

บทคัดย่อ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้อง เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ดังนั้น การศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายตลอดจนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงมีความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นตราบไต่ที่กฎหมายยังคงกำหนดให้มีอำนาจเช่นนั้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งจะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ว่ามีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างไรบ้างและสอดคล้องกันหรือไม่ รวมทั้งวิเคราะห์ว่าการที่ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลงเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนเมื่อมีข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้วอาจส่งผลต่อการพิจารณาคดี รวมทั้งการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง และการขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหายอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีสาเหตุหลายประการ คือ มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งเป็นเหตุที่จะทำให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงหรือให้พ้นจากตำแหน่งไว้หลายฉบับและยังไม่สอดคล้องกันรวมทั้งดุลพินิจในการปรับบทกฎหมายของผู้กำกับดูแลว่าการกระทำใดเป็นลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การกระทำที่ถือว่าเป็นกรณีมีส่วนได้เสียในสัญญา

ที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความหมายกว้าง แคบ เพียงใด นอกจากนี้ บางกรณี กฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยไว้ หรือ กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด ยังมีความขัดแย้งกัน ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่พบเห็น ก็คือปัญหาการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในกรณีที่มีการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลงโดยที่ศาลไม่ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจัดการเลือกตั้งแทน ตำแหน่งที่ว่าง ต่อมา ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ให้สมาชิกภาพ สิ้นสุดลงดังกล่าว จึงมีปัญหว่าผู้ที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งต่อไป หากยังไม่ครบวาระ การดำรงตำแหน่งและจะต้องเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ใด อย่างไรบ้าง

จากปัญหาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะในการแก้ไข ดังนี้

(1) เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นหลายฉบับ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไว้ไม่สอดคล้องกัน จึงควรจะได้ตรวจสอบอย่างจริงจังและวิเคราะห์ โดยละเอียดว่ามีกฎหมายในเรื่องเดียวกันบัญญัติไว้แตกต่างกันหรือไม่ในประเด็นใดบ้าง และแก้ไข ให้สอดคล้องกัน

(2) การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่น สิ้นสุดลง กรณีมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น แม้จะถือว่าเป็น เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ ประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่ควรใช้มาตรการ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่บังคับแก่กรณีดังกล่าวโดยเคร่งครัด สำหรับการให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ควรให้เป็นอำนาจของประชาชนผู้เลือกตั้งดำเนินการเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มากกว่าที่จะให้ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุนี้

(3) การใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลง ต้องเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลความชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งนอกจากจะใช้อำนาจตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติไว้แล้ว หากกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการขั้นตอนอันเป็น

สาระสำคัญและระยะเวลาในการออกคำสั่งไว้ จะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้เป็นมาตรฐานในการออกคำสั่งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

(4) การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์และคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ยังมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของศาลปกครองอยู่ด้วยในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างและการเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าทางใดก็ตาม นอกจากนี้ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งยังมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการที่รัฐหรือท้องถิ่นต้องใช้จ่ายงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งอีกด้วย ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองควรใช้ดุลพินิจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และควรจะมีการบัญญัติกฎหมายที่ครอบคลุมครบวงจร เพื่อเป็นการป้องกันปัญหากรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างไปแล้ว และภายหลังศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคดีประเภทนี้ ศาลปกครองควรกำหนดวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นการเฉพาะ และให้มีความรวดเร็วทันต่อวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย