

ความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
: ศึกษากรณีการลาออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ

Civil and criminal liability of the president of the provincial administrative
organization: Study the case of resigning from office before the end of the
term.

ปริญญา ศรีเกต* ยาดา วรรณสุข** พรรณงาม อวเจณพงษ์**ศิริวิช สุขชัย**พัทธนันท์ ศรีสำแดง**

Parinya Sriket* Yada Wannasuk** Panngam Aoujanepong**Seerawit Sukchai**

Phatthannan Sornsamdaeng**

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น*

Doctor of Laws Program Western University*

ผู้ร่วมวิจัย**

Co-researcher**

Received September 1, 2024 Revise October 11, 2024 Accepted October 16, 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง ความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด :ศึกษากรณี การลาออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมาย และปัญหาความเสียหายเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐที่ต้องใช้ในการจัดการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด อันสืบเนื่องมาจากการลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนหมดวาระการดำรงตำแหน่งตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีเจตนาไม่สุจริต

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายในการเพิ่มบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทาง อาญากับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกก่อนครบวาระโดยมีเจตนาไม่สุจริตเพื่อให้การได้มาของ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามเจตนาของกฎหมายอย่างแท้จริง โดยงานวิจัยนี้เป็นการวิจัย เอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าข้อมูลจากตำรากฎหมาย บทความ งานวิจัย และ ข้อมูลจาก เว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความรับผิดทางแพ่งและทาง อาญา

จากการศึกษาพบว่าในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562และ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2540 ไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดบทลงโทษทางแพ่งและทาง อาญาแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่องบประมาณของรัฐที่ใช้สำหรับการ จัดการเลือกตั้งซ่อมโดยมีสาเหตุมาจากการลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระจนเป็นเหตุให้รัฐต้องเสียงบประมาณ ในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกดังกล่าวแต่ประการใด จึงเห็นว่า ควรเพิ่มความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกจากตำแหน่งก่อนครบ วาระโดยมีเจตนาไม่สุจริตไว้ในพระราชบัญญัตินี้

คำสำคัญ : ความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา



Abstract

Research on Civil and criminal liability of the president of the provincial administrative organization: Study the case of resigning from position before the end of this term. The objective is to study concepts, theories, and legal measures. and the problem of damage related to the state budget required to organize the election of the president of the Provincial Administrative Organization. This is due to the resignation of the president of the provincial administrative organization before the end of his term of office as required by law. with dishonest intent

This research is a study to find ways to amend the law to increase both civil and criminal penalties for the Provincial Administrative Organization President who resigns before the end of his term with dishonest intentions so that the acquisition of the Provincial Administrative Organization President is Truly following the intent of the law through this research. It is document research (Documentary Research) by researching information from legal textbooks, articles and information from internet websites.as well as judgments related to the determination of civil and criminal liability.

This research is a study to find ways to amend the law to increase both civil and criminal penalties for the Provincial Administrative Organization President who resigns before the end of his term with dishonest intentions so that the acquisition of the Provincial Administrative Organization President is Truly following the intent of the law through this research. It is document research (Documentary Research) by researching information from legal textbooks, articles and information from internet websites. as well as judgments related to the determination of civil and criminal liability. Provincial Administrative Officer who resigned from office before the end of his term with dishonest intentions in both acts.

Keywords: Civil and criminal liability

บทนำ

แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35/2วรรคแรก จะบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ สี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งก็ตามแต่ก็กลับปรากฏว่ามีหลายจังหวัดที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกทั้งที่ยังอยู่ไม่ครบวาระ 4 ปีอย่างเช่นไม่นานมานี้ก่อนจะมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2567 ปรากฏว่ามีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง 3 จังหวัดได้ยื่นใบลาออกก่อนกำหนด คือจังหวัดปทุมธานี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดนครสวรรค์ทั้งที่ทุกคนยังเหลือเวลาทำงานในตำแหน่งหน้าที่นานกว่าครึ่งปี ช่วงแรกสื่อลงข่าวว่าบรรดานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหล่านั้นลาออกเพื่อจะไปลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาแต่กลับปรากฏว่าทุกคนยังคงกลับมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนเดิมเพื่อขอเป็นต่ออีกสมัยหนึ่งซึ่งแต่ละคนมีสิทธิที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 สมัยติดต่อกัน ที่ผ่านมามีปรากฏว่า



ในช่วงปี 2554-2555 พบว่าองค์การบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ในระดับเทศบาลเมืองขึ้นไปทางภาคเหนือราว 10-20% ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นลาออกเมื่อจวนเจียนจะครบวาระ ขณะที่ข้อมูลจากผู้จัดการออนไลน์ (ผู้จัดการออนไลน์.2565:ออนไลน์) ระบุว่าในห้วงเวลาคาบเกี่ยวกันนั้น คือปี 2555-2556 มีนายกองค์การบริหารท้องถิ่น ถึง 14 จังหวัดลาออกจนเป็นเหตุให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ก่อนกำหนดเดิม (ณัฐกร วิทิตานนท์.2567:ออนไลน์) ตัวอย่าง เช่น จังหวัดเชียงรายกับเชียงใหม่ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งเพียงไม่ถึง 10 วัน คือลาออกในวันที่ 10 เมษายน 2555 ก่อนจะครบวาระ คือวันที่ 19 เมษายน 2555 นอกจากนี้นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ยัง ตัดสินใจลาออกก่อนที่จะครบวาระการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึง 1 เดือน คือลาออก 6 กันยายน 2556 ก่อนครบวาระ 3 ตุลาคม 2556 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การลาออกตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่นบางจังหวัดที่ผ่านมา นั้นแฝงไว้ด้วยเจตนาที่ไม่สุจริตคือจงใจเอาเปรียบทางการเมืองโดยเมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่าการลาออกนั้นมีเจตนาแอบแฝงในลักษณะที่จะเอาเปรียบทางการเมืองต่อผู้สมัครท่านอื่น ซึ่งพอจะสรุปเจตนาที่เป็นสาเหตุของการลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระดังกล่าวได้ดังนี้คือ (ผู้จัดการออนไลน์.2567 :ออนไลน์)

1.เพื่อไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562ในเรื่องของกรอบเวลาการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยกรณีนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562มาตรา 61วรรคแรก โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ ในการคำนวณค่าใช้จ่ายของผู้สมัครสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ให้คำนวณตามค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายจริงในการเลือกตั้งในระหว่างระยะเวลา ดังต่อไปนี้ (1) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระ ให้คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายไปตั้งแต่หนึ่งร้อยแปดสิบวันก่อนวันที่ครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง(2) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายไปตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงจนถึงวันเลือกตั้ง” ซึ่งจากบทบัญญัติตามมาตรา 61 วรรคแรกของ พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนี้เอง ทำให้บรรดานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพากันลาออกก่อนครบระยะเวลาดำรงตำแหน่งสี่ปี ทั้งนี้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้การคำนวณค่าใช้จ่ายกรณีที่มีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระนั้นมีระยะเวลาหลายยาวนานถึง 180 วันหรือ6เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาจะมีข้อห้ามเกี่ยวกับวิธีการหาเสียงที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด อันเป็นการปิดโอกาส บรรดานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการหาเสียงดังกล่าว ซึ่งแตกต่างกับกรณีตามมาตรา61 วรรคแรก(2) เช่น ซึ่งไม่ใช่การเลือกตั้งกรณีครบวาระแต่เป็นกรณีของการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ตาย รวมถึงลาออก มาตราการข้างต้นจะมีผลไปข้างหน้าให้คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายไปตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงจนถึงวันเลือกตั้งตามมาตรา 61 วรรคแรก (2) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .2567 : ออนไลน์) และจากบทบังคับของกฎหมายซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบและข้อบังคับเพิ่มขึ้นจากเดิมบนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจในการเมืองท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นชิงลาออกกันมากกว่าที่ผ่านมา นับเป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งของการเมืองท้องถิ่นไทยที่น่าเฝ้าจับตามองเป็นอย่างยิ่ง โดยที่กรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไปครบวาระเอาในวันที่ 19 ธันวาคม 2567 เทศบาล วันที่ 27 มีนาคม 2568 กรณี องค์การบริหารส่วนตำบลจะครบวาระ 4 ปีใน วันที่ 27 พฤศจิกายน 2568 และเมืองพัทยากับกรุงเทพมหานครจะครบวาระในวันที่ 21 พฤษภาคม 2569 นี้



2. เพื่อเอาเปรียบทางการเมืองแก่ผู้สมัครอื่น จากความไม่พร้อมของผู้สมัครท่านอื่นๆ การลาออกทำให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกก่อนครบวาระเปิดโอกาสให้มีเวลาที่ใช้ในการหาเสียงมากขึ้น เพราะหากครบวาระกฎหมายจะต้องกำหนดให้เลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วันซึ่งมีระยะเวลาสั้นกว่า ขณะที่กรณีอื่นโดยเฉพาะการลาออกที่กำหนดให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน ดังนั้นการลาออกดังกล่าวเป็นต้นว่าล่วงรู้มาว่าคู่แข่งรายสำคัญยังมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน เช่นมีชื่อในทะเบียนบ้านไม่ถึง 1 ปีนับถึงวันสมัคร พรรคหรือกลุ่มการเมืองที่มีแผนจะส่งคนของตนลงไม่สามารถหาตัวผู้สมัครได้ทันจึงถอนตัว นอกจากนี้การเลือกตั้งเฉพาะตำแหน่งฝ่ายบริหารทำให้คนเดิมที่มีเครือข่ายสมาชิกสภากรองรับอยู่ก่อนสามารถยึดกุมฐานเสียงในพื้นที่ต่างๆ ได้ง่ายกว่าคนใหม่ อีกทั้งยังช่วยประหยัดงบประมาณของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าการส่งลงแบบเป็นทีม คือส่งผู้สมัครสมาชิกเพื่อรับเลือกตั้งพร้อมกันทั้งนายกฯ และสมาชิกสภากรวเดียวกัน (มติชนออนไลน์.2567 : ออนไลน์)

ผลกระทบต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ผลกระทบจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคนชิงลาออกจากตำแหน่งต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเจตนารมณ์ที่ต้องการผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์แต่กลับได้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่สุจริตมีเจตนาเอาเปรียบในการเลือกตั้งโดยมิชอบมาเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยพอสรุได้ดังนี้

(1) ทำให้การเลือกตั้งปราศจากการแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบบผูกขาดอำนาจโดยปริยาย

จากการสำรวจจากจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งในปีพ.ศ.2567 ซึ่งเป็นปีล่าสุดปรากฏว่ามีผู้รับสมัครเลือกตั้งมีจำนวนน้อยกว่าภาวการณ์ปกติ โดยอิงจากกรณี 3 จังหวัดล่าสุดที่ผ่านมาซึ่งเคยมีผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากเดิมมีจำนวน 9 คนก็ลดลงเหลือ 7 คน แยกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีมีผู้สมัคร 4 คนจากปี 2563 มีผู้สมัคร 3 คน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองมีผู้สมัครเพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งที่ปี 2563 มีผู้สมัคร 2 คน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์มีผู้สมัครเพียง 2 คนหลังจาก ปี 2563 ที่มีผู้สมัครถึง 4 คน (ไทยรัฐออนไลน์.2567 :ออนไลน์)

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สนใจไปเลือกตั้งเหมือนการเลือกตั้งในโอกาสที่ครบวาระ

จากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งล่าสุดทั้งสามจังหวัดที่ผ่านมาการเลือกตั้งที่มีบ่อยครั้งในระยะเวลาที่กระชั้นชิดย่อมส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นอีกทั้งการเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่ได้มีมาตรการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากมายในแบบที่มีในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งในเขตและนอกเขตรวมถึงการใช้สิทธิออกരാชาอาณาจักร สะท้อนจากสถิติจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในวาระที่มีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออก น้อยกว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในโอกาสที่มีการเลือกพร้อมกันทั้งประเทศ อย่างเห็นได้ชัด



(3) ทำให้ต้องใช้งบประมาณในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งพร้อมกันทั้งประเทศกรณีอยู่ในตำแหน่งครบวาระ

จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นแต่ละครั้งอาศัยเงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เอง มีทั้งใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง หรือปรับเกลียงงบประมาณจากส่วนอื่นนำมาใช้ เนื่องจากไม่ได้ใช้งบเอาไว้ล่วงหน้า หรืองบประมาณที่มีไม่เพียงพอการที่ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ และไม่ได้จัดการเลือกตั้งพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุ การเลือกตั้งใหญ่ระดับจังหวัดอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละครั้งใช้งบประมาณคร่าวละหลายสิบล้านบาท จังหวัดใหญ่ๆเช่นประมาณเชียงใหม่รายถ้าจัดเลือกตั้งพร้อมกันจะใช้งบประมาณเบ็ดเสร็จถึง 30 ล้านบาท แต่ถ้าต้องเลือกตั้งซ้ำซ้อนกัน 2 ครั้ง งบประมาณที่ต้องใช้ก็ย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว คืออาจถึง 60 ล้านบาททีเดียว แทนที่จะนำเอางบประมาณตรงนี้ไปใช้ออย่างอื่น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ในส่วนของของบทกำหนดโทษแล้วไม่มีมาตราใดที่กำหนดบทลงโทษหรือตัดสิทธิทางการเมืองกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกก่อนครบวาระ 4 ปี โดยมีเจตนาไม่สุจริตทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งแทนจากตำแหน่งที่ว่างลงเพราะการลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแต่ประการใดมีแต่บทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งในกรณีอื่น เช่นตัวอย่างในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวด 10 บทกำหนดโทษ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมดถึง 25 มาตรา มีแต่บทลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งในกรณีอื่น และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีจำนวนถึง 89 มาตราซึ่งไม่มีบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญากับสมาชิกสภาจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ประการใด ตัวอย่างบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเช่น

มาตรา 120 กำหนดบทลงโทษลงสมัครรับเลือกตั้งที่รู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

มาตรา 125 ลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 48 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี

โดยมาตรา 48เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการย้ายบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ

โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ มาตรา 48 ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ

กรณีดังต่อไปนี้ให้สันนิษฐานว่าเป็นการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วย เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการย้ายโดยมีเหตุผลอันสมควร เช่น

(1) การย้ายบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปซึ่งไม่มีชื่อสกุลเดียวกับเจ้าบ้านเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งที่จะมีขึ้นภายในสองปีนับแต่วันที่ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้าน

(2) การย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านโดยบุคคลนั้นมีได้อยู่อาศัยจริง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.2566 :ออนไลน์)



จากปัญหาและความเป็นมาที่กล่าวมาในตอนต้นจะเห็นว่าการลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายต่อหลายคนที่ผ่านมาส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นการลาออกโดยไม่สุจริตโดยมีจุดประสงค์ที่จะใช้ช่องว่างของกฎหมายหลีกเลี่ยงระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และงบประมาณของประเทศที่ต้องนำมาใช้ในการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว แต่ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับคือ พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กลับไม่ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งและทางอาญากับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกก่อนครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง โดยแฝงไว้ด้วยเจตนาไม่สุจริตโดยหวังประโยชน์จากการเลือกตั้งโดยมิชอบ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรเพิ่มบทลงโทษแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีพฤติกรรมที่ไม่สุจริตดังกล่าวข้างต้นโดยกำหนดให้บุคคลที่มีพฤติกรรมดังกล่าวต้องรับผิดทางแพ่งและทางอาญาโดยบัญญัติความรับผิดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 ในส่วนของบทลงโทษดังกล่าว

วัตถุประสงค์การวิจัย

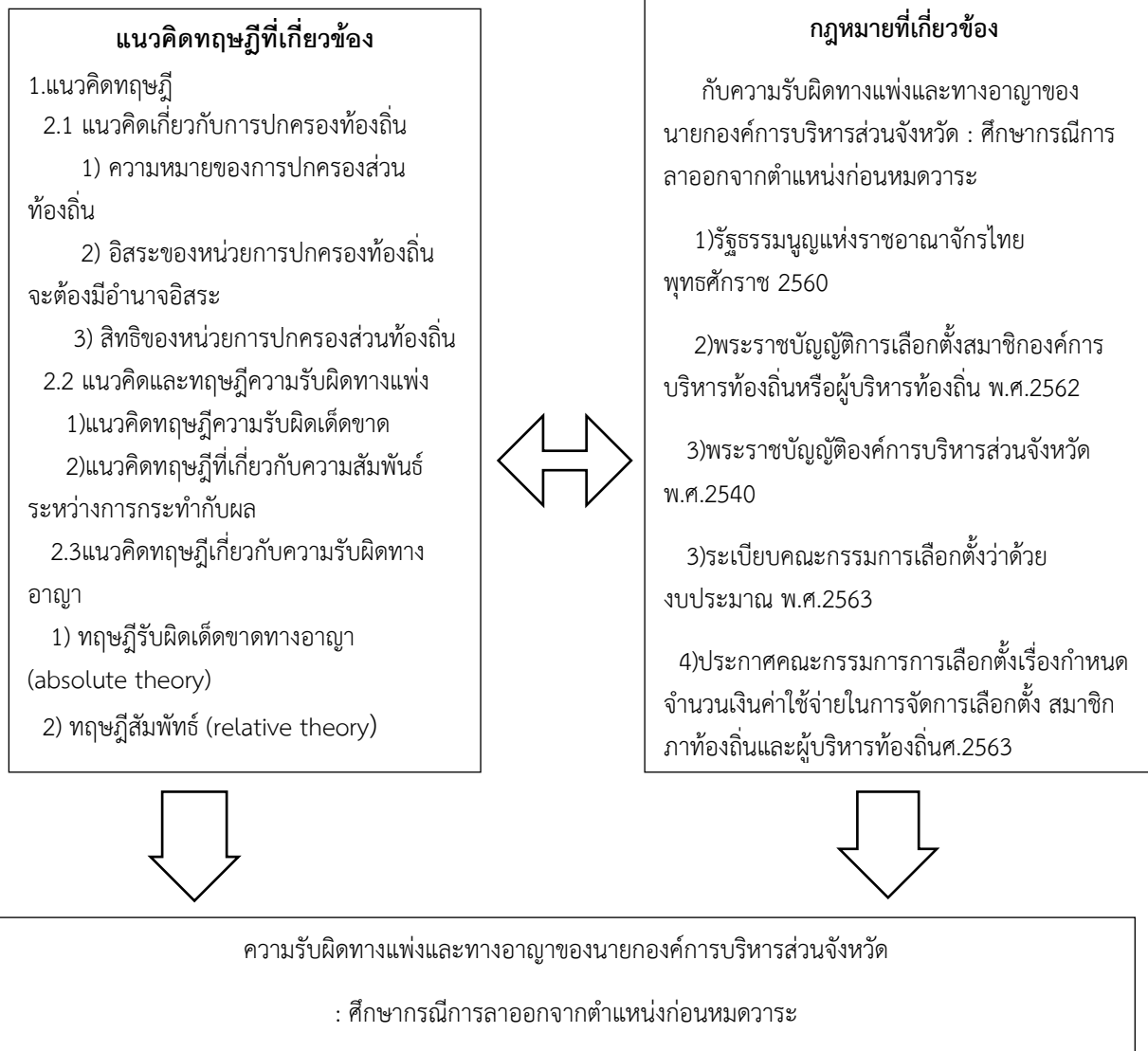
1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา
3. เพื่อศึกษาปัญหาของการลาออกก่อนครบวาระของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนครบวาระ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายโดยการกำหนดความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยมีเจตนาไม่สุจริตและหวังประโยชน์จากการเลือกตั้งโดยมิชอบ

สมมุติฐานการวิจัย

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35/2วรรคแรก จะบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งก็ตาม แต่กลับปรากฏว่ามีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายจังหวัดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ 4 ปี ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจตนาที่ไม่สุจริตและหวังประโยชน์จากการเลือกตั้งโดยมิชอบเพื่อเอาเปรียบทางการเมืองแก่ผู้สมัครคนอื่น ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งใหม่และทำให้การได้มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมและไม่เป็นการได้มาตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตยที่ทุกคนที่จะมาสมัครรับการเลือกตั้งต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน ดังนั้นถ้ารัฐได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 โดยการนำหลักการกำหนดความรับผิดทางแพ่งและทางอาญามาลงโทษกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกก่อนดำรงตำแหน่งครบวาระโดยมีเจตนาที่ไม่สุจริต ย่อมนับได้ว่าเป็นทางออกที่ดีทางหนึ่งสำหรับการที่จะให้การได้มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)โดยค้นคว้าข้อมูลจากตำราและตัวบทกฎหมายของไทยและต่างประเทศ บทความ เอกสารประกอบการอบรม งานวิจัย ข้อมูลจากเว็บไซต์ ทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนแนวคำพิพากษาของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาการลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนครบวาระโดยไม่สุจริต

