

บันทึก

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ
ที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ปกปิต ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๕/๘๖๐ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ ซึ่งปรากฏว่าพบการกระทำที่เป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง รวม ๕ หน่วยเลือกตั้ง และมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตอีก ๑๕ หน่วยเลือกตั้ง และยังพบการกระทำที่มีชอบและผิดกฎหมายเลือกตั้งอีกหลายประการ ในการนี้เทศบาลนครสมุทรปราการได้มีการดำเนินการให้มีการเลือกตั้งใหม่เพียง ๓ หน่วยเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการเลือกตั้ง และคุ้มครองชั่วคราวมิให้มีการเลือกตั้งใหม่ใน ๓ หน่วยเลือกตั้ง แต่ศาลจังหวัดสมุทรปราการได้สั่งยกคำร้อง และต่อมาได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลนครสมุทรปราการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการเป็นไปโดยมิชอบ มีการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่จากการสอบสวนยังไม่มีความชัดเจนว่าการทุจริตครั้งนี้กระทำไปเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้สมัครคนใด กลุ่มใด หรือคณะใด อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์การทุจริตในการเลือกตั้งมีการเผยแพร่ภาพการทุจริตอย่างชัดเจนทางโทรทัศน์ไปทั่วประเทศหลายครั้ง ทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อรัฐโดยตรง เป็นการกระทบกระเทือนต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และต่อภาพลักษณ์ของประเทศชาติ นอกจากนั้นยังกระทบต่อศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่น กระทบกระเทือนต่อการดำเนินนโยบายการกระจายสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการในขณะนี้แม้ยังไม่ได้มีการเรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกำหนดให้สมาชิกมาประชุมภายใน ๙๐ วันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จแล้ว ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ วรคสอง แต่มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่าสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กรณีนี้มีการเลือกตั้งและประกาศผลของการเลือกตั้งได้สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน ๒๔ คนแล้วจึงถือได้ว่ามีสภาเทศบาลนครสมุทรปราการแล้ว ถูกต้องหรือไม่

ในกรณีที่เทศบาลนครสมุทรปราการแล้ว จะมีการยุบสภาตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้หรือไม่ สำหรับกรณีเหตุผลที่ผู้ว่าราชการ

จังหวัดและเสนอยุบสภาเทศบาลได้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการใช้อำนาจตามมาตรานี้เป็นการใช้เพื่อเป็นการกำกับดูแล การดำเนินการของเทศบาลในเรื่องการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลเพื่อมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพของประชาชนทั้งภายในเขตเทศบาลและทั่วไป หรือสภาเกิดความวุ่นวายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือสภาละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเมื่อสภาเทศบาลมีภาพลักษณ์ในเรื่องการทุจริต มีที่มาของสภาเทศบาลเกิดจากการเลือกตั้งที่ทุจริตก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายของประชาชน ผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นศรัทธาต่อระบบการเลือกตั้ง เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม หากปล่อยให้สภาเทศบาลยังคงทำหน้าที่ต่อไปจะทำให้ประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ของประเทศชาติเป็นการส่วนรวมเสียหาย กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าลักษณะการกระทำในการเลือกตั้งตามที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการดังที่กระทรวงมหาดไทยนำเสนอข้างต้น เป็นการกระทำที่เรียกว่าทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐโดยตรง เสียหายต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมแล้ว เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะสั่งยุบสภาเทศบาลนครสมุทรปราการได้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะใช้เหตุผลดังกล่าวข้างต้นเพื่อสั่งยุบสภาเทศบาลนครสมุทรปราการได้หรือไม่

๒. หากความเห็นตามข้อ ๑ ไม่อาจใช้ยุบสภาเทศบาลนครสมุทรปราการได้ กระทรวงมหาดไทยขอหารือว่าจะเสนอให้ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือการเสนอให้ออกพระราชกำหนดได้หรือไม่ เพียงใด

๓. นอกจากกฎหมายและวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีวิธีการอื่นตามกฎหมายใดอีกบ้างที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการให้เกิดความเรียบร้อยและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเพื่อให้สอดคล้องกันแนวนโยบายในการปฏิรูปการปกครอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย [ได้แก่ นายอภัย จันทนจุลกะ (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย) นายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ (ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย) นายเฉลิมชัย รัตนจันทน์ (ผู้อำนวยการกองนิติกร สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) นายโยธิน สมุทรศิริ (ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง) นายบุญสนอง บุญมี (ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติกร กรมการปกครอง) นายสุจริต นันทมนตรี (รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และนายศุภกิจ บุญญฤทธิพงษ์ (ปลัดจังหวัดสมุทรปราการ)] ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด [ได้แก่ นายวิวัฒน์ วรสิงห์ (อธิบดี

อัยการเขต ๑) ร้อยตรีสุทิน สุขสุเดช (อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการเขต ๑) และนายแทน บัวสมบุรณ์ (อัยการจังหวัดสมุทรปราการ)] ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ได้แก่ พันตำรวจเอก บุญช่วย ฤกษ์วิเชียร (รองผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดสมุทรปราการ รักษาการแทนผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดสมุทรปราการ) พันตำรวจโทสมศักดิ์ จิตติรัตน์ (รองผู้กำกับการ (ปราบปราม) สถานีตำรวจภูธรอำเภอพระประแดง)) และผู้แทนเทศบาลนครสมุทรปราการ (ได้แก่ นายธนศักดิ์ ขาวสนธิ (ปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการ)) แล้ว ปรากฏผลในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

ในการพิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้มีการประชุมในวันศุกร์ที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา และประชุมต่อเนื่องจนมีมติในเรื่องนี้และเลิกประชุมในเวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา และเมื่อมีมติเป็นข้อยุติแล้ว เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็วที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทยทราบก่อน เพื่อที่กระทรวงมหาดไทยจะได้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป ส่วนบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหนังสือจะได้จัดทำและส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยภายหลัง

เมื่อได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยจัดส่งมาประกอบการพิจารณาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ อาจแยกได้เป็นสองประการ คือ ประการแรก ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง และประการที่สอง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริต

(๑) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง

โดยหลักการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไว้เป็น ๒ ระดับ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกับเทศบาล กล่าวคือ มาตรา ๕^๑ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยจะเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งและระยะเวลาการสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนการดำเนินการเลือกตั้งต่อจากนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง (มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง)^๒

^๑ มาตรา ๕ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะทำได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว โดยระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งไว้ในประกาศนั้น

^๒ มาตรา ๓๔ เมื่อได้มีการประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเลือกตั้งใดแล้ว ให้เทศบาลจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งไว้ ณ สำนักงานเทศบาลที่สาธารณะที่เห็นได้ง่าย และที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เทศบาลเป็นผู้ออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นใบสมัคร และถ้าข้อความในใบสมัครถูกต้องแล้ว ก็ให้ประกาศการสมัครระบุชื่อผู้สมัคร (มาตรา ๒๔ วรรคสอง)^๓ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คือ “เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง” “กรรมการตรวจคะแนน” และ “เจ้าหน้าที่คะแนน” เพื่อทำหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง)^๔ หลังจากการนับคะแนนเสร็จแล้วคณะกรรมการตรวจคะแนนก็ต้องทำรายงานแสดงผลของการนับคะแนนส่งไปยังเทศบาล (มาตรา ๕๑ วรรคสอง)^๕ เมื่อเทศบาลได้รับรายงานแสดงผลของการนับคะแนนจากคณะกรรมการตรวจคะแนนแล้ว กฎหมายก็ให้คณะเทศมนตรีเป็นผู้รวมยอดคะแนนของผู้สมัครแต่ละคนในเขตเลือกตั้งนั้น (มาตรา ๕๔)^๖ รวมทั้งเมื่อเป็นอันยุติว่าในเขตเลือกตั้งใดผู้สมัครคนใดได้รับเลือกตั้งตามบทบัญญัติแล้ว เทศบาลจะเป็นผู้ประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา ๕๕)^๗

บัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งตามวรรคหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลคัดรายชื่อผู้เลือกตั้งจากทะเบียนบ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๔

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อเทศบาลได้รับใบสมัครแล้ว ต้องบันทึกวันและเวลาที่ได้รับไว้เป็นหลักฐานโดยทันทีแล้ว ออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นใบสมัคร และถ้าข้อความในใบสมัครถูกต้องแล้ว ให้ประกาศการสมัครระบุชื่อผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่สมัครไว้ ณ สำนักงานเทศบาลนั้น แล้วแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้สมัครทราบเครื่องหมายประจำตัวโดยเร็ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๙ ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ให้เทศบาลโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเป็นเทศบาลนครและเทศบาลเมือง หรือโดยอนุมัติของนายอำเภอในกรณีเป็นเทศบาลตำบล แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหนึ่งคน กรรมการตรวจคะแนนเจ็ดคน และเจ้าหน้าที่คะแนนอย่างน้อยหนึ่งคนประจำทุกหน่วยเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งให้มีอำนาจปลดหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕๑

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อการนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้กรรมการตรวจคะแนนประกาศผลของการนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งนั้น แล้วทำรายงานแสดงผลของการนับคะแนนเก็บรวบรวมเอกสาร บรรจุหีบบัตรเลือกตั้ง และปิดหีบบัตรเลือกตั้งตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่งไปยังเทศบาลโดยเร็ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๕๔ เมื่อเทศบาลได้รับรายงานแสดงผลของการนับคะแนนจากคณะกรรมการตรวจคะแนนแห่งหน่วยเลือกตั้งต่างๆ ในเขตเลือกตั้งใดแล้ว ให้คณะเทศมนตรีรวมยอดคะแนนของผู้สมัครแต่ละคนในเขตเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว

ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนมากตามลำดับลงมาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนที่มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้งปรากฏดังนี้

๑. คณะเทศมนตรีที่รับผิดชอบการเลือกตั้งครั้งนี้ได้แก่ “คณะเทศมนตรีชั่วคราว” ซึ่งมีนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นนายกเทศมนตรี โดยคำสั่งแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายวีระ รอดเรือง) ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๒

เหตุที่นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีของ “คณะเทศมนตรีชั่วคราว” สืบเนื่องมาจากการที่นายประสันท์ ศีลพิพัฒน์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ^๔ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายวีระ รอดเรือง) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕^๕ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว โดยมีนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม (ซึ่งเป็นเทศมนตรีคนหนึ่งในชุดที่พ้นจากตำแหน่ง) เป็นนายกเทศมนตรี^๖

๒. หลังจากการแต่งตั้งนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ได้หนึ่งวัน คือวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายวีระ รอดเรือง) ก็ได้มีประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสมุทรปราการในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชั่วคราว (โดยมีนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นนายกเทศมนตรี) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น

ภายในบังคับแห่งวรรคก่อน ในกรณีที่มีผู้สมัครหลายคนได้คะแนนเท่ากัน จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถเรียงลำดับผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ตามจำนวน ก็ให้ผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันนั้นจับสลากเพื่อให้ได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งครบจำนวนที่เขตเลือกตั้งนั้นมีการเลือกตั้งได้

การจับสลากตามความในมาตรานี้ ให้กระทำต่อหน้าคณะเทศมนตรี

^๓ มาตรา ๔๕ เมื่อเป็นอันยุติว่าในเขตเลือกตั้งใดผู้สมัครคนใดได้รับเลือกตั้งตามบทพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้งในเขตนั้นไว้ ณ สำนักงานเทศบาลโดยไม่ชักช้าตามแบบซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง

^๔ คณะเทศมนตรีชุดนี้ ประกอบด้วยนายประสันท์ ศีลพิพัฒน์ เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีประกอบด้วยนายบรรจง เจนหัตถการกิจ นายสุรินทร์ ศรีสนั่นและนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม

^๕ มาตรา ๔๕ เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

๑) ๑

๑) ๑

(๓) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะหรือ

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

ในกรณี (๒) (๓) หรือ (๔) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินการกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

^๖ คณะเทศมนตรีชั่วคราวชุดนี้ ประกอบด้วยนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีประกอบด้วย นายบรรจง เจนหัตถการกิจ นายคณาวัณ พิบูลนุรักษ์ และนายโมษิต สงวนสัตย์

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะถึงกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองสมุทรปราการเป็นเทศบาลนครสมุทรปราการมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๒ จึงทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายวีระ รอดเรือง) จึงได้มีประกาศใหม่ในวันเดียวกัน (วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๒) เป็นประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการในวันอาทิตย์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ กำหนดระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒

๓. ในการสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้เป็นปัญหานี้ มีผู้สมัครรวมทั้งสิ้น ๒ ทีม และผู้สมัครอิสระอีกจำนวนหนึ่ง ผู้สมัครเป็นทีม คือ ทีมผู้สมัครกลุ่มปากน้ำ ๒๐๐๐ ได้แก่ ผู้สมัครหมายเลข ๑-๒๔ มีนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นหัวหน้ากลุ่มและอีกทีมหนึ่ง คือ ทีมผู้สมัครกลุ่มเมืองสมุทร ได้แก่ ผู้สมัครหมายเลข ๒๖-๔๙ มีนายประสันต์ ศิลพิพัฒน์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ส่วนผู้สมัครอิสระ รวม ๙ คน ได้แก่ หมายเลข ๒๕ และหมายเลข ๕๐-๕๗

ต่อมาหลังจากที่เทศบาลได้ประกาศการสมัครระบือชื่อผู้สมัครแล้วปรากฏว่า ศาลจังหวัดสมุทรปราการได้มีคำสั่งให้ถอนใบสมัครของกลุ่มปากน้ำ ๒๐๐๐ จำนวน ๒ คน คือ หมายเลข ๑๐ และหมายเลข ๒๐ เพราะขาดคุณสมบัติเนื่องจากมีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาล ดังนั้น จึงทำให้ผู้สมัครของกลุ่มปากน้ำ ๒๐๐๐ เหลือ ๒๒ คน และผู้ที่ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลซึ่งมีจำนวน ๒๗ คน ก็ได้แก่ผู้สมัครกลุ่มเมืองสมุทรเกือบทั้งหมดและบุคคลอื่นอีกจำนวนหนึ่ง

๔. ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ได้มีการจัดให้ลงคะแนนเลือกตั้งทั้งหมด ๔๔ หน่วยเลือกตั้ง โดย “เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง” “กรรมการตรวจคะแนน” และ “เจ้าหน้าที่คะแนน” เป็นผู้ได้รับแต่งตั้งจากนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ในฐานะนายกเทศมนตรี โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายวีระ รอดเรือง)

ในระหว่างการลงคะแนนเลือกตั้ง ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการตรวจคะแนนว่า ได้เกิดเหตุวุ่นวายใน ๓ หน่วยเลือกตั้ง โดยประชาชนไม่ยอมให้มีการลงคะแนน คือ หน่วยเลือกตั้งที่ ๕ ที่ ๙ และที่ ๒๓ คณะกรรมการตรวจคะแนนจึงสั่งให้หยุดการลงคะแนนและรายงานให้เทศบาลทราบ ส่วนหน่วยเลือกตั้งที่เหลืออีก ๔๑ หน่วยเลือกตั้งนั้นคงมีการเลือกตั้งต่อไป โดยไม่มีการรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่ต้องหยุดการลงคะแนน และต่อมาหลังจากนั้นนายกเทศมนตรี (นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม) ของคณะเทศมนตรีชั่วคราวก็ได้มีประกาศในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เลื่อนการลงคะแนนทั้ง ๓ หน่วยเลือกตั้งดังกล่าวเป็นวันอาทิตย์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒

๕. เมื่อมีข่าวทางสื่อมวลชนว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการมีการทุจริตการเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทย (โดยปลัดกระทรวงมหาดไทย นายชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ (หลังจากการเลือกตั้ง ๒ วัน) และในขณะเดียวกันก็ได้มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

๕.๑ วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายวีระ รอดเรือง) ไปช่วยราชการที่กระทรวงมหาดไทยเป็นการชั่วคราว ตั้งนั้น รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายสมศักดิ์ แก้วสุทธิ) จึงรักษาราชการแทนชั่วคราว

กรมการปกครองมีคำสั่งให้รักษาการปลัดจังหวัดสมุทรปราการ (นายวิศวะ ศะศิริสมบัติ) ไปช่วยราชการที่กรมการปกครอง และในวันเดียวกันนั้นกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปกครอง กรมการปกครอง (นายศุภกิจ บุญญฤทธิ์พงษ์) ไปรักษาการในตำแหน่งปลัดจังหวัดสมุทรปราการ และปฏิบัติหน้าที่จนถึงขณะนี้

คณะกรรมการเทศบาล กระทรวงมหาดไทย^{๑๑} ได้มีมติให้ปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการ (นายปิติชาติ ไตรสุรัตน์) กลับมาช่วยราชการสำนักงานคณะกรรมการเทศบาล ในกรุงเทพมหานคร และให้ปลัดเทศบาลเมืองกาญจนบุรี (นายธนูศักดิ์ ขาวสนิท) มาเป็นปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการ และปฏิบัติหน้าที่จนถึงขณะนี้

๕.๒ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ก่อนวันเลือกตั้งครั้งใหม่ใน ๓ หน่วยเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของคณะเทศมนตรีชั่วคราว (นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี (พร้อมกับการสิ้นสุดของคณะเทศมนตรีชั่วคราว) ซึ่งมีผลทำให้ปลัดเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งมาใหม่ (นายธนูศักดิ์ ขาวสนิท) ต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๕ วรรคห้า^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกตั้งในระยะต่อมา (คือการเลือกตั้งของ ๓ หน่วยเลือกตั้งในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒)

๗. ในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เทศบาลนครสมุทรปราการ (โดยนายธนูศักดิ์ ขาวสนิท ปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี) ได้จัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ใน ๓ หน่วยเลือกตั้งที่ได้มีการเลื่อนการลงคะแนน และได้จัดให้มีการนับคะแนนรวมกับผลคะแนนของ ๔๑ หน่วยเลือกตั้งที่มีการลงคะแนนเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และเทศบาลนครสมุทรปราการ (โดยนายธนูศักดิ์ ขาวสนิท) ได้ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ทุกหน่วยเลือกตั้ง คือ ๔๑ หน่วยที่ทำการเลือกตั้งในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ กับอีก ๓ หน่วยที่ทำการเลือกตั้งในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒

ผลของการเลือกตั้ง ได้แก่ กลุ่มปากน้ำ ๒๐๐๐ ได้มา ๒๒ คน คือ ผู้สมัครหมายเลข ๑-๙ หมายเลข ๑๑-๑๙ และหมายเลข ๒๑-๒๔ (โดยขาดผู้สมัครหมายเลข ๑๐ กับ

^{๑๑} คณะกรรมการเทศบาลเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙

^{๑๒} มาตรา ๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ในระหว่างที่ไม่มีคณะเทศมนตรีให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นได้จนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

หมายเลข ๒๐ เนื่องจากศาลจังหวัดสมุทรปราการสั่งให้เพิกถอนใบสมัครของบุคคลทั้งสองตามที่กล่าวใน ๓) และกลุ่มเมืองสมุทร ได้มา ๒ คน คือ ผู้สมัครหมายเลข ๒๖-๒๗

๘. ในการนี้ ปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ (นายธนูศักดิ์ ขาวสนิท) ได้มีหนังสือ ที่ สป ๕๒๐๐๑/๑๔๔๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ รายงานผลการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ มีความว่า กรรมการตรวจคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ รายงานเฉพาะผลคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ไม่ได้รายงานจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวนผู้ไม่ลงคะแนน และจำนวนบัตรเสีย จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถประกาศจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดได้ และไม่อาจคิดเปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิในครั้งนี้ได้ อีกทั้งไม่อาจประกาศจำนวนบัตรเสียบนป้ายประกาศได้ ดังนั้น เทศบาลจึงประกาศเฉพาะคะแนนของผู้สมัครและคะแนนรวมทั้งหมดเท่านั้น

๙. หลังจากนั้น รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (นายสุจิต นันทมนตรี) ได้มีหนังสือ ที่ สป ๐๐๑๘/๙๐๗๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย สรุปรายงานผลการเลือกตั้งโดยมีใจความสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่า เทศบาลได้รายงานเปรียบเทียบจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามแบบ ส.ท. ๓ กับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามแบบ ส.ท. ๗ แต่ปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในเอกสารทั้งสองมีจำนวนไม่ตรงกันหลายหน่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยเลือกตั้งที่ ๖ ไม่มี ส.ท. ๗ ให้ตรวจสอบ และหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตาม ส.ท. ๗ จำนวน ๖๑ คน แต่ในแบบ ส.ท. ๓ ไม่ระบุจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และเมื่อตรวจสอบคะแนนของผู้สมัครแล้ว ปรากฏว่าผู้สมัครได้คะแนนเกินกว่า ๒๐๐ คะแนน เป็นจำนวนมาก ซึ่งสูงกว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิตาม ส.ท. ๗

โดยในตอนท้ายของหนังสือดังกล่าวรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้ให้ความเห็นไว้ว่า จังหวัดเห็นว่าการประกาศผลการเลือกตั้งของเทศบาล (ส.ท. ๔) ดังกล่าวเป็นประกาศผลการเลือกตั้งโดยการรวมคะแนนจากแบบ ส.ท. ๓ และประกาศไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น แต่จากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ดี หรือข้อมูลการปฏิบัติมิชอบที่เทศบาลได้รายงานมาดังกล่าวข้างต้นก็ดี จังหวัดจึงไม่อาจถือได้ว่าผลการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นไปโดยชอบธรรม

(๒) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริต

๑. ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งดังกล่าวข้างต้น ได้สรุปผลรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการดำเนินการของเทศบาลนครสมุทรปราการ (โดยนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีของคณะเทศมนตรีชั่วคราวในขณะนั้น) ปรากฏว่ามีเหตุที่แสดงการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การจัดการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยไม่เรียบร้อย

(๑) การเลือกตั้งครั้งนี้เทศบาลนครสมุทรปราการ (โดยนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม) ได้เป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการตรวจคะแนน ซึ่งปรากฏว่าการแต่งตั้งกรรมการตรวจคะแนนบางส่วนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการแต่งตั้งผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง จนมีการร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีและเทศบาลนครสมุทรปราการได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการตรวจคะแนนถึง ๓ ครั้ง ครั้งสุดท้ายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ก่อนวันเลือกตั้ง ๒ วัน และทำให้กรรมการตรวจคะแนนและเจ้าหน้าที่คะแนนบางส่วนไม่ได้รับการอบรมในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า เทศบาลนครสมุทรปราการยังคงให้กรรมการตรวจคะแนนซึ่งแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ในวันเลือกตั้งโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นจำนวน ๕ คน ใน ๔ หน่วยเลือกตั้ง คือ หน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ที่ ๑๓ ที่ ๑๗ และที่ ๓๙

(๒) คณะกรรมการตรวจคะแนนไม่มีการตรวจสอบหมายเลขบัตรเลือกตั้งก่อนนำไปปฏิบัติหน้าที่และหลังเลือกตั้งไม่ได้ตรวจสอบนับอย่างละเอียดก่อนนำส่งเทศบาลทำให้เปิดโอกาสให้มีการใช้บัตรปลอมได้ง่าย

(๓) การเตรียมการเรื่องกุญแจที่ใช้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งปรากฏว่ามีการเตรียมกุญแจเพื่อให้ง่ายต่อการเปิดหีบบัตรเลือกตั้ง และมีกุญแจพิเศษที่ใช้ได้ทุกลูก (MASTER KEY) ผลของการใช้กุญแจดังกล่าวทำให้มีบุคคลไปเปิดหีบบัตรเลือกตั้งในระหว่างเวลาเลือกตั้งและนำบัตรเลือกตั้งจำนวนมากไปใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง ซึ่งเท่าที่ตรวจสอบได้ในขณะนี้คือหน่วยเลือกตั้งที่ ๕ ที่ ๖ ที่ ๗ ที่ ๙ และที่ ๒๓

