

## องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559)

สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

**1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป** จัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท (สิวาพร สุขเอียด, ม.ป.ป.) ได้แก่

**1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

**2) เทศบาล** มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

**3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

**2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** จัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่

**1) กรุงเทพมหานคร (กทม.)** มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

**2) เมืองพัทยา** มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,852 แห่ง โดยจำแนกออกเป็นประเภทและจำนวนของแต่ละประเภท ดังปรากฏตามตารางต่อไปนี้

**ตาราง** จำแนกประเภทและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560)

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	รวม (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	76	76
เทศบาล		2,441
- เทศบาลนคร	30	
- เทศบาลเมือง	178	
- เทศบาลตำบล	2,233	
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,333	5,333
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ		2
- กรุงเทพมหานคร	1	
- เมืองพัทยา	1	
<b>รวมทั้งหมด</b>		<b>7,852</b>

**ที่มา:** กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติ มาตรา 252 ได้กล่าวถึงที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ วิธีการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำและพิจารณาเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นตามลำดับ ดังนี้

**วันที่ 4 กันยายน 2561** พลโท สรรเสริญ แก้วกำเนิด โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แถลงภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายกลาง คือ เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ ส่วนที่เหลืออีก 5 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในแต่ละระดับ ประกอบด้วย สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 ฉบับ เทศบาล จำนวน 1 ฉบับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 ฉบับ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 ฉบับ และระเบียบ

บริหารราชการเมืองพญา จำนวน 1 ฉบับ (“กรม. เห็นชอบ ก.ม. ท้องถิ่น 6 ฉบับ ส่งต่อ สนช. คัดเสร็จ พ.ย. ทูลเกล้าฯ,” 2561) ซึ่งเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 ดังกล่าวข้างต้น โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

**วันที่ 4 ตุลาคม 2561** ได้มีการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2561 เป็นพิเศษ โดยมี ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม ซึ่งในที่ประชุมได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น จำนวน 6 ฉบับ ประกอบด้วย 1) ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... 2) ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... 3) ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... 4) ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... 5) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ 6) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ซึ่งในการพิจารณาครั้งนี้ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาทั้ง 6 ฉบับพร้อมกัน โดยให้เหตุผลว่าร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีหลักการคล้ายกัน ส่วนการลงมติจะลงออกเสียงแยกเป็นรายฉบับ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2561ก)

สำหรับหลักการและเหตุผลของการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ คือ ต้องการแก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากการเลือกของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้บริหารจะมาด้วยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ ในการอภิปรายก่อนลงมติรับหลักการนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายและเสนอความเห็นเพื่อให้แก้ไขเพิ่มเติมหลายประเด็น อาทิ การแก้ไขให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรกำหนดระยะเวลาให้ดำรงตำแหน่งวาระ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ เนื่องจากร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น ไม่ได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ ควรแก้ไขเรื่องของการนับคะแนน ที่กำหนดว่า เมื่อพบบัตรปลอม ต้องหยุดหรืองดการนับคะแนนดังกล่าว ให้ถือเป็นบัตรเสีย เพราะหากหยุดนับคะแนนอาจมีผลกระทบกับการเลือกตั้งและความรู้สึกของประชาชนที่ติดตามการนับคะแนน ขณะที่การลงคะแนนเลือกตั้งท้องถิ่นที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีลงคะแนนผ่านเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ พบความไม่สมบูรณ์ในการลงคะแนน ซึ่งแยกจุดการยืนยันตัวตนของผู้รับเลือกตั้ง ทำให้อาจเกิดปัญหาการลงคะแนนซ้ำหลายรอบ หรือบุคคลอื่นลงคะแนนแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ขณะเดียวกัน ในร่างกฎหมายว่าด้วยท้องถิ่น ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนให้กับประชาชนที่อาสาสมัครช่วยงานในแต่ละด้านที่เหมาะสม อาทิ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) เป็นต้น ขณะที่บทกำหนดโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อเสียง หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกคะแนนเสียง ควรมีการลงโทษเท่ากับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

และควรกำหนดว่าให้มีความผิดลักษณะเดียวกับการฟอกเงินด้วย (“กต. แบ่งเขตเลือกตั้ง กทม. พระนคร 21 ที่นั่ง-ฝั่งธนบุรี 9,” 2561)

จากผลของการลงมติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ ในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ โดยกำหนดเวลาการพิจารณาชั้นคณะกรรมการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และกำหนดเวลาแปรญัตติภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ โดยผลการลงคะแนนของร่างกฎหมายท้องถิ่นแต่ละฉบับ มีดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2561ข)

1. ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 171 คน เห็นชอบ 168 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง
2. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 171 คน เห็นชอบ 168 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง
3. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 173 คน เห็นชอบ 170 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง
4. ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 174 คน เห็นชอบ 171 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง
5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 172 คน เห็นชอบ 169 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง
6. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 172 คน เห็นชอบ 169 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ มีสาระสำคัญในภาพรวม คือ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นให้ตรงกัน โดยให้ยึดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 เป็นหลัก อาทิ ต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือต้องไม่เคยถูกลงโทษจำคุก เพราะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำการทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น ผู้ศึกษาขอสรุปสาระสำคัญของกฎหมายท้องถิ่น ดังนี้ (“สนช. เติมน้ำ 6 กม. เลือกตั้งท้องถิ่น เข้มผู้บริหารห้ามมีส่วนได้เสีย-ชะลอเลือก ส.ช.,” 2561)

1. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการเลือกตั้ง แต่สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทย (มท.) เป็นผู้จัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นได้ ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับเดิมการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

2. กำหนดให้การได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใด

3. กำหนดให้ กกต. สามารถตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมในเชิงรุก โดยมีสิทธิในการตรวจสอบเมื่อได้รับข้อมูล ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น โดยไม่ต้องรอให้มีผู้มาร้องเรียน จากเดิมที่ต้องรอให้มีผู้มาร้องเรียนก่อน ในส่วนของการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง เดิมกฎหมายกำหนดให้ กกต. มีสิทธิเพิกถอนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผล แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ กำหนดให้ กกต. มีอำนาจสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ กกต. มีคำสั่ง หลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว กกต. พบข้อมูลยืนยันได้ว่า มีการทุจริตการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อพิจารณา หากศาลอุทธรณ์พิพากษาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำความผิด ให้สั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 10 ปี (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2561ค) พร้อมกำหนดให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งด้วย

4. กำหนดให้มีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยต้องมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ในภาพรวม กรณีที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับการทุจริต มีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตในส่วนนี้ได้ โดยยังคงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีเช่นเดิมนอกจากนี้ ให้ตัดเรื่องการเสียภาษีระดับท้องถิ่นออกไป ซึ่งในพระราชบัญญัติเดิมกำหนดให้ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และต้องเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นติดต่อกันอย่างน้อย 3 ปี

5. กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตการเลือกตั้งในบางพื้นที่ อาทิ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้มีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยการเพิ่มจำนวนราษฎรจาก 100,000 คน เป็น 150,000 คน หากเป็นระดับหมู่บ้านในต่างจังหวัด นั้น ให้มีการกำหนดจำนวนราษฎรไว้ 25 คน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีบางหมู่บ้านที่มีราษฎรไม่ถึง 25 คน จึงกำหนดให้สามารถรวมหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกันได้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

6. กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นในการใช้เงินแผ่นดิน เช่น การใช้งบประมาณ ทรัพยากรของรัฐผิดลักษณะ ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

7. กำหนดให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในส่วนของสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร (ส.ช.) ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร นั้น ยังคงมี ส.ช. อยู่เช่นเดิม เพียงแต่ว่าในเวลานี้ ส.ช. ทุกเขตหมดวาระทั้งหมดแล้ว แต่ยังไม่มีการอนุญาตให้มีการเลือกตั้ง โดยต้องรอการตัดสินใจจากกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งว่า จะยังให้มี ส.ช. อยู่หรือไม่ แต่ถ้าหากมีการยกเลิก ส.ช. ก็อาจต้องมีการร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นฉบับที่ 7 เพื่อยกเลิกในวันข้างหน้าต่อไป จนกว่าจะได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

8. กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องไม่กระทำสิ่งทีกฎหมายต้องห้าม 3 ประการ ได้แก่

8.1 ห้ามดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานคร ถือหุ้น เว้นแต่เป็นตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตามนโยบายของรัฐบาล

8.2 ห้ามรับเงิน หรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานคร ถือหุ้น นอกเหนือจากที่ส่วนราชการ หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจงานตามปกติ

8.3 ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา หรือกิจการที่กระทำ หรือจะกระทำกับหรือให้แก่ กรุงเทพมหานคร โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่า เป็นการต่างตอบแทน หรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

9. กำหนดข้อห้ามไม่ให้นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษา กระทำการที่มีลักษณะมีส่วนได้ส่วนเสีย หลายประการ อาทิ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับเมืองพัทยา โดยมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า เป็นการต่างตอบแทน หรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับเมืองพัทยา อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

10. กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพิ่มเติม เพื่อป้องกันไม่ให้ขัดกับกฎหมาย ของหน่วยงานอื่น จากเดิมที่มีกฎหมายบางข้อที่ยังไม่ลงตัวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อีกทั้งพร้อมให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดการจราจร โดยต้องจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่โรงพักและสถานีตำรวจจราจรในพื้นที่ โดยจะกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้สามารถจ่ายงบประมาณสำหรับดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ต้องเป็นรายการที่กระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบไว้แล้วเท่านั้น

ในขณะนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ 3 คณะ ได้แก่ คณะที่ 1 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... คณะที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และคณะที่ 3 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยคาดว่าร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว จะพิจารณาแล้วเสร็จในเดือนกุมภาพันธ์ 2562 หากกระบวนการ ของ กกต. แล้วเสร็จ คาดว่าอาจจะพอดีกับโรดแมปที่ได้รับขุวันเลือกตั้งวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2562 แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อตกลงระหว่าง กกต. ชุดเก่า และ กกต. ชุดใหม่ที่ต้องการให้การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมีระยะห่าง กับการเลือกตั้งระดับชาติ 3 เดือน หรือ 90 วัน เพื่อให้มีเวลาในการเตรียมการเลือกตั้ง โดยจัดหลังการเลือกตั้ง ทั่วไป แต่คงไม่จัดทีเดียวพร้อมกันทั้งประเทศได้ แต่อาจต้องมีการแบ่งเป็น 2 รอบ โดยรอบแรกมีประมาณ

40 จังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งไปจากเดิม ในส่วนของจังหวัดที่เหลือที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งนั้น จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งขึ้นตามมา

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า จะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้เน้นให้จัดทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ จะต้องให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ มีเรื่องใหม่ ๆ หลายประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงไป อาทิ ต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือต้องไม่เคยถูกลงโทษจำคุก เพราะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำการทุจริตการเลือกตั้ง แต่ก็อาจมีปัญหาในบางประเด็นได้ เช่น กรณีการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องพิจารณาในรายละเอียดมากขึ้น เพื่อให้ร่างกฎหมายท้องถิ่นผ่านเป็นกฎหมาย เพราะไม่ว่าจะยึดตามร่างที่ “คณะรัฐมนตรี” เห็นชอบหรือไม่ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ย่อมมีผลกระทบต่อการเมืองระดับประเทศ เนื่องจากกลุ่มท้องถิ่นขณะนี้ คือ ฐานเสียงของ “นักการเมือง”

นอกจากนี้ หากดูจากโรดแมปของรัฐบาลแล้ว การจัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเป็นไปได้ยาก เพราะกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าว ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ก็อาจเปลี่ยนให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นในบางส่วนก่อนได้ ส่วนการจะมีการเลือกตั้งท้องถิ่นใด เมื่อใดนั้น ขึ้นอยู่กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้พิจารณา

