

ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดวาระการสมัครของผู้บริหารท้องถิ่นสองวาระติดต่อกันและกรณีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น¹

จิตพันธ์ุ มาศรี²

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นมีรากฐานสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การเลือกตั้งท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการ การพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งและธรรมาภิบาลท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาทางกฎหมายหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และความยั่งยืนของการปกครองส่วนท้องถิ่น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการลาออกก่อนครบวาระ โดยจะนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

ซึ่งความเป็นมาและพัฒนาการของการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่า 80 ปี โดยเริ่มจากกจัดตั้งสุขาภิบาลในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อตอบสนองการบริหารงานในเขตเมือง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 ภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดวาระการสมัครของผู้บริหารท้องถิ่นสองวาระติดต่อกันและกรณีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอุทัยธานี

พ.ศ. 2476 ซึ่งถือเป็นกฎหมายท้องถิ่นฉบับแรกต่อมามีการจัดตั้งสภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2476 เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าจังหวัด

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการขยายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นเป็นองค์กรท้องถิ่นระดับจังหวัด และในช่วงทศวรรษ 2530-2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นหน้าที่ของรัฐ นำไปสู่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น อบจ. เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และกรุงเทพมหานคร

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นในปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถลงสมัครเลือกตั้งใหม่ได้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง ขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นถูกจำกัดให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และจะกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว 4 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย³ ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยมีหลักการสำคัญที่ว่า "การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยประกอบด้วย

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในรัฐ

ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

³ บุญธรรม เลิศสุจีเกษม, เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 22-23.

การยึดถือเสียงข้างมาก การดำเนินการของรัฐยึดมติเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ต้องคุ้มครองสิทธิของเสียงส่วนน้อย

กระบวนการประชาธิปไตย มีวิธีการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ และการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ประชาชนมีสิทธิคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหากไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจคือการที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ตามความเหมาะสม. หลักการนี้ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วย⁴

1. การแยกหน่วยการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลาง มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง
2. การเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ
3. ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ส่วนกลางไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา แต่มีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
4. การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร: มีพื้นที่และจำนวนประชากรที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ: กิจการที่ดำเนินการต้องเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและเป็นประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

⁴ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 180.

ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดวาระการสมัครของผู้บริหารท้องถิ่นสองวาระติดต่อกันและกรณีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น

1. ปัญหาการสิ้นเปลืองงบประมาณในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระ มักส่งผลให้เกิดการใช้งบประมาณจำนวนมาก เนื่องจากไม่สามารถจัดการเลือกตั้งพร้อมกันได้ ทำให้มีการเลือกตั้งหลายครั้งสิ้นเปลืองงบประมาณ

ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแทนตำแหน่งที่ว่าง ผู้ได้รับเลือกตั้งจะอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าอายุของสภาที่เหลืออยู่ ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกอีกครั้ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการสมัครและการใช้สิทธิทางการเมืองที่ไม่สุจริต:

การที่ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ ทำให้คู่แข่งทางการเมืองไม่สามารถเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนและการหาเสียงได้เท่าเทียมกับกลุ่มที่วางแผนการลาออก ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้สิทธิทางการเมืองที่ไม่สุจริตและบั่นทอนความยุติธรรมในการเลือกตั้งได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการหาเสียงใหม่

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 60 และ 61 กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร

กรณีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระ จะคำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปตั้งแต่ 180 วันก่อนครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง แต่หากเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จะคำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงจนถึงวันเลือกตั้ง

ประเด็นปัญหาคือ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ ทำให้ไม่ต้องยื่นค่าใช้จ่าย 180 วัน และผู้สมัครท่านอื่นก็ไม่ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้การลาออกก่อนครบ

วาระมีการยื่นการคำนวณค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงจนถึงวันเลือกตั้ง ทำให้เป็นช่องทางในการหลบเลี่ยงการยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายได้

4. ปัญหาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ โดยจะกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แม้จะดำรงตำแหน่งไม่ครบ 4 ปี ก็นับเป็น 1 วาระ

ในทางกลับกัน สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่จำกัดจำนวนครั้งในการดำรงตำแหน่ง การจำกัดสิทธิเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นนี้ก่อให้เกิดคำถามถึงเหตุผลและความเป็นธรรม หากประชาชนพึงพอใจในผลงานของผู้บริหารท้องถิ่น การจำกัดวาระอาจขัดต่อหลักการประชาธิปไตยที่ให้อำนาจประชาชนในการเลือกผู้แทนของตน และอาจทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

สรุปและข้อเสนอแนะ ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดวาระการสมัครของผู้บริหารท้องถิ่นสองวาระติดต่อกันและกรณีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น ในประเด็นเรื่องงบประมาณ การลาออกก่อนครบวาระ และการจำกัดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นช่องว่างของกฎหมายที่สามารถมีการใช้เพื่อประโยชน์เพื่อที่จะเลี่ยงกฎหมายได้

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การแก้ไขปัญหาคำจำกัดวาระ ควรพิจารณายกเลิกการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจ โดยเฉพาะหากผู้บริหารมีผลงานเป็นที่ประจักษ์

การแก้ไขปัญหาลาออกก่อนครบวาระ ควรมีการกำหนดเหตุผลของการลาออกก่อนครบวาระในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 49 และ 50 และอาจพิจารณาห้ามผู้บริหารท้องถิ่นที่ลาออกก่อนครบวาระลงสมัครใหม่ในครั้งถัดไป เพื่อป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและลดปัญหาการสิ้นเปลืองงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

การทบทวนค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ควรมีการทบทวนและกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะในกรณีการลาออกก่อนครบวาระ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมือง

การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ หากดำเนินการอย่างรอบคอบและคำนึงถึงหลักการประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้งบประมาณของแผ่นดิน และความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

บุญธรรม เลิศสุจีเกษม, เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร;
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 22-23.

ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2548, หน้า 180.