๑.๒ การกระทำความผิดของกรรมการตรวจคะแนน

(๑) กรรมการตรวจคะแนนที่ถูกคัดค้านว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและถูกสั่งถอดถอนไม่ให้เป็นการกรรมการตรวจคะแนนแล้ว ได้กระทำความผิดพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ในวันเลือกตั้งจนถูกจับได้มีจำนวน ๗ ราย ซึ่งบางรายถูกจับกุมได้พร้อมกับมีบัตรเลือกตั้งในครอบครองโดยกาเครื่องหมาย ๑-๒๔ เตรียมใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ ๒๓ และที่ ๓๖

(๒) กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหลายหน่วยมีพฤติกรรมที่แสดงว่าช่วยเหลือการกระทำทุจริตในการเลือกตั้ง โดยปล่อยให้บุคคลอื่นนำบัตรเลือกตั้งไปใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ซึ่งมีการเผยแพร่ภาพทางโทรทัศน์และหน่วยเลือกตั้งที่ ๕ และที่ ๖ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน

(๓) มีการสื่อแสดงว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งในบางหน่วยเลือกตั้งกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เช่น แสดงจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเกินกว่าความเป็นจริง รับบัตรเลือกตั้งจากผู้มาใช้สิทธิเกินกว่า ๑ ฉบับ ใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้ง แสดงรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเป็นเท็จและนับคะแนนซ้ำ

(๔) กรรมการตรวจคะแนนรายงานจำนวนผู้มาใช้สิทธิมากกว่าที่ปรากฏหลักฐานการมาใช้สิทธิมากผิดสังเกตเกินกว่า ๓๐ บัตร ถึง ๖ หน่วยเลือกตั้ง (หน่วยเลือกตั้งที่ ๒ ที่ ๑๗ ที่ ๑๘ ที่ ๒๕ ที่ ๓๙ และที่ ๔๐)

(๕) การส่งบัตรเลือกตั้งคืนเมื่อมีการลงคะแนนเสร็จของคณะกรรมการตรวจคะแนนไม่ครบถ้วนและมีเหตุผิดปกติ โดยมีการส่งบัตรขาดเป็นจำนวนมากผิดปกติในหน่วยเลือกตั้งที่ ๒ ที่ ๒๖ และที่ ๓๐ และส่งบัตรที่เหลือเกินกว่าจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากผิดปกติ ๗ หน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าในหน่วยเลือกตั้งที่ ๒๖ คณะกรรมการตรวจคะแนนส่งบัตรเลือกตั้งที่เหลือคืนพบว่าเป็นบัตรที่ทำเครื่องหมายกากบาทไว้แล้วทั้งหมดและเป็นหมายเลขผู้สมัครซ้ำกัน และในหน่วยเลือกตั้งที่ ๕ คณะกรรมการตรวจคะแนนส่งบัตรเลือกตั้งที่ได้จ่ายให้แก่หน่วยเลือกตั้งนี้คืนปะปนมาด้วย

(๖) นอกเหนือจากหน่วยเลือกตั้ง ๓ หน่วยที่มีเหตุการณ์หน่วยจต้องเลื่อนการเลือกตั้งแล้ว ในหน่วยเลือกตั้งที่เหลือ ๔๑ หน่วย คณะกรรมการตรวจคะแนนยังคงให้มีการลงคะแนนและนับคะแนนโดยไม่มีการรายงานว่ามีเหตุการณ์ผิดปกติ แม้แต่หน่วยเลือกตั้งที่ ๖ ที่ ๗ และหน่วยอื่น ๆ ซึ่งมีหลักฐานชัดเจนว่ามีการเปิดหีบบัตรเลือกตั้งในระหว่างเวลาลงคะแนนและนำบัตรเลือกตั้งเป็นจำนวนมากใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง ก็ไม่มีการรายงานเหตุการณ์ดังกล่าวและยังคงส่งคะแนนเพื่อให้เทศบาลรวมคะแนน นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักฐานว่ามีการดำเนินการสอไปทางทุจริตโดยนำบัตรจากหน่วยเลือกตั้งหนึ่งไปใช้ในหน่วยเลือกตั้งอื่นอีก ๑๕ หน่วย คือ หน่วยเลือกตั้งที่ ๒ ที่ ๑๗ ที่ ๒๔ ที่ ๒๕ ที่ ๒๖ ที่ ๒๗ ที่ ๒๙ ที่ ๓๐ ที่ ๓๑ ที่ ๓๕ ที่ ๓๖ ที่ ๓๘ ที่ ๔๐ ที่ ๔๑ และที่ ๔๓

๑.๓ การกระทำความผิดของบุคคลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(๑) มีบุคคลพกพาบัตรปลอมเตรียมการนำไปใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง ซึ่งเท่าที่จับกุมได้มีในหน่วยเลือกตั้งที่ ๒ ที่ ๒๓ ที่ ๒๗ และที่ ๓๖ และยังปรากฏว่ามีการนำบัตรใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งพร้อมกันเกินกว่า ๑ ใบในหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ที่ ๓๑ และที่ ๓๘

(๒) มีการชิงบัตรเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ ๒ ที่ ๓๕ และที่ ๔๐ ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมบัตรที่ถูกชิงไปทั้งหมดมากกว่า ๓๔๑ ฉบับ และจากคำให้การของพยานระบุว่ากลุ่มบุคคลที่ชิงบัตรมีจำนวน ๓๐-๔๐ คน โดยมีการพกพาอาวุธปืนทำให้เกิดความหวาดกลัวแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งและสาธารณชนทั่วไป

(๓) มีการข่มขู่และประกบตัวผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นตัวแทนผู้สมัครห้ามมิให้ไปดูหน่วยเลือกตั้งที่ผู้สังเกตการณ์ทำหน้าที่อยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด

(๔) มีการทุจริตกระทำความผิดกฎหมาย โดยมีการใช้กุญแจที่เตรียมไว้เปิดหีบบัตรเลือกตั้ง แล้วนำบัตรเลือกตั้งจำนวนมากใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งระหว่างเวลาเลือกตั้ง ซึ่งเท่าที่มีหลักฐานชัดเจนคือหน่วยเลือกตั้งที่ ๕ ที่ ๖ ที่ ๗ ที่ ๙ และที่ ๒๓ โดยเฉพาะในหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ตามที่ปรากฏข่าวไอทีวีมีผู้กระทำความผิดชุดเดียวกันได้กระทำความผิดอย่างเดียวกันมาแล้วในหน่วยเลือกตั้งที่ ๖ และหลังจากการกระทำความผิดในหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำเป็นครั้งที่สามในหน่วยเลือกตั้งที่ ๕ อีก

๒. ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้รับฟังจากการชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ การรายงาน ส.ท. ๓ ของหน่วยเลือกตั้ง การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ นอกจากหน่วยเลือกตั้ง ๓ หน่วยที่มีเหตุหน่วยเลือกตั้งต้องเลื่อนไปลงคะแนนในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แล้ว หน่วยเลือกตั้งที่เหลืออยู่ทั้งหมดได้ดำเนินการเลือกตั้งต่อไป โดยไม่มีการรายงานว่ามีเหตุการณ์ผิดปกติในการเลือกตั้งหรือแม้มีการรายงานว่ามีเหตุผิดปกติอยู่บ้างแต่ก็ยังดำเนินการเลือกตั้งต่อไป

หน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ซึ่งมีการบันทึกภาพเผยแพร่ทางโทรทัศน์แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยมีกลุ่มบุคคลนำบัตรจำนวนมากไปใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง แต่ในรายงาน ส.ท. ๓ ของคณะกรรมการตรวจคะแนนของหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ก็มิได้มีการกรอกรายการว่ามีเหตุการณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับอีกหลายหน่วยเลือกตั้งที่มีการตรวจพบการทุจริตในภายหลัง ซึ่งทำให้เอกสารรายงาน ส.ท. ๓ เป็นเอกสารที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง

๒.๒ การเปรียบเทียบรายงานแสดงผลการนับคะแนน (ส.ท. ๓) กับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจริงในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง (ส.ท. ๗) ในการรายงานแสดงผลการนับคะแนน (ส.ท. ๓) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การรวมคะแนนเพื่อประกาศผลการเลือกตั้งเทศบาลนครสมุทรปราการ (ดำเนินการโดยนายธนศักดิ์ ขาวสนิท ปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี) ได้ใช้คะแนนจากรายงานแสดงผลการนับคะแนน (ส.ท. ๓) ที่แต่ละหน่วยเลือกตั้งจัดส่งมา ซึ่งหลังจากการตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทยพบว่าการรายงานจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและจำนวนที่ปรากฏในรายงานแสดงผลการนับคะแนน (ส.ท. ๓) ของหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ มีจำนวนแตกต่างจากบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง (ส.ท. ๗) ซึ่งเป็นเอกสารที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องลงลายมือชื่อในแบบบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง โดยในจำนวนหน่วยเลือกตั้งทั้งหมด ๔๔ หน่วยนั้น ปรากฏว่ามีหน่วยเลือกตั้งที่รายงาน ส.ท. ๓ ไม่ตรงกับ ส.ท. ๗ ถึง ๓๒ หน่วยเลือกตั้ง และเมื่อหัก ๓ หน่วยเลือกตั้งที่มีการเลื่อนการลงคะแนนออกไป ก็จะมีหน่วยเลือกตั้งที่มีตัวเลขรายงาน ส.ท. ๓ และรายงาน ส.ท. ๗ ตรงกันเพียง ๙ หน่วย

และเมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป ปรากฏว่าใน ๙ หน่วยเลือกตั้งนั้นมีหลายหน่วยที่มีปัญหาการส่งบัตรเลือกตั้งคืนเทศบาลไม่ครบจำนวน และมีหลายหน่วยใน ๙ หน่วยที่ได้ใช้บัตรเลือกตั้งที่ระบุไว้ว่าเป็นบัตรสำหรับหน่วยเลือกตั้งอื่น ทั้งนี้ โดยไม่พูดถึงการคืนบัตรที่มีการทำเครื่องหมายกากบาทไว้แล้วดังกล่าวข้างต้น

ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนถึงการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ซึ่งมีการเผยแพร่ภาพทางโทรทัศน์ว่าการทุจริตนั้น มีผู้มาลงชื่อใช้สิทธิเลือกตั้งในแบบ ส.ท. ๗ จำนวน ๖๑ คน แต่ไม่แบบรายงานผลการนับคะแนน (ส.ท. ๓) ไม่ได้ระบุจำนวนรวมของผู้มาใช้สิทธิ ในขณะที่เดียวกันได้รายงานแสดงผลการนับคะแนนว่าหมายเลข ๑-๒๔ ได้คะแนนตั้งแต่ ๒๘๖-๒๙๖ คะแนน ซึ่งสูงกว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิจริง

๒.๓ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ผู้แทนหน่วยงานได้ชี้แจงว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ในขณะที่จับกุมและยึดบัตรเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งนั้นบัตรเลือกตั้งดังกล่าวได้มี

การทำเครื่องหมายลงคะแนนหมายเลข ๑-๒๔ ไว้ แต่เมื่อมีการสอบสวนปรากฏว่าบัตรเลือกตั้งดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงเครื่องหมายลงคะแนนเป็นหมายเลขอื่น และผู้แทนหน่วยงานได้ชี้แจงต่อไปว่าในการดำเนินคดีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ ปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดบางส่วนได้รับสารภาพและศาลพิพากษาแล้ว โดยศาลได้พิพากษาปรับ ๑๐๐-๒๐๐-๓๐๐ บาท และรอการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในหน่วยเลือกตั้งที่ ๗ ซึ่งมีโทรทัศน์ถ่ายภาพไว้ที่ศาลพิพากษาให้ปรับ ๔๕๐ บาท และรอการลงโทษ ๑ ปี

