

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(4)
สารบัญตาราง.....	(15)
บทนำ.....	1
บทที่	
1 หลักการทั่วไปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น.....	4
1.1 หลักการสำคัญในการจัดระเบียบราชการบริหาร.....	1
1.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง.....	1
1.1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	7
1.2 สาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	12
1.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล.....	13
1.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน.....	15
1.2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี.....	16
1.2.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น.....	18
1.2.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง.....	19
1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ.....	20

1.3.1 การกำกับดูแลของรัฐเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมท้องถิ่น.	20
1.3.2 ข้อความคิดและความหมายของการกำกับดูแล.....	22
1) ความหมายของการกำกับดูแล.....	22
2) องค์ประกอบของการกำกับดูแล.....	24
3) สถานะของการกำกับดูแล.....	26
3.1) การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว.....	26
3.2) การแบ่งแยกระหว่างอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา.....	31
3.3) วิธีการในการกำกับดูแล.....	32
3.3.1) การกำกับดูแลโดยตรง.....	32
(1) การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร.....	32
(2) การกำกับดูแลการกระทำ..	34
3.3.2) การกำกับดูแลโดยอ้อม.....	35
2 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	37
2.1 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	37
2.1.1 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง.....	38
2.1.2 ระบบการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	39
1) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน.....	39
2) ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว.....	40
2.1.3 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	41
2.1.3.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	42
1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	42
2) สมาชิกสภาเทศบาล.....	42
3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.....	42

4) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร.....	43
5) สมาชิกสภาเมืองพัทยา.....	45
2.1.3.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545.....	46
2.2 การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น.....	51
2.2.1 ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง.....	51
1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	51
2) นายกเทศมนตรี.....	52
3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล.....	53
4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.....	53
5) นายกเมืองพัทยา.....	54
2.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารท้องถิ่นและ ตำแหน่งอื่นในฝ่ายบริหาร.....	54
2.2.2.1 คุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	54
1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายก เลขานุการนายกและที่ปรึกษานายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด.....	54
2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ นายกเทศมนตรีรองนายก เลขานุการนายก และ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี.....	60
3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายก องค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก และ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล.....	62

4) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าฯ เลขานุการ ผู้ว่าฯ ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าฯ ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.....	64
5) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายก เมืองพัทยา รองนายก เลขานุการนายก ผู้ช่วยเลขานุการนายกประธานที่ปรึกษา และที่ ปรึกษานายกเมืองพัทยา.....	67
2.2.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น..	69
3 การพ้นจากตำแหน่งและกระบวนการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.....	70
3.1 การพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	70
3.1.1 การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	71
3.1.1.1 กรณีถึงคราวออกตามอายุของสภาท้องถิ่นหรือมี การยุบสภาท้องถิ่นในสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ.....	71
3.1.1.2 อายุของสภาท้องถิ่นและระยะเวลาการดำรง ตำแหน่ง.....	92
1) อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประธานสภาและ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	92
2) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา เทศบาลและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาล.....	92

3) อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล.....	93
4) อายุของสภากรุงเทพมหานครและวาระการ ดำรงตำแหน่งของประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการประธานสภา และเลขานุการรอง ประธานสภากรุงเทพมหานคร.....	93
5) อายุของสภาเมืองพัทยา และระยะเวลาใน การดำรงตำแหน่งของประธานสภา รอง ประธานสภาเลขานุการประธานสภา และ ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยา.....	94
3.1.1.3 กรณีตาย.....	95
3.1.1.4 กรณีลาออก.....	96
3.1.1.5 กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ กฎหมายบัญญัติ.....	101
3.1.1.6 กรณีขาดการประชุมสภาท้องถิ่นตามระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร.....	108
3.1.1.7 กรณีกระทำการอันต้องห้ามตามที่กฎหมาย บัญญัติ.....	109
3.1.1.8 กรณีมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้ง.....	110
3.1.1.9 กรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	110
3.1.1.10 กรณีสภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง.....	113
3.1.1.11 กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเพื่อ ถอดถอน.....	117
3.1.1.12 กรณีถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด.....	123

3.1.1.13 กรณีผู้มีอำนาจกำกับดูแลวินิจฉัยให้สมาชิกภาพ สิ้นสุดลง.....	125
3.1.2 การพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น เลขานุการประธานสภาท้องถิ่นและ ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาท้องถิ่น.....	131
3.1.2.1 การพ้นจากตำแหน่งประธานสภาและรอง ประธานสภาท้องถิ่น.....	131
3.1.2.2 การพ้นจากตำแหน่งเลขานุการประธานสภา ท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาท้องถิ่น และ เลขานุการรองประธานสภาท้องถิ่น.....	143
3.1.3 การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น.....	146
3.1.3.1 การพ้นจากตำแหน่งตามวาระการดำรงตำแหน่ง.	146
1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	147
2) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี.....	148
3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายก องค์การบริหารส่วนตำบล.....	148
4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าฯ เลขานุการผู้ว่าฯ ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าฯ ประธาน ที่ปรึกษาและที่ปรึกษาผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร.....	149
5) นายกเมืองพัทยา รองนายก เลขานุการนายก ผู้ช่วยเลขานุการนายก ประธานที่ปรึกษา และที่ ปรึกษานายกเมืองพัทยา.....	149

3.1.3.2 การพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น.....	150
1) กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล.....	150
2) กรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรอง นายกเทศมนตรี เลขานุการนายก และที่ปรึกษา นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	165
3) กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.....	172
4) กรณีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าฯผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าฯ เลขานุการประธานสภาเลขานุการรอง ประธานสภา ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร.....	178
5) กรณีนายกเมืองพัทยา.....	178
6) กรณีรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายก เมืองพัทยาผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา.....	181
3.2 การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด.....	182
3.2.1 กรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	182
3.2.2 กรณีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545.....	187
3.2.3 กรณีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2542.....	202
3.2.4 กรณีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการ การเมืองพ.ศ. 2535.....	204
4 ปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.....	209

4.1 ปัญหาการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลง กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม	210
4.1.1 กรณีขาดคุณสมบัติ.....	210
4.1.2 กรณีมีลักษณะต้องห้าม.....	216
1) กรณีอุปสมบทเป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช.....	216
2) กรณีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทาง ศีลธรรม.....	218
2.1) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทาง ทุจริต.....	218
2.2) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีความประพฤติในทาง ทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม.....	219
2.3) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย ทางศีลธรรม.....	220
3) กรณีมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	223
3.1) กรณีถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	224
3.2) กรณีไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	235
3.3) มีส่วนได้เสียในขณะดำรงตำแหน่ง.....	238
3.4) กรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นมีส่วนได้เสียลาออกจากตำแหน่งหรือ ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วก่อนจะมีการ วินิจฉัยสมาชิกภาพ.....	243
4) การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงในกรณีอื่น.....	254
4.1) กรณีขาดการประชุมสภาติดต่อกันตาม ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร.....	254
4.2) กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขัง อยู่โดยหมายของศาล.....	255

4.3) กรณีอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง.	262
4.1.3 ปัญหาผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลง.....	267
4.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูก วินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง.....	275
4.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนและวิธีการในการออก คำสั่งหรือคำวินิจฉัย.....	276
4.1.5.1 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการ พิจารณาออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยไว้.....	276
4.1.5.2 กรณีกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด.....	283
4.1.5.3 กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยเป็น ที่สุด.....	288
4.1.5.4 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาใน การออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยไว้.....	288
4.1.6 ปัญหาการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง.....	289
4.1.6.1 กรณีศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี.....	290
1) กรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทาง ปกครอง.....	291
2) กรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยมีคำสั่งให้ ชะลอหรือระงับการเลือกตั้งไว้ก่อน.....	291
4.1.6.2 กรณีศาลปกครองไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี.....	293
4.1.7 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลในการวินิจฉัยให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือความเป็นผู้บริหาร ท้องถิ่นสิ้นสุดลง.....	297
4.2 ปัญหาการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรณีละเลยไม่ปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่หรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดนฝ่ายผิดต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน.....	299

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง.....	301
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกสั่งให้ พ้นจากตำแหน่ง.....	304
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งให้ พ้นจากตำแหน่ง.....	306
4.2.3.1 กรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการออกคำสั่งให้ พ้นจากตำแหน่งไว้กว้าง ๆ.....	306
4.2.3.2 กรณีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งเป็นที่สุด.....	310
4.2.3.3 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดให้คำสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งเป็นที่สุด.....	312
4.2.3.4 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาใน การออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง.....	312
4.2.4 ปัญหาการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง.....	313
4.2.5 ปัญหาดุลพินิจในการใช้อำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง.....	316
4.3 ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น.....	316
4.3.1 กรณีการยุบสภาท้องถิ่น.....	316
4.3.2 กรณีการลาออก.....	318
4.3.3 กรณีสภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง.....	321
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	325
5.1 บทสรุปของปัญหา.....	325
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	343
บรรณานุกรม.....	350