ความเหมาะสมแล้วแจ้งต่อ กกต. ให้กำหนดวันเลือกตั้ง แต่หากผ่านการเลือกตั้งระดับชาติแล้ว และได้รัฐบาลใหม่ ก็อาจไม่มี คสช. ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาวันจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อแจ้ง กกต. ต่อไป ซึ่งไม่เหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ กกต. เป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ กกต. ยังเห็นว่า ควรกำหนดการเลือกตั้งท้องถิ่นให้ห่างการเลือกตั้ง ส.ส. 90 วัน ดังนั้น หากเลือกตั้ง ส.ส. ในเดือนกุมภาพันธ์ 2562 ก็อาจจะเลือกตั้งท้องถิ่นประมาณเดือนพฤษภาคม 2562 ซึ่ง กกต. เห็นว่า ควรแบ่งการเลือกตั้งท้องถิ่น ออกเป็นสองช่วง คือ เริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่กระทบต่อการแบ่งเขตเลือกตั้งประมาณ 40 แห่ง ก่อนจะจัดเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อการแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะจัดพร้อมกันหมด คงไม่ได้ อีกทั้งประชาชนได้ว่างเว้นจากการใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศมานานพอ ๆ กับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ เมื่อการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและท้องถิ่นจะเกิดขึ้นในปี 2562 จึงถือว่า “ปี 2562” เป็นปีแห่งการเลือกตั้งของคนไทยทั่วประเทศ ทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งจึงควรเตรียม ความพร้อม และศึกษาหาข้อมูลทางการเมืองอย่างรอบด้าน ก่อนใช้อำนาจของตนเองตัดสินใจลงคะแนนเสียง ให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด เพื่อเป็นตัวแทนในการขับเคลื่อนประเทศชาติและท้องถิ่น ให้ก้าวหน้าต่อไป



## บรรณานุกรม

กต. แบ่งเขตเลือกตั้ง กทม. พระนคร 21 ที่นั่ง-ฝั่งธนบุรี 9. (5 ตุลาคม 2561). กรุงเทพฯธุรกิจ. น. 16(ล่างซ้าย),

13. สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การชี้มูลความผิดข้อเท็จจริง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 24 ตุลาคม 2561 จาก [http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176\\_5794.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf)

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (1 ธันวาคม 2560). ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 24 ตุลาคม 2561 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>

กรม. เห็นชอบ ก.ม. ท้องถิ่น 6 ฉบับ ส่งต่อ สนช. คาดเสร็จ พ.ย. ทูลเกล้าฯ. (4 กันยายน 2561). ไทยรัฐออนไลน์.

สืบค้น 24 ตุลาคม 2561 จาก <https://www.thairath.co.th/content/1368921>

ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/419-4.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/419-4.pdf)

ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/421-4.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/421-4.pdf)

ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/411-4.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/411-4.pdf)

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561” (12 กันยายน 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 68 ก, น. 40-97.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 1-99.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 1-127.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.

สนช. เดินหน้า 6 กม. เลือกตั้งท้องถิ่น เข้มผู้บริหารห้ามมีส่วนได้เสีย-ชะลอเลือก ส.ข.. (5 ตุลาคม 2561).

ผู้จัดการรายวัน 360 องศา. น. 10(กลาง). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 24 ตุลาคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2561ก). **บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2561 เป็นพิเศษ.**

สืบค้น 25 ตุลาคม 2561 จาก [http://library.senate.go.th/document/mRecordM/Ext42/42685\\_0001.PDF](http://library.senate.go.th/document/mRecordM/Ext42/42685_0001.PDF)

\_\_\_\_\_. (2561ข). **บันทึกการลงคะแนน ครั้งที่ 65/2561 เป็นพิเศษ.** สืบค้น 25 ตุลาคม 2561 จาก [http://library.senate.go.th/document/mVoteM/Ext42/42685\\_0001.PDF](http://library.senate.go.th/document/mVoteM/Ext42/42685_0001.PDF)

\_\_\_\_\_. (2561ค). **เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) (เล่ม 1 บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความเป็นมาและสาระสำคัญ และข้อมูลประกอบการพิจารณา)** สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก <http://web.senate.go.th/document/approve/751.pdf>

สีวาพร สุขเอียด. (ม.ป.ป.). **การปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้น 24 ตุลาคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>