ผลการวิจัย

จากการที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องของการกำหนดความรับผิดทางแพ่งและทางอาญากับการลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนครบวาระโดยไม่สุจริตนั้นสามารถสรุป ผลที่ได้จากงานวิจัยได้ดังนี้



แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

1.แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่แล้วให้ความหมายไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันและอาจแตกต่างกันไป ในรายละเอียดดังนี้ (เดเนียล วิท. 2566. : ออนไลน์) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อ ประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและ บริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎร.2567. : ออนไลน์)

จากที่กล่าวมาข้างต้น พอสรุปความหมายสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

1) การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองท้องถิ่นของคนในท้องถิ่น การจัดการดังกล่าวกระทำโดยการเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่ จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขอบเขต ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเองซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ อำนาจ ของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญของแต่ละท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

3) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยแบ่งสิทธิออกเป็น 2 ประการ คือ 3.1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3.2) สิทธิที่จะกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่

4) องค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็น ฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น)

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักการที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตนเองดีกว่าองค์กรของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อจะได้แก้ปัญหของประชาชนในชุมชนได้อย่างถูกต้อง ส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามา



มีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจตามวิถีของ แนวทางระบอบประชาธิปไตย (มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2567 :ออนไลน์)

2.แนวคิดและทฤษฎีความรับผิดทางแพ่ง

1) แนวคิดทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด(Strict Liability)

แนวคิดตามทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีความรับผิดที่มุ่งเน้นในเรื่องของการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคล กล่าวคือเกิดจากแนวความคิดที่ว่า การที่จะให้ผู้เสียหายรับบาปเคราะห์จากภัยซึ่งตนไม่ได้มีส่วนในการก่อให้เกิดขึ้นหรือไม่อยู่ในภาวะที่จะป้องกันได้ ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย บุคคลที่สมควรจะรับภาระแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นควรได้แก่ผู้ที่ก่อให้เกิดภัย หรือผู้ที่อยู่ในภาวะที่สามารถป้องกันภัยได้ดีที่สุด แม้ว่าความเสียหายหรือภัยที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม คือแม้ผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่ก็ต้องรับผิดชอบอันถือว่าเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาดซึ่งความรับผิดของบุคคลจะเกิดขึ้นโดยทันทีเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นอยู่ในฐานะที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และการพิสูจน์ถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ไม่มีความจำเป็นสำหรับความรับผิดโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากเป้าหมายหลักของทางแพ่ง คือการชดใช้ความเสียหายที่โจทก์ได้รับมิใช่การลงโทษการกระทำความผิดของจำเลยเหมือนอย่างในทางอาญา ดังนั้น บุคคลที่ตกอยู่ในฐานะดังที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นตาม แนวทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาดนี้ ย่อมจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายเสมอโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า บุคคลนั้นได้กระทำความผิดหรือไม่

2)แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล

การกระทำอันเป็นละเมิดที่จะนำไปสู่ความรับผิดทางแพ่งนั้นแม้ว่าจะได้กระทำลงจนครบองค์ประกอบในการกระทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้าโจทก์ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าผลเสียหายที่โจทก์ได้รับเป็นผลจากการกระทำของจำเลยแล้ว ก็ย่อมเอาผิดแก่จำเลยไม่ได้ และแม้ว่า บทบัญญัติมาตรา 420 จะมีได้บัญญัติถึงขอบเขตความรับผิดของจำเลยในคดีละเมิดไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่ตัวบทใช้คำว่า “ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ” แต่การจะให้จำเลยต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำของเขาจำเป็นต้องมีหลักในการพิสูจน์ ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลของการกระทำ ในเรื่องนี้นักกฎหมายพยายามหาข้อยุติและในที่สุดก็สามารถสรุปถึงทฤษฎีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันอยู่ 2 ทฤษฎี ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมหรือทฤษฎีผลธรรมดา

(1) ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรงหรือ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ ทฤษฎีนี้จะถือว่าถ้าไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งผลย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้นถ้ามีการกระทำหลายอย่างอันเป็นเหตุแห่งผลก็ถือว่าเหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากัน ที่จะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ซึ่งผู้ก่อเหตุต้องรับผิด ดังนั้นหากพฤติกรรมของจำเลยเป็นเหตุหนึ่งในหลายเหตุ จำเลยก็ต้องรับผิดในผลที่เกิดขึ้นนั้น

