

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น¹

เปรมอนันต์ แสงสว่าง²

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) คือ การจัดระเบียบการปกครองที่รัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งแต่เดิมราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบและเข้าใจเป็นอย่างดีว่าสามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งทั้งหมดขององค์กรที่กล่าวมานี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ว่า ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สถิตย์เสมอกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเทศไทยจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบหลัก หรือ 5 รูปแบบย่อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทุกรูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอาจจะมีหลายประเภทก็ได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562 มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 35/1 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้ ตามมาตรา 35/2 แบบที่สองเทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 มี 3 แบบ ที่ถูกกำหนดโดยจำนวนประชากร อันได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยทั้ง 3 แบบมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องมีความรู้การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 48 เบญจ (2) นายกเทศมนตรีมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ตามมาตรา 48 สัตต และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปประเภทที่สาม คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีความรู้การศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 58/1 (2) ซึ่งจะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่กำหนดความรู้การศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ตามมาตรา 58/2 (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นหรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว โดยลักษณะเฉพาะของ

ท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการศึกษาค้นหา รูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบแรก คือ กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562 มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องมีความรู้การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ตามมาตรา 46 และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และรูปแบบที่สอง เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 มีนายกเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา จะต้องมีความรู้การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และนายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ มีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากล ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย และถือเป็นการเลือกตั้ง ผู้แทน ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นผู้นำที่ประชาชนทราบประวัติข้อหรือมูลภูมิหลังครั้งอดีต สัมผัสถึงความรู้ความสามารถที่มี ตลอดจนกระทั่งผลงานที่เคยสรรสร้างมา ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่ก็ตาม เพราะเป็นคนในพื้นที่เฉกเช่นเดียวกับประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนนให้ การจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่นั้นก็ย่อมขึ้นอยู่กับคะแนนนิยมของประชาชนในท้องถิ่นตน

นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นยังต้องดำเนินบทบาทของผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอิสระในการบริหารราชการภายใต้กรอบของกฎหมาย ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีบทบาทเพียงการมอบนโยบายและกำกับดูแล พร้อมทั้งส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เป็นผู้นำขององค์กรที่มีข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างตามภารกิจ ลูกจ้างทั่วไป เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา

ซึ่งในปัจจุบันนี้ ผู้ได้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มุ่งจะจบการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือเทียบเท่าเป็นอย่างน้อย ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำอย่างสูง ต้องมีการพัฒนาตนเองทั้งในด้านการตัดสินใจ การบริหารทรัพยากรบุคคล การแสดงวิสัยทัศน์ การสื่อสาร หรือด้านพฤติกรรมทางอารมณ์ หรือแม้กระทั่งต้องมีพัฒนาการด้านการศึกษา ซึ่งในสังคมของโลกปัจจุบันเพื่อการพัฒนาจำต้องระดมปัญญา มีความต้องการบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ เป็นผู้นำทางปัญญา เป็นผู้รอบรู้ และมีประจักษ์ผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งเจตคติที่ดี ปฏิบัติตนเป็นต้นแบบที่ดีเป็นเยี่ยงอย่างที่เหมาะสม ทำให้ประชาชนเชื่อถือ ศรัทธา มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล มุ่งทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม เมื่อกล่าวมาถึงจุดนี้ จึงพอที่จะมองเห็นประเด็นปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์และพิจารณาอยู่ 2 ประการ โดยในประการแรก เมื่อประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กอปรกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด ซึ่งถือเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยขั้นปฐมภูมิของประชาชน จึงควรให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนในท้องถิ่น โดยปราศจากการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งหรือไม่ และประการที่ 2 ผู้บริหารท้องถิ่นควรจะต้องได้รับการศึกษามาในระดับพอสมควรเพียงใด จึงจะเป็นคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และจากข้อเท็จจริงดังกล่าวมาข้างต้น จึงทำให้มองเห็นถึงประเด็นปัญหาการศึกษา ดังนี้

ปัญหาประการแรก ได้แก่ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น กรณีการจำกัดของวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562 มาตรา 35/2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 มาตรา 48 สัตต พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 58/2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562 มาตรา 47 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 มาตรา 45 ต่างก็บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ อันจะทำให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย ที่ผู้บริหารท้องถิ่นชุดเดิมวางไว้ดีแล้ว หากมีการเปลี่ยนตัวผู้นำที่มีมุมมองและเป้าหมายที่แตกต่างกัน และเป็นการอาจลดโอกาสที่ผู้นำท้องถิ่นจะพัฒนาความเชี่ยวชาญและความเข้าใจเชิงลึกในพื้นที่ของคนที่พัฒนา ซึ่งผู้บริหารที่รู้ว่ามีเวลาจำกัดอาจมุ่งเน้นการสร้างผลงานระยะสั้นเพื่อสร้างชื่อเสียงหรือกอบโกยผลประโยชน์ มากกว่าการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในโครงการที่ส่งผลดีในระยะยาวที่สร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในท้องถิ่นของตนต่อไป

ปัญหาประการที่สอง เป็นปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น กรณีการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดคุณสมบัติในด้านคุณวุฒิการศึกษา

