

## บทนำ

การจัดระเบียบราชการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันจัดระเบียบราชการบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแยกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตลอดจนหลักเกณฑ์การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้อีกด้วย

การมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาและการพ้นจากตำแหน่งไว้เช่นนี้ จึงเป็นกรณีที่น่าจะศึกษาว่ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้สอดคล้องต้องกันหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ได้มาโดยการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และดำรงตำแหน่งตามวาระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปราบกฏว่าระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยวางหลักเกณฑ์กำหนดให้มีผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลง หรือมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ ยังให้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นได้อีกด้วย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้อง เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ดังนั้น หากผู้กำกับดูแลใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ย่อมกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งหลักการดังกล่าว การศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าวจึงมีความจำเป็น และมีความสำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแล ในการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ถูