่ง ความเป็นอิสระในการพ้นจากอำนาจหรือออกจากตำแหน่ง ความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ และความเป็นอิสระ โดยการมีสำนักงานที่เป็นอิสระ เป็นต้น

โปรคดู ชลัษ จงสีปพันธ์ และคณะ. (2549). *รายงานการวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 26-30.

ตาราง เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียกรณีองค์กรตุลาการและองค์กรอื่นตรวจสอบการเลือกตั้ง¹⁰¹

องค์กรควบคุม	ข้อดี	ข้อเสีย
1. องค์กรตุลาการ	<p>1. องค์กรตุลาการจะพิจารณาโดยยึดหลักกฎหมายและมีกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง</p> <p>2. ทำให้ข้อร้องเรียนทางการเมืองได้รับพิจารณาอย่างเป็นธรรมตามหลักกฎหมาย</p>	<p>1. อาจทำให้ความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการลดลง หากนักการเมืองไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง</p> <p>2. อาจเป็นการนำศาลและระบบยุติธรรมไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง และเสี่ยงที่ทำให้ฝ่ายการเมืองพยายามเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมซึ่งนำไปสู่การขาดความเป็นอิสระและขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>3. การให้องค์กรตุลาการเป็นผู้ตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจไม่เท่าทันกับกลไกการเลือกตั้งหรือไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาข้อพิพาทการเลือกตั้งปัจจุบัน</p>
2. องค์กรอื่น (คณะกรรมการการเลือกตั้ง)	<p>1. เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการร้องคัดค้านการเลือกตั้งในกระบวนการยุติธรรม</p> <p>2. ทำให้มีผู้รับผิดชอบในกระบวนการเลือกตั้งทุกขั้นตอนที่มีความเป็นมืออาชีพและทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ</p>	<p>1. การให้อำนาจอิสระในการจัดการเลือกตั้งทุกขั้นตอนแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบได้</p> <p>2. การให้อำนาจอิสระในการจัดการเลือกตั้ง และการตัดสินคำร้องเรียนการเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนในทางการเมืองได้</p>

¹⁰¹ อุมารีย์ ทองสุข. อ้างแล้ว. หน้า 37-38.

จากตารางข้างต้นสรุปได้ว่า ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นปัจจุบันอาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ กรณีแรก การควบคุมตรวจสอบผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการช่วยการจัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระ กรณีที่สอง การที่องค์กรอื่น องค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการจัดการเลือกตั้งและตรวจสอบผลการเลือกตั้งซึ่งการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยองค์กรตุลาการนั้นเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนที่สำคัญ เนื่องจากมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาทั้งยังมีวิธีพิจารณาเฉพาะเพื่อเป็นการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ อีกด้วย ส่วนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระเป็นการมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรตุลาการได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ ซึ่งแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาก็เนื่องมาจากมีความเจริญก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีมากขึ้นทำให้ในระบบการตรวจสอบการเลือกตั้งแบบเดิมขาดประสิทธิภาพเพียงพอที่จะตรวจสอบจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านขึ้น โดยองค์กรดังกล่าวมีลักษณะที่มีสถานะพิเศษซึ่งยังคงเป็นองค์กรของรัฐแต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับต้องให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรตุลาการ และส่วนใหญ่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจในการออกระเบียบ อำนาจบังคับให้เป็นไปตามระเบียบที่วางไว้และมีอำนาจในการวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบนั้นหรือไม่¹⁰² โดยองค์กรเหล่านี้สามารถที่จะมอบหมายกลไกอันจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่อย่างเพียงพอ เช่นมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง เรียกให้ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐาน ออกกฎระเบียบฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลแทนผู้เสียหาย โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และอาจถูกควบคุมด้วยกระบวนการทางศาล

อย่างไรก็ตาม ในการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการหรือการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรอื่น อาทิเช่น องค์กรอิสระทั้งสองกรณีมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีกรณีระบบตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เห็นได้ว่า องค์กรตุลาการจะพิจารณาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยยึดหลักกฎหมายทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะเป็นไปตามกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและส่งผลให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง และยังส่งผลทำให้ข้อร้องเรียนทางการเมืองได้รับพิจารณาอย่างเป็นธรรมตามหลักกฎหมายอีกด้วย ส่วนกรณีการจัดตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นมีข้อดี คือ ทำให้มีผู้รับผิดชอบในกระบวนการเลือกตั้ง

¹⁰² ชลัช จงสีบพันธ์. อ้างแล้ว. หน้า 27.

ทุกขั้นตอนที่มีความเป็นมืออาชีพและทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ ทั้งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการร้องคัดค้านการเลือกตั้งในกระบวนการยุติธรรม ส่วนข้อเสียกรณีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการแม้ว่าจะมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีวิธีพิจารณาที่เป็นการรับรองและเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาก็ตาม แต่อาจทำให้ความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการลดลงหากนักการเมืองไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งและอาจเป็นการนำศาลและระบบยุติธรรมของประเทศไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองส่งผลให้เกิดความเสียหายที่ทำให้ฝ่ายการเมืองพยายามเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซง โดยการแต่งตั้งองค์คณะในกระบวนการยุติธรรมซึ่งนำไปสู่การขาดความเชี่ยวชาญ ขาดความเป็นอิสระและขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนองค์กรอิสระตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นอาจส่งผลให้มีความเป็นอิสระมากเกินไปทำให้ไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งเลยเนื่องจากการให้อำนาจอิสระในการจัดการเลือกตั้งทุกขั้นตอนแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบและการให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนในทางการเมืองได้¹⁰³

หลายประเทศได้มีการผสมผสานโยกย้ายเอารูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง และใช้ระบบศาลเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งหรือวินิจฉัยคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจทั้งยังเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมืองที่จะใช้อำนาจโดยมิชอบ ก้าวก่ายแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับ การเลือกตั้งจะแตกต่างกันไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศนั้นๆ

2.6 การจัดการเลือกตั้งและการตรวจสอบการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย

2.6.1 ระบบการเลือกตั้งในสาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศรัฐรวม ประกอบด้วยรัฐทั้งหมด 25 รัฐ และสหภาพอาณาเขตปกครองพิเศษโดยตรงจากรัฐบาลกลางอีก 7 เขต โดยได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947 ปกครองแบบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของบรรดาสมาชิกรัฐสภาทั้งในระดับประเทศและระดับมลรัฐ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สำหรับอำนาจในการบริหารประเทศเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล

¹⁰³ อุมารีย์ ทองสุข. อ้างแล้ว. หน้า 38-39.

รัฐสภาของประเทศประกอบไปด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทน (House of People) มีชื่อว่า The Lok Sabha ประกอบด้วยสมาชิก 552 คน โดยสมาชิกจำนวน 530 คน ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงจากรัฐต่างๆ และใช้ระบบคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Plurary System) อีก 20 คนมาจากการเลือกตั้งหรือคัดสรรจากดินแดนที่อยู่ภายใต้เขตปกครองพิเศษ (Union Territories) ส่วนสมาชิกอีก 2 คน ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งจากตัวแทนชุมชนชาวอังกฤษที่เกิดในอินเดีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนสภาที่สอง คือ สภาที่ปรึกษาของรัฐ (Council of The States) มีชื่อว่า Rajya Sabha ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน โดยสมาชิกจำนวน 238 คน ได้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐต่างๆ และสมาชิกอีก 12 คน ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐสภาจากกลุ่มบุคคลที่ประสบความสำเร็จในด้านวัฒนธรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และบุคคลที่ทำงานเพื่อสังคม¹⁰⁴

2.6.2 องค์การจัดการเลือกตั้งในสาธารณรัฐอินเดีย

องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในสาธารณรัฐอินเดีย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) ซึ่งได้บัญญัติฐานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1952 เป็นองค์กรอิสระ มีความเป็นกลางและมีอำนาจกึ่งตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาแห่งมลรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นกลางทางการเมืองและบริสุทธิ์และยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งนี้จะมีอำนาจและฐานะเท่าเทียมกัน คล้ายผู้พิพากษาศาลฎีกา (ศาลสูงสุด)¹⁰⁵

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย (Election Commission) มีองค์ประกอบของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง หลักประกันในการดำรงตำแหน่ง และแนวทางในการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้

¹⁰⁴ จรัญ มะลูลีม. (2549). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในเอเชีย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 11-34.

¹⁰⁵ ประกาศ ใจมิธรรมดี. (2548). *บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินคดีเลือกตั้ง ศึกษากรณีเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 150-151.

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินเดีย (The Constitution of India 1950) มาตรา 324 (1)¹⁰⁶ ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้กว้างขวาง กล่าวคือ มีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภา และสภาแห่งมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีอำนาจตัดสินคดีความต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีหรือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น อย่างไรก็ตามการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูง โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถนำคดีมาร้องเรียนเพื่อให้ศาลสูงไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁰⁷

แต่โดยปกติแล้วศาลสูงไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม แต่ศาลสูงจะกระทำการไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นในคดี A.C. Jose V.Sivan Pillai ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายบัญญัติไว้หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการที่จะออกคำสั่งหรือคำแนะนำต่างๆ ในการดำเนินการเลือกตั้ง ศาลสูงไม่มีอำนาจที่จะไปตรวจสอบการกระทำนั้นๆ แต่หากในกรณีมีกฎหมายหรือกฎหมายใดบัญญัติไว้หรือกล่าวไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะฝ่าฝืนหรือทำนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น¹⁰⁸ ดังนั้น ศาลสูงจึงมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือตรวจสอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินคดีหรือมีคำสั่งไม่เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และผู้ที่ได้รับความเสียหายจาก

¹⁰⁶ Article 324 Superintendence, direction and control of elections to be vested in an elections commission.

(1) The superintendence, direction and control of the preparation of the electoral rolls for, and the conduct of, all elections to Parliament and to the Legislature of every State and of elections to the offices of President and Vice – President held under this Constitution shall be vested in a Commission (referred to in this Constitution as the Election Commission).

...

¹⁰⁷ สถาบันพระปกเกล้า. (2543). *รายงานการวิจัยการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า ก-40.

¹⁰⁸ มุขพล ชุตระกุล. (2546). *ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 45-46.

การตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำคดีดังกล่าวมาร้องต่อศาลสูงให้พิจารณาอีกครั้งตามสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ (Right to Constitutional Remedies) ตามมาตรา 226¹⁰⁹ ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินเดียได้บัญญัติให้¹¹⁰

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย ประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Chief Election Commission) จำนวน 1 คน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commissioners) ได้อีกหลายคนตามความจำเป็นเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษากับนายกรัฐมนตรี สำหรับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ

¹⁰⁹ Article 226 Power of High Courts to issue certain writs.

(1) Notwithstanding anything in article 32 every High Court shall have power, throughout the territories in relation to which it exercises jurisdiction, to issue to any person or authority, including in appropriate cases, any Government, within those territories directions, orders or writs, including [writs in the nature of habeas corpus, mandamus, prohibition, quo warranto and certiorari, or any of them, for the enforcement of any of the rights conferred by Part III and for any other purpose].

(2) The power conferred by clause (1) to issue directions, orders or writs to any Government, authority or person may also be exercised by any High Court exercising jurisdiction in relation to the territories within which the cause of action, wholly or in part, arises for the exercise of such power, notwithstanding that the seat of such Government or authority or the residence of such person is not within those territories.

(3) Where any party against whom an interim order, whether by way of injunction or stay or in any other manner, is made on, or in any proceedings relating to, a petition under clause (1), without —

- (a) furnishing to such party copies of such petition and all documents in support of the plea for such interim order; and
- (b) giving such party an opportunity of being heard,

makes an application to the High Court for the vacation of such order and furnishes a copy of such application to the party in whose favour such order has been made or the counsel of such party, the High Court shall dispose of the application within a period of two weeks from the date on which it is received or from the date on which the copy of such application is so furnished, whichever is later, or where the High Court is closed on the last day of that period, before the expiry of the next day afterwards on which the High Court is open; and if the application is not so disposed of, the interim order shall, on the expiry of that period, or, as the case may be, the expiry of the said next day, stand vacated.

(4) The power conferred on a High Court by this article shall not be in derogation of the power conferred on the Supreme Court by clause (2) of article 32.