(2) ทฤษฎี มูลเหตุเหมาะสมหรือทฤษฎีผลธรรมดา ทฤษฎีนี้ถือว่า บรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลเสียหายขึ้นนั้น ผู้กระทำต้องรับผิดชอบเฉพาะเหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นขึ้น ต้องพิจารณาว่าตามความรู้ความชำนาญของมนุษย์ ผลอาจจะเกิดจากการกระทำของผู้กระทำหรือไม่ ผลที่อาจเกิดขึ้นนั้นจะต้องไม่ห่างไกล จนตามความคิดเห็นของคนธรรมดาไม่สามารถจะคาดหมายได้

ทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีเหตุเหมาะสมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ทฤษฎีเงื่อนไข ที่ถือว่าถ้าไม่มีการกระทำของจำเลยความเสียหายย่อมไม่เกิด ถือว่าผลที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำของจำเลยข้อดีคือตรงตามความเป็น



จริงตามธรรมชาติ แต่มีข้อเสียที่จำเลยต้องรับผิดชอบยาวไปโดยไม่มีขอบเขต ตลอดถึงความเสียหายที่ไม่มีใครคาดหมายก็ต้องรับผิดชอบ ส่วนทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม ถือว่า ความเสียหายที่จำเลยจะต้องรับผิดชอบต้องเป็นผลที่ตามปรกติย่อมเกิดจากการกระทำของจำเลย ทฤษฎีนี้มีข้อดีที่เหมาะสมกับความผิดของจำเลยที่จำเลยกระทำผิด หรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งวินิจฉัยตามพฤติการณ์ที่บุคคล เช่นนั้นควรจะทราบ แต่มีข้อเสียตรงที่จำกัดผลของความรับผิดชอบแคบเกินไป คือให้รับผิดชอบเท่าที่คาดเห็นซึ่งขัดกับความเป็นจริง ความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงของจำเลยแท้ๆแต่จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ ทำให้บ่าและเคราะห์ ตกแก่ผู้เสียหายทั้งที่มีได้ทำผิดอะไรด้วยเลย

ทฤษฎีที่ใช้ในกฎหมายไทย จากการพิจารณาทฤษฎีทั้งสอง ทฤษฎีนี้ จะเห็นว่า ทฤษฎีเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข ให้ประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากกว่าทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม แต่ในขณะที่เดียวกันก็อาจทำให้จำเลยต้องรับผิดชอบมากเกินไป ดังนั้นจึงมีการนำหลักจากสองทฤษฎีนี้มาใช้ร่วมกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ในตอนต้น แล้วนำทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมาใช้ในตอนปลาย กล่าวคือจะดูผลที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องราว ว่าผลต่างๆที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุแรกเหตุเดียวหรือมีเหตุอื่นมาสอดแทรกเข้าไปด้วย ถ้าปรากฏว่าได้มีเหตุอื่นมาสอดแทรกจนกระทั่งเหตุแรกหมดความสำคัญลงเช่นนี้ถือว่าผลที่เกิดขึ้นต่อไปนั้นผู้ก่อเหตุแรกไม่ต้องรับผิดชอบ (มหาวิทยาลัยศรีปทุม.2567 : ออนไลน์)

3.แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา

(1) ทฤษฎีรับผิดชอบเด็ดขาดทางอาญา (absolute theory) ถือว่าการที่กฎหมายอาญาบัญญัติ ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น เพราะเหตุที่ได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอย่างเดียว กล่าวคือจะต้องมีการลงโทษเพื่อให้มีการตอบแทนแก่คนที่ถูกต้องต่อผู้กระทำความผิด

(2) ทฤษฎีสัมพัทธ์ (relative theory) ไม่ได้พิจารณาในแง่ของการกระทำความผิด แต่ได้พิจารณาในแง่ที่ว่าควรจะลงโทษอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์ และโดยเหตุนี้ การลงโทษจึงต้องคำนึงถึงตัวผู้กระทำความผิดกับเพื่อนมนุษย์อื่นๆ โทษนั้นควรจะแสดงผลเป็นการกระทำ ให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัว ทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดี หรือทำให้สังคมปลอดภัย จากการกระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันขัดขวางมิให้การกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก

ทฤษฎีเหล่านี้ บางกรณีก็ขัดแย้งกัน เช่น การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน ชมชู้ จะต้องให้ผู้ต้องโทษได้ประสบกับความยากลำบากพอสมควร ซึ่งถ้าผู้ต้องโทษได้รับความทุกข์ทรมาน อาจจะทำให้โอกาสที่จะปรับตัวเป็นพลเมืองดีมีน้อยลงไป ถ้าพิจารณาในแง่ของการปรับปรุงแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดแต่อย่างเดียว หรือในแง่ของการคุ้มครองสังคม ให้ปลอดภัย ผลคือ เมื่อใดที่ผู้พ้นโทษกลับตัวเป็นคนดีจะต้องปล่อยเขาให้พ้นโทษทันที เพราะไม่มีเหตุใดๆ ที่จะควบคุมตัวต่อไปอีกแล้ว แต่การปล่อยตัวดังกล่าวเป็นการขัดต่อทฤษฎีชมชู้บุคคลอื่นแก้แค้นทดแทน เพราะหากกระทำความผิดร้ายแรงแต่เผชิญผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีอย่างแน่นอนแล้วจำต้องปล่อยก่อนกำหนดมากผลของการชมชู้ก็ไม่มี การแก้แค้นทดแทนก็ไม่มี ด้วยเหตุนี้ การลงโทษจึงมุ่งเพื่อวัตถุประสงค์ประการหนึ่งประการใดแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึง ประการอื่นๆ ไม่ได้ การลงโทษจะต้องมีความมุ่งหมายหลายประการประกอบกัน จะพิจารณาแง่หนึ่ง แง่ใดโดยไม่คำนึงถึงจุดประสงค์อื่นๆ ด้วยไม่ได้ (STOU.2567 : ออนไลน์)



จำนวนเงินในการจัดการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละครั้งจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากมหาศาลซึ่งเห็นได้จากประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งทั้งในกรณีครบวาระ และการเลือกตั้งกรณีแทนตำแหน่งที่ว่างลง ทั้ง 5 กลุ่มตามตารางข้างล่างนี้ (สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง.2564 : ออนไลน์)

กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กลุ่มที่	การเลือกตั้ง	กรณีครบวาระ	กรณีแทนตำแหน่งที่ว่าง
1	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	43,000,000 บาท	1,3000,000 บาท
	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,650,000 บาท	490,000 บาท
2	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	33,750,000 บาท	9,000,000 บาท
	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,500,000 บาท	400,000 บาท
3	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	26,250,000 บาท	8,000,000 บาท
	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,350,000 บาท	360,000 บาท
4	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	35,750,000 บาท	5,000,000 บาท
	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,000,000 บาท	720,000 บาท
5	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	13,250,000 บาท	3,000,000 บาท
	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,050,000 บาท	280,000 บาท

3. บทสรุป ความรับผิดชอบทางแพ่งและความรับผิดชอบทางอาญา กรณี ลาออกก่อนครบกำหนดวาระ

ในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องเสียงบประมาณเพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งในกรณีครบวาระ และกรณีแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามกลุ่มในการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมแล้ว ทั้ง 5 กลุ่ม ซึ่งจะเห็นได้ว่า งบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งในกรณีครบวาระทั้ง 5 กลุ่มนั้น รวมแล้วต้องใช้งบประมาณการเลือกตั้งถึง 140,075, 000 บาท (หนึ่งร้อยสี่สิบล้านเจ็ดหมื่นห้าพันบาทถ้วน) ส่วนในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรณีแทนตำแหน่งที่ว่างรวม 5 กลุ่มเป็นจำนวนเงิน 2,250,000 บาท (สองล้านสองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) จากที่ผ่านมาปรากฏว่า มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายจังหวัดลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาไม่สุจริต โดยใช้ช่องว่างทางกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองในการเลือกตั้งโดยมิชอบและเอาเปรียบคู่แข่งทางการเมืองโดยสรุปเจตนาและพฤติกรรมได้ดังนี้ ได้แก่

1. เพื่อไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562ในเรื่องของกรอบเวลาการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยกรณีนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562มาตรา 61วรรคแรกในเรื่องของการคำนวณค่าใช้จ่ายของผู้สมัครสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่มีการกำหนด ให้คำนวณตามค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายจริงในการเลือกตั้งในระหว่างระยะเวลา โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจาก



การครบวาระ ให้คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายไปตั้งแต่หนึ่งร้อยแปดสิบวันก่อนวันที่ครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง และ ในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายไปตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง จนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งจากบทบัญญัติตามมาตรา 61 วรรคแรกของ พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นนี้เอง ทำให้บรรดานายกองคการบริหารส่วนจังหวัดพากันลาออกก่อนครบระยะเวลาดำรง ตำแหน่งสี่ปี ทั้งนี้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้การคำนวณค่าใช้จ่ายกรณีที่มีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากครบ วาระนั้นมีระยะเวลาหลายยาวนานถึง 180 วันหรือ6เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาจะมีข้อห้ามเกี่ยวกับวิธีการหาเสียงที่ กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด อันเป็นการปิดโอกาส บรรดานายกองคการบริหารส่วนจังหวัดในการหาเสียง ดังกล่าว ซึ่งแตกต่างกับกรณีตามมาตรา61 วรรคแรก(2) เช่น ซึ่งไม่ใช้การเลือกตั้งกรณีครบวาระแต่เป็นกรณี ของการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ตาย รวมถึงลาออก มาตราการข้างต้นจะมีผลไปข้างหน้าให้คำนวณค่าใช้จ่ายที่ใ้ ใช้จ่ายไปตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงจนถึงวันเลือกตั้ง ตามมาตรา 61 วรรคแรก (2) (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา.2567 : ออนไลน์) และจากบทบังคับของกฎหมายซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบและข้อบังคับเพิ่มขึ้น จากเดิมบนพื้นฐานของความไม่ไว้นื้อเชื่อใจนักการเมืองท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นชิงลาออก กันมากกว่าที่ผ่านๆ มา นับเป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งของการเมืองท้องถิ่นไทยที่น่าเฝ้าจับตามองเป็นอย่างยิ่ง โดยที่กรณีที่มีการลาออกของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดในกรณีลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2. เพื่อเอาเปรียบทางการเมืองแก่ผู้สมัครอื่น การลาออกทำให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดที่ ลาออกก่อนครบวาระมีเวลาที่ใช้ในการหาเสียงมากขึ้นกว่ากรณีที่อยู่จนครบวาระ เพราะหากครบวาระ กฎหมายจะต้องกำหนดให้เลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วันซึ่งมีระยะเวลาสั้นกว่า ขณะที่กรณีอื่นโดยเฉพาะการ ลาออกที่กำหนดให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน ดังนั้นการลาออกดังกล่าวเป็นต้นว่าลวงรู้มาว่าคู่แข่ง รายสำคัญยังมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน ไม่สามารถหาตัวผู้สมัครได้ทันจึงถอนตัว นอกจากนี้การเลือกตั้งเฉพาะ ตำแหน่งฝ่ายบริหารทำให้คนเดิมที่มีเครือข่ายสมาชิกสภาอรองรับอยู่ก่อนสามารถยึดกุมฐานเสียงในพื้นที่ต่างๆ ได้ง่ายกว่าคนใหม่ ที่จะเข้ามาสมัครเป็นนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดคนต่อไป

อภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่าหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการได้มาและการดำรงตำแหน่งของนายกองคการบริหาร ส่วนจังหวัดที่ใช้อยู่ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 และ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ไม่มีการบทยบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการลงโทษนายกอง คการบริหารส่วนจังหวัดที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีเจตนาไม่สุจริต เช่นต้องการ เอาเปรียบทางการเมืองผู้สมัครทางการเมืองอื่น หรือ ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้นายกองคการบริหาร ส่วนจังหวัดลาออกแล้วกลับเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดในสมัยต่อไปได้ ลาออกจากตำแหน่งนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดก่อนครบวาระได้ และการลาออกก่อนครบวาระนั้นทำให้ รัฐต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งที่ผ่านมาเนื่องจาก กฎหมายได้เปิดโอกาสให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดลาออกก่อนครบวาระได้โดยไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไขแต่ประการใดยังผลทำให้บรรดานายกองคการบริหารส่วนจังหวัดพากันลาออกก่อนดำรงตำแหน่ง ครบวาระเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี



ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จากสาเหตุที่ทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ว่างลงเพราะเหตุจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยมีเจตนาไม่สุจริตมุ่งเอาเปรียบทางการเมืองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงควรเพิ่มบทลงโทษความผิดทางแพ่งและทางอาญาดังนี้

1.1) การเพิ่มความรับผิดทางอาญา

โดยกำหนดข้อห้ามมิให้ปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 โดยเพิ่มเป็นมาตรา 48/1 ดังนี้

มาตรา 48/1 “ห้ามมิให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารท้องถิ่นหรือนายกองค์การบริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งครบ 4 ปีโดยมีเจตนาไม่สุจริตเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ”

และกำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา มาตรา 125 ดังนี้

มาตรา 125 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 48 และมาตรา 48/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ผู้นั้นมีกำหนดห้าปี”

1.2 การเพิ่มความรับผิดทางแพ่ง

โดยกำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในในการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 มาตรา 125/1 ดังนี้

มาตรา 125/1 “ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดวาระสี่ปีโดยมีเจตนาไม่สุจริตเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบให้ผู้นั้น ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงสำหรับการเลือกตั้งครั้งนั้นทั้งหมด”

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการทำวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการเพิ่มบทลงโทษ แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีการลาออกก่อนครบวาระโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือเพื่อเอาเปรียบทางการเมืองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ



บรรณานุกรม

- ณัฐกร วิทิตานนท์.(2567). **ทำไมผู้บริหารท้องถิ่นถึงลาออกก่อนครบวาระ.** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2567 จาก The 101 World [https:// www . the world](https://www.the.world).
- เดเนียล วิท.2566.(2566). **การปกครองส่วนท้องถิ่น.** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2566. จาก The 101 World [https:// www . the world](https://www.the.world)
- ผู้จัดการออนไลน์. (2567). **การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่น :** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2567 จาก MGR. Online [https://mgr online.com](https://mgronline.com).
- ไทยรัฐออนไลน์. (2567).**การผูกขาดการเลือกตั้งนายก อบจ.** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2567.จาก [https:// www.thairath.co.th](https://www.thairath.co.th).
- มหาวิทยาลัยศรีปทุม.(2567). **ทฤษฎี มูลเหตุเหมาะสมหรือทฤษฎีผลธรรมดา.** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2567. จาก <https://www.spu.ac.th>.
- มหาวิทยาลัยศรีปทุม.(2567). **ทฤษฎีกฎหมายไทย.** [ออนไลน์].สืบค้นเมื่อ 21 กรกฎาคม 2567.จาก <https://www.spu.ac.th>.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช (STOU). (2567).**ความรับผิดชอบทางอาญา.** [ออนไลน์].สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2567.จาก [https:// www.stou.ac.th](https://www.stou.ac.th).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .(2567). **พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562.** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2567. จาก <https://www.ocs.go.th>.
- สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง.(2564) **จำนวนเงินในการจัดการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.** [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 21 กรกฎาคม 2567.จาก [httpa://www.ect.go.th](http://www.ect.go.th).