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งที่แสดงให้เห็นว่ามีการทุจริตแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สรุปได้ว่า การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นการดำเนินการของเทศบาลนครสมุทรปราการ (โดยคณะเทศมนตรีชั่วคราวแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นนายกเทศมนตรี) รวมทั้งกรรมการตรวจคะแนนและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในการเลือกตั้ง ซึ่งแต่งตั้งโดยเทศบาลด้วยการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งปรากฏว่า กรรมการตรวจคะแนนที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นมีปัญหาถูกคัดค้านในเรื่องคุณสมบัติมาตั้งแต่ต้นและยังมีการตรวจคะแนนที่ขาดคุณสมบัติทำหน้าที่ต่อไปในวันเลือกตั้งอีกจำนวนหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจคะแนน มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า รายงานแสดงผลคะแนน (ส.ท. ๓) ของคณะกรรมการตรวจคะแนนมีเหตุผิดปกติไม่ตรงต่อความเป็นจริงเกือบทุกหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ในหลายหน่วยเลือกตั้งมีการคืนบัตรที่เหลือไม่ตรงกับจำนวนที่ต้องมีการคืนจริง และมีการนำบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งหนึ่งไปใช้ในหน่วยเลือกตั้งอื่น และเมื่อพิจารณาประกอบกับผลการสอบสวนของกระทรวงมหาดไทยในเบื้องต้นซึ่งมีการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งต่างๆ ไว้ในรายงาน ส.ท. ๓ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจคะแนนจำนวนมากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำรายงานแสดงผลคะแนน (ส.ท. ๓) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญสำหรับรับรองความถูกต้องของการเลือกตั้ง เพราะเป็นเอกสารที่ยืนยันถึงผลการนับคะแนนที่จะนำมาใช้รวมคะแนนเพื่อประกาศผลการเลือกตั้งต่อไป ฉะนั้น เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่า รายงาน ส.ท. ๓ จำนวนมากไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เอกสาร ส.ท. ๓ จึงมิใช่เอกสารที่จะสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานแสดงผลการนับคะแนนได้ เพราะไม่อาจเชื่อถือในความถูกต้องของการจัดทำเอกสารนั้น

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวทั้งหมดย่อมแสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการที่ดำเนินการในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นการเลือกตั้งที่มีการดำเนินการตั้งแต่ต้นจนถึงการประกาศผลการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อพฤติการณ์ทั้งหมดอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งในครั้งนี้อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีการทุจริตและการกระทำความผิดกฎหมายจำนวน

มาก การพบการกระทำความผิดและการจับกุมผู้กระทำความผิดบางรายในขณะนี้ตามที่กระทรวงมหาดไทยรายงานก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้เท่านั้น แต่มิได้แสดงว่าหน่วยเลือกตั้งอื่นจะดำเนินการโดยสุจริต ในขณะเดียวกัน หลักฐานที่คณะกรรมการตรวจคะแนนจัดทำขึ้นอันขัดกับความเป็นจริงที่ปรากฏจากการสอบสวน ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่น่าเชื่อถือในการเลือกตั้ง และมีเหตุผลยืนยันได้ว่าการดำเนินการเลือกตั้งในครั้งนี้มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยมีการกระทำทุจริตอย่างกว้างขวางมิใช่เฉพาะในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่รับรู้ของประชาชนทั่วไปและมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งในครั้งนี้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) จึงได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น คือ (๑) การยุบสภาเทศบาลนครสมุทรปราการตามมาตรา ๗๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (๒) การประกาศผลของการเลือกตั้งที่กระทำโดยเทศบาลนครสมุทรปราการตามมาตรา ๕๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ และ (๓) องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิกถอน “ประกาศผลของการเลือกตั้ง” ดังกล่าว

ประเด็นที่ ๑ การยุบสภาเทศบาลนครสมุทรปราการตามมาตรา ๗๔^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จะกระทำได้เพียงใด

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลและกำหนดองค์การเทศบาล (ซึ่งประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี) และหน้าที่ของเทศบาล ฯลฯ การยุบสภาเป็นมาตรการในการควบคุมเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ในส่วนที่ ๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลในหลายกรณี เป็นต้นว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ

^{๑๓} มาตรา ๗๔ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามีสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายในสี่สิบห้าวัน

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการของเทศบาล ในกรณีที่เทศบาลไม่ปฏิบัติตามตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา ๗๑)^{๑๖} อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ในกรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีปฏิบัติการไปในทางที่อาจเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ (มาตรา ๗๒)^{๑๗} อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้รัฐมนตรีสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งในกรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย (มาตรา ๗๓)^{๑๘} อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งยุบสภาเทศบาลในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือของประเทศชาติเป็นส่วนรวม (มาตรา ๗๔)^{๑๙} และในลำดับสุดท้าย อำนาจหน้าที่ของรัฐในการตราพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงเมื่อเห็นว่ามี ความจำเป็น (มาตรา ๗๕)^{๒๐}

^{๑๖} มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

^{๑๗} มาตรา ๗๒ เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้รับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อนไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

^{๑๘} มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลย ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๒๐} มาตรา ๗๕ ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลเรียงมาตามลำดับ ทั้งนี้ ตามขนาดและขอบเขตของการที่เทศบาลไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้อง บทบัญญัติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามาตรการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้นเป็นมาตรการที่ใช้บังคับในกรณีที่เทศบาลมีองค์การเทศบาล (ซึ่งประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี) อยู่แล้ว และเทศบาลไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

แต่ในกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการนี้ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งอันเป็นที่มาของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มิใช่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เพราะถ้าหากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลดำเนินการไปโดยวิธีการที่ทุจริตและไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งดังกล่าวก็ไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าตนเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และในขณะเดียวกัน ก็ไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า สภาเทศบาล (องค์การเทศบาล) ได้เกิดขึ้นแล้ว เพราะการเลือกตั้งที่ทุจริตนั้น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) จึงมีความเห็นว่า การใช้อำนาจในทางบริหารยุบสภาเทศบาลตามมาตรา ๗๔^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ประเด็นที่ ๒ การประกาศผลการเลือกตั้งของเทศบาลนครสมุทรปราการตามมาตรา ๕๕^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็น “องค์การเทศบาล” ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นกฎหมายที่ว่าด้วย “กระบวนการในการใช้สิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาเทศบาล กระบวนการเลือกตั้ง (เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาเทศบาล) มีลักษณะแตกต่างไปจากการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งมีองค์การเทศบาลอยู่แล้วถูกต้องตามกฎหมายเทศบาล ปัญหาความชอบหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการในกรณีนี้ จึงเป็นปัญหาที่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งไว้ตั้งแต่สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

เทศบาลในการดำเนินการเลือกตั้ง รวมตลอดไปจนถึงการลงคะแนน การตรวจและรวมคะแนน และการคัดค้านการเลือกตั้ง

หลังจากที่มีการลงคะแนนแล้ว มาตรา ๕๕^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อเป็นอันยุติว่าในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครคนใดได้รับเลือกตั้งตามบทพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้งในเขตนั้นไว้ ณ สำนักงานเทศบาลโดยไม่ชักช้าตามแบบซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง” ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้งย่อมถือเป็นอันยุติว่าในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ได้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว ดังนั้น ประกาศผลของเทศบาลจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เทศบาลได้รับรองผลการเลือกตั้งว่าได้กระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่ในกรณีนี้ ได้ประกาศไปทั้ง ๆ ที่เป็นที่ประจักษ์ต่อประชาชนทั่วไปและเป็นข้อเท็จจริงที่กระทรวงมหาดไทยได้ทำการสอบสวนก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วว่า การดำเนินการของเทศบาลในการเลือกตั้งครั้งนี้ ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายเพราะมีการทุจริตและการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังปรากฏตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ การประกาศผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่มีผลให้ผู้สมัครเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมายในครั้งนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ตรงกับความเป็นจริง และมีเหตุที่สมควรสั่งเพิกถอนการประกาศนี้เสีย

ประเด็นที่ ๓ องค์การที่มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิกถอนประกาศผลของการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ก่อนที่จะพิจารณาประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องขอของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลจังหวัดสมุทรปราการในครั้งแรก ได้ความดังต่อไปนี้

เมื่อปรากฏว่าในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และปรากฏเป็นที่ประจักษ์ว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (โดยนายสุจริต นันทมนตรี) จึงได้ขอให้พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสมุทรปราการเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญในคำร้องสรุปได้ว่า ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ปรากฏว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๕^{๒๕} และมาตรา ๑๔^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๒๖} มาตรา ๑๔ นอกจากหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอมีหน้าที่ดูแล แนะนำ ช่วยเหลือ และโดยร่วมมือกับเทศบาลอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง

๒๔๘๒ ขอให้ศาลมีคำสั่ง ๓ ประการ คือ (๑) ขอให้มีคำสั่งว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ ในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นไปโดยไม่ชอบและไม่มีผู้ใดได้รับการเลือกตั้งโดยชอบ (๒) ขอให้มีคำสั่งยกเลิกประกาศเทศบาลนครสมุทรปราการที่กำหนดวันเลือกตั้งสำหรับหน่วยเลือกตั้งทั้ง ๓ หน่วยที่จะมีในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และ (๓) ขอให้คำสั่งห้ามมิให้เทศบาลนครสมุทรปราการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการที่ได้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒

ศาลจังหวัดสมุทรปราการได้มีคำพิพากษาในวันถัดจากวันยื่นคำร้องคือ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ สรุปได้ว่า การขอให้ศาลมีคำสั่งทั้ง ๓ ประการนั้นเป็นการขอให้เยียวยาแก้ไขทางตุลาการ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติวิธีเยียวยาแก้ไขทางตุลาการสำหรับกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอ้างว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองได้ประกาศให้เลือกตั้งและเทศบาลได้ดำเนินการเลือกตั้งตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นการเลือกตั้งที่ชอบ โดยศาลจังหวัดสมุทรปราการเห็นว่า การเยียวยาแก้ไขต่อความมิชอบดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ต้องใช้วิธีควบคุมดูแลตามที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รวมทั้งบรรดากฎหมายและกฎระเบียบอื่น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมใช้ได้เอง โดยมีจำกัดใช้สิทธิทางศาลอยู่แล้ว เมื่อการยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องมิได้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องคดีนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรปราการเป็นการวินิจฉัยในขณะที่เทศบาลยังไม่ได้ประกาศผลของการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๕^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ร้องขอให้ศาลยกเลิกการเลือกตั้งในขณะที่กระบวนการเลือกตั้งยังไม่จบสิ้น

ขณะนี้ ได้มีการประกาศผลของการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๕^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ แล้ว ซึ่งเป็นผลให้การเลือกตั้งยุติและมีผู้ได้รับเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่การเลือกตั้งนั้นเป็นที่ประจักษ์ว่ามีการทุจริตและฝ่าฝืนกฎหมายจนไม่เป็นที่เชื่อถือของประชาชน การประกาศผลของการเลือกตั้งจึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้วางระบบให้ศาลเป็นองค์กรในการวินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งและกรณีนี้เป็นการขอให้เพิกถอน “ประกาศผลของการเลือกตั้ง” อันเป็นเรื่องกระทบถึงสิทธิของประชาชนในการ

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลที่จะใช้อำนาจทางบริหารตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในการร้องขอต่อศาลนั้นเนื่องจากการดำเนินการตั้งครั้งนี้มีพฤติการณ์ที่สื่อให้เห็นว่าการเลือกตั้งที่ดำเนินการทั้งหมดไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดนั้นและมีหน้าที่ดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขเยียวยาให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อเป็นกรณีที่ต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อสั่งให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลแทนรัฐตามมาตรา ๗๑^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้เพิกถอน “ประกาศผลของการเลือกตั้ง” ที่เทศบาลนครสมุทรปราการ ได้ดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนการเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป

โดยสรุป จากเหตุผลในการพิจารณาทั้ง ๓ ประเด็นดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) จึงเห็นควรให้คำแนะนำแก่กระทรวงมหาดไทยในการแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าสมควรที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจะใช้สิทธิทางศาลร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการประกาศผลการเลือกตั้งของเทศบาลนครสมุทรปราการต่อไป

(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๒

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น