¹¹⁰ อุมารีย์ ทองสุข. อ่างแก้ว. หน้า 119.

ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง โดยจะปรึกษากับ นายกรัฐมนตรี ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย ได้ใช้เป็นแม่แบบ คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย¹¹¹

2) วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 65 ปี¹¹²

ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหลักประกันในการดำรงตำแหน่ง คือ ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวร จะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานกรรมการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนทั้งหมดของสมาชิกสภาทั้งหมด ส่วนกรรมการการเลือกตั้งจะมีหลักประกัน คือ ประธานาธิบดีจะสามารถโยกย้ายกรรมการการเลือกตั้งจากต่อตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ในการดำเนินการจัดการการเลือกตั้ง กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการเลือกตั้ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมกันตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นแนวทางในการตัดสินใจ

3) องค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งได้ 4 ระดับ¹¹³ ดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการระดับชาติ หรือในส่วนกลาง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นศูนย์กลางการบริหารตามภารกิจนโยบาย การตัดสินใจคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน กรรมการการเลือกตั้ง 2 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีการประชุมร่วมกันประจำ เพื่อพิจารณาปัญหาสำคัญๆ และกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติต่อไป โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งจะทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม

¹¹¹ สุภรณ์ แจ้งสุข. (2552). *ปัญหาทางกฎหมายของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งวุฒิสภา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 63.

¹¹² ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2549). *คณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศไทย*. ข่าวสารพัฒนากฎหมาย ลำดับที่ 17-12 กรกฎาคม 2549. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

¹¹³ ประณต นันทิยะกุล. (2540). *คณะกรรมการการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในอินเดีย*. *วารสารธรรมศาสตร์, ฉบับเศรษฐกิจ ปีที่ 23* (3), หน้า 97-102.

ประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผู้ช่วย 2 คน คือ รองกรรมการการเลือกตั้ง เป็นข้าราชการประจำของสาธารณรัฐอินเดีย หากเทียบกับประเทศไทยจะเทียบได้กับ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งสูงสุดของสายข้าราชการประจำ

รองกรรมการการเลือกตั้ง จะมีผู้ช่วยตามสายงานดังต่อไปนี้ คือ ผู้อำนวยการ 1 คน นักกฎหมาย 1 คน และเลขานุการ 5 คน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ 13 คน

สำหรับสายบังคับบัญชาในระดับต่ำสุด คือ ระดับฝ่ายหรือแผนก จะมีเสมียนจำนวน 5 – 8 คน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมี 30 ฝ่ายหรือแผนก และจะมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 350 คน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดียได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าจัดการเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียมักจะได้รับเชิญให้ไปให้คำแนะนำในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ประเทศที่เพิ่งได้อิสรภาพ นอกจากนั้นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งคือ ที.เอ็น.เซชาน (Sechan) ยังได้รับรางวัลแมกไซไซ (Magsaysay Award) ด้านบริการสาธารณะ (Public Service) ใน ค.ศ. 1993 ด้วย¹¹⁴

(2) ระดับมลรัฐ

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของมลรัฐ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ (Chief Election Officer) เพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบริสุทธิ์และยุติธรรม สามารถทำงานราชการควบคู่กับการเลือกตั้งได้ ถ้าผู้ว่าการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ทำงานไม่เต็มเวลาสำหรับงานการเลือกตั้ง จะต้องมีการแต่งตั้งตำแหน่งเพิ่มขึ้น และทุกมลรัฐจะต้องมีผู้ทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คน การจัดองค์กรและการจัดการ โครงสร้างของศูนย์การเลือกตั้งระดับมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขนาดของมลรัฐและปริมาณงาน

(3) ระดับอำเภอ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะปรึกษากับรัฐบาลของมลรัฐ แต่งตั้งผู้ว่าการการเลือกตั้งระดับอำเภอ (District Election Officer) เพื่อให้คำปรึกษา ควบคุมดูแล ดำเนินการเลือกตั้งระดับอำเภอ และประสานงานการเลือกตั้งในระดับอำเภอ สำหรับการแต่งตั้งคณะผู้ทำงานในการควบคุมการเลือกตั้งระดับอำเภอจะมีรูปแบบที่ไม่แน่นอนในแต่ละมลรัฐ มลรัฐมีอิสระที่จะพัฒนารูปแบบการควบคุมการเลือกตั้งระดับอำเภอของตนเอง

(4) ระดับเขตเลือกตั้ง

¹¹⁴ กมล ทองธรรมชาติ และคณะ. (2541). *การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดีย และฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 28.