เช่น ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 58/1 (2) ต่างจากคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 35/1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 48 เบญจ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 46 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 42 ต่างก็บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบก็มีอำนาจบทบาทหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ทั้งอาจเป็นคุณสมบัติที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นไปของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันที่มีการเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้สะดวกกว่าในอดีต โดยผู้ที่จะไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นควรจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อยหรือไม่ ด้วยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กร ที่ต้องจบการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรืออนุปริญญาเป็นอย่างน้อย จึงจะมีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หรือหากจะมองว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่เล็กกว่าหรือไม่เจริญเทียบเท่าเทศบาลก็ไม่ใช่เสียทีเดียว เพราะเทศบาลบางแห่งก็ยกฐานะขึ้นมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่พื้นฐานคล้ายกัน หากเป็นพื้นที่ที่ค่อยพัฒนายังจำเป็นต้องมีผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถมาประกอบ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหากับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น

1.1 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35/2 ที่บัญญัติให้ “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรง ตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” จึงเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 35/2 ให้บัญญัติว่า “นายกองค์การบริหาร

1.3 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/2 ที่บัญญัติให้ “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” เท่านั้น จึงเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 58/2 ให้บัญญัติเพียงว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง” โดยตัดบทบัญญัติที่ว่า “แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” ออกไป

1.4 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 47 ที่บัญญัติว่า “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” จึงเสนอให้แก้ไข มาตรา 47 ให้บัญญัติเพียงว่า “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง” โดยตัดบทบัญญัติในส่วนของ “แต่จะดำรง

ตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้น ระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” ออกไป

1.5 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 45 ที่บัญญัติ ว่า “นายกเมืองพัทยามีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง วาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” จึง เสนอให้แก้ไข มาตรา 45 ให้บัญญัติเพียงว่า “นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วัน เลือกตั้ง” โดยตัดบทบัญญัติในส่วนของ “แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะ ดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง” ออกไป

ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายยกเลิกในส่วนของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งในด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย การเคารพสิทธิประชาชน การสนับสนุนความ ต่อเนื่องในการพัฒนา และการสร้างความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ที่เข้มแข็งเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจแทนการใช้ข้อจำกัดทางกฎหมายที่อาจจะละเมิดสิทธิขั้น พื้นฐานของประชาชน

2. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

2.1 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35/1(2) ที่บัญญัติ ให้ “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา” จึงเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 35/1(2) ให้ บัญญัติว่า “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” เท่านั้น โดยตัดบทบัญญัติที่ว่า “หรือเคยเป็น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา” ออกไป

2.2 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบญจ(2) ที่บัญญัติให้ “สำเร็จ การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิก รัฐสภา” จึงเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติ 48 เบญจ (2) ให้บัญญัติเพียงว่า “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือ เทียบเท่า” เท่านั้น โดยตัดบทบัญญัติที่ว่า “หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา” ออกไป

2.3 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/1(2) ที่บัญญัติให้ “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา” เท่านั้น จึงเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 58/1(2) ให้บัญญัติเป็น “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” โดยตัดบทบัญญัติที่ว่า “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิก สภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา” ออกไป

จากที่ได้สรุปและมีข้อเสนอแนะดังกล่าวมาแล้วนั้น ผู้ศึกษามีข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย หลักอำนาจอธิปไตย และเสรีภาพของประชาชนในการเลือกตัวแทนของตนเอง ดังต่อไปนี้ คือ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเห็นสมควรให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นไว้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ทั้งในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยเสนอให้เหลือเพียงบทบัญญัติที่กำหนดวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตัวแทนของตนเองตามหลักการประชาธิปไตย และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเป็นการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีสิทธิเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าสู่ตำแหน่ง โดยใช้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจ แทนการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็น และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้แม้ไม่มีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำ โดยเสนอให้ตัดข้อความดังกล่าวออกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในทุกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอเข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความซับซ้อนของการบริหารราชการในยุคปัจจุบัน และส่งเสริมมาตรฐานของผู้นำท้องถิ่นให้สูงขึ้นตามแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ

การปรับปรุงกฎหมายทั้งในเรื่องการจำกัดวาระและคุณวุฒิการศึกษานั้น มีเป้าหมายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเลือกตั้ง และยกระดับคุณภาพของผู้บริหารท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2555.
- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้าง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ:วิญญูชน. 2560.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ประชาธิปไตยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง. กรุงเทพฯ:โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐศาสตรบัณฑิต, 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. การเมือง กฎหมาย และรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2551.
- มานิตย์ จุมปา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (ความรู้เบื้องต้น). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติธรรม, 2543.
- มานิช นามเดช. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- ลิขิต วีรเวทิน. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550.

สมชาย ปรีชาศิลป์. รัฐธรรมนูญกับระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2547.

สมบัติ ชำรงชัญญะ. การเมืองและการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

สุวัฒน์ โกมาตร. ปรัชญาการเมืองตะวันตก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. ประชาธิปไตยคืออะไร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2554.

เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล. คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์, 2564.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy).

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องเสร็จที่ 621/2549.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ:

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.

พิมลกร แสงฟู. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติ

ศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2561.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2479.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562.