เป็นระดับเล็กที่สุด ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง (Registration Officer) จัดการเลือกตั้งในเขตที่ได้รับมอบหมาย ปกติจะแต่งตั้งจากข้าราชการ (District magistrate or Deputy Commissioner or District Officer) ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภา ส่วนข้าราชการระดับรองลงมา (Sub-divisional Officer or Sub-divisional Magistrate or Revenue Divisional Officer) ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งสมาชิกแห่งมลรัฐ

ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะมีผู้ช่วย 1 - 3 คนหรืออาจจะมากกว่านั้น โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีหน้าที่ในการกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง ยังมีอำนาจถึงตุลาการสามารถตัดสินให้มีการตรวจนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้ รวมถึงมีอำนาจในการรับใบสมัครผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งด้วย¹¹⁵ และมีพนักงานที่ปฏิบัติงานการเลือกตั้ง ดังนี้

4.1) นายทะเบียนการเลือกตั้ง (Electoral Registration Officer) ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการปรึกษากับรัฐบาลของมลรัฐนั้น และอาจมีการแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนการเลือกตั้ง ได้มากกว่า 1 คน (Assistant Electoral Registration Officer) ซึ่งจะแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การทำงานของผู้ช่วยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนายทะเบียนการเลือกตั้งอีกทีหนึ่ง ทั้งนายทะเบียนการเลือกตั้งและผู้ช่วยนายทะเบียนการเลือกตั้ง จะมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทะเบียนการเลือกตั้ง โดยเพิ่มจากงานทางด้านปกครองตามปกติทั่วไปและจะไม่ได้รับเงินพิเศษใดๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้ ทั้งนี้ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ต้องรับใช้ชาติ

4.2) เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง (Presiding and Polling Officers) คือ เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้งและควบคุมการลงคะแนน ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ แต่ละหน่วยต้องใช้เจ้าหน้าที่หน่วยละไม่น้อยกว่า 5 คน ในจำนวนนั้น 1 คนเป็นประธานหน่วยเลือกตั้ง (Presiding Officers) กรรมการหน่วยเลือกตั้ง จำนวน 3 คน และอีก 1 คนเป็นเจ้าหน้าที่ยกหีบบัตร ทั้ง 5 คน โดยปกติจะแต่งตั้งมาจากข้าราชการ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง มักจะเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการหรือผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง และมีความซื่อสัตย์

5) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹¹⁶

¹¹⁵ ชาตรี พลายงาม. (2544). คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษากรณีขอบเขตอำนาจในการไม่ประกาศรับรองรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 24.

¹¹⁶ ประณต นันทิยะกุล. อ้างแล้ว. หน้า 95-97.

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมาก องค์กรหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะสามารถทำหน้าที่ในการจัดให้มีการเลือกตั้งได้อย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เพียงพอกับการจัดการดูแลการเลือกตั้งได้

(1) ประธานาธิบดีของประเทศสาธารณรัฐอินเดียจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดวันเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ การเลือกตั้งอาจทำกันหลายวัน และจะมีประกาศหลายฉบับให้ทราบ

(2) มีหน้าที่เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

พนักงานทะเบียนการเลือกตั้งซึ่งเป็นพนักงานระดับปฏิบัติงานที่เล็กที่สุดจะเป็นผู้เตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับเขตเลือกตั้ง โดยในการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น พนักงานทะเบียนการเลือกตั้งจะต้องเตรียมทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างในเขตเลือกตั้งของตนก่อน จากนั้นก็จะส่งจดหมายไปยังเจ้าบ้านเพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และทุกคนที่ได้รับจดหมายจะต้องส่งจดหมายร้องขอกลับคืน ไปยังเจ้าพนักงานทะเบียนการเลือกตั้ง จากนั้นพนักงานทะเบียนการเลือกตั้งจะติดประกาศฉบับร่างของทะเบียนเลือกตั้ง โดยการคัดลอกนำไปติดที่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบชื่อหรือการคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องทำภายใน 30 วัน นับจากวันที่ติดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งฉบับร่าง การกระทำเช่นนี้สามารถทำให้การแก้ไขการผิดพลาดต่างๆ ของทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การจัดเตรียมและการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเจ้าพนักงานทะเบียนการเลือกตั้งนี้ จะถูกควบคุมโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับอำเภอ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับมลรัฐตามลำดับชั้นอีกทีหนึ่ง

นอกจากนี้ ทุกๆ วันที่ 1 มกราคมของทุกปี จะเป็นวันที่มีการเตรียมการและแก้ไขปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเสมอ

(3) มีหน้าที่รับสมัครผู้รับเลือกตั้ง

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง จะปิดประกาศบอกวิธีการ และสถานที่รับสมัครต่อสาธารณะ ผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้ผู้อำเภอเขตการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำการตรวจสอบใบสมัคร และมีอำนาจปฏิเสธไม่รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ หากตรวจสอบแล้วพบว่ามิคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง หรือไม่กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย โดยผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะต้องเขียนเหตุผล การปฏิเสธการรับสมัครกำกับไว้ด้วย และในการที่ผู้สมัครเห็นว่าไม่ได้รับสมัครไม่ชอบด้วยเหตุผลก็สามารถร้องขอต่อศาลพิจารณาดูตรวจสอบใหม่ได้

(4) มีหน้าที่จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

(5) มีอำนาจหน้าที่กำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง

สำหรับการแบ่งเขตเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Delimitation Commission) กำหนดเขตการเลือกตั้งของสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาแห่งมลรัฐ¹¹⁷ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ท่าน โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง และประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง จะกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งพร้อมทั้งติดประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้งและบริเวณที่ลงคะแนน เตรียมหีบเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ถูกต้อง บัตรเลือกตั้ง เครื่องมือการประทับสัญลักษณ์ลงบนบัตรเลือกตั้งและสิ่งที่เป็นอื่น ๆ

(6) การควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะถูกควบคุม โดยประธานหน่วยเลือกตั้ง (Presiding Officers) และกรรมการหน่วยเลือกตั้ง โดยจะมีหน้าที่คอยควบคุมประชาชนที่จะเข้ามาลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งให้เป็นที่เรียบร้อย การควบคุมการลงคะแนนเสียงให้เป็นที่เรียบร้อยไปตามความยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีบุคคลอื่นที่เข้ามาช่วยดูแลการลงคะแนนอีก คือ ตัวแทนการเลือกตั้ง (Election Agent) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยจะส่งรายชื่อไปผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งทราบก่อน

(7) มีอำนาจยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยกเลิกการลงคะแนนและสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง ถ้าเห็นว่าการลงคะแนนการเลือกตั้งนั้นมีการใช้กลอุบายหรือกลโกง

(8) มีอำนาจให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติหลังการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเสนอแนะแก่ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐอินเดีย สำหรับการตัดสินใจเป็นสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งอันมีสาเหตุจากการทุจริตประพฤติมิชอบต่อรัฐ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย มาตรา 103 (1)¹¹⁸

¹¹⁷ ปัญญา อุดชาชน. (2550). รายงานการวิจัย เรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 130.

¹¹⁸ Article 103 Decision on questions as to disqualifications of members.

(1) If any question arises as to whether a member of either House of Parliament has become subject to any of the disqualifications mentioned in clause (1) of article 102, the question shall be referred for the decision of the President and his decision shall be final.

...

(9) มีหน้าที่นับคะแนนประกาศผลการนับคะแนน

ผู้มีหน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง คือ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง โดยจะกำหนดสถานที่ วันและเวลาที่นับคะแนนก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อย 1 สัปดาห์ และจะต้องส่งใบแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ทราบถึงวันเวลาและสถานที่ในการนับคะแนน

ในการพิจารณาบัตรเสียผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง จะมีหน้าที่พิจารณาไปตามกฎหมายเลือกตั้ง แต่ก่อนที่จะปฏิเสธไม่รับบัตรเลือกตั้ง ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะต้องอนุญาตให้ตัวแทนนับคะแนนมีโอกาสแสดงเหตุผลในการตรวจสอบบัตรลงคะแนนเสียงตั้งเสียก่อน หลังจากที่นับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง จะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งและจะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษา

(10) มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Powers)

เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียนและมีอำนาจตั้งคณะตุลาการเลือกตั้ง (Election Tribunals)¹¹⁹ โดยต้องดำเนินการพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 100 – 180 วัน มิฉะนั้น จะถือว่าการเลือกตั้งเป็น โฆษะ และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูง (High Court) ภายใน 45 วัน นับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง และหลังจากศาลสูง ตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (The Supreme Court) เพื่อพิจารณาคัดสินใหม่แล้ว¹²⁰

แต่โดยปกติแล้วศาลสูงไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการกระทำการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม รวดเร็ว กรณีใดที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บัญญัติไว้หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการที่จะออกคำสั่งหรือคำแนะนำต่างๆ ศาลสูงไม่มีอำนาจที่จะไปตรวจสอบการกระทำนั้นๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่หากในกรณีใด ได้มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดๆ บัญญัติเอาไว้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะฝ่าฝืนหรือทำนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ดังนั้น ศาลสูงจะมีอำนาจตรวจสอบการตัดสินคดีหรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไม่ตัดสินคดี หรือมีคำสั่งไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ได้มีกำหนดไว้และฝ่ายผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการ

¹¹⁹ India Calling. The Electoral System in india. *Monthly Programme Journal of the External Service Division of All India Radio*. 40 May 1996 No.5P.2.

¹²⁰ สถาบันพระปกเกล้า. อ้างแล้ว. หน้า ก-39.

การเลือกตั้ง ได้ร้องขอฎีกาต่อศาลสูงให้พิจารณาอีกครั้งตามมาตรา 226 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย¹²¹

การพิจารณาคัดสินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย จะต้องอยู่ภายใต้การทบทวนและตรวจสอบโดยศาลสูง แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาฟ้องร้องต่อศาลสูง และเมื่อศาลสูงพิจารณาชี้ขาดคดีแล้วคู่ความก็ยังสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด เพื่อทบทวนตรวจสอบการพิจารณาคัดสินคดีอีกชั้นหนึ่งได้¹²²

โดยสรุป สาธารณรัฐอินเดียมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรประกอบอิสระและเป็นกลาง ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายใด มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งรวมทั้งตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้มีข้อดี ดังนี้

(1) ทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น เพราะคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระและเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจฝ่ายใดทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นกลาง

(2) มีการบัญญัติรับรองฐานะของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้สถานะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความมั่นคงถาวร เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนและหน่วยงาน

(3) มีหลักประกันในการทำงานที่ดีให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การปลดประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะทำได้โดยวิธีเดียว คือ ต้องได้รับความเห็นจากจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ส่วนกรรมการการเลือกตั้งจะถูกปลดออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับรอง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องเกรงกลัว ผู้ใดว่าจะมาปลดตนออกจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของประเทศอินเดียยังมีข้อเสีย ดังนี้

(1) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดี เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการแต่งตั้ง กำหนดจำนวนระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดูไม่มีความเป็นกลางเท่าที่ควร เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว จนอาจจะทำให้มองเห็นได้ว่าประธานาธิบดี จะมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹²¹ สุภาภรณ์ แจ่มสุข. อ้างแล้ว. หน้า 79.

¹²² กษิต์เดช สุทธิวานิช. (2546). *อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 59.

(2) การที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว คือ มีทั้งอำนาจในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วยมีผลดีในแง่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความรู้อย่างแท้จริงในการเลือกตั้งสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น แต่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริงแล้ว สิ่งนี้ก็จะกลายเป็นดาบสองคม เพราะแม้จะมีการตรวจสอบการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศาลสูงได้ก็ตาม แต่นั่นก็เพียงหลักข้อยกเว้น เท่านั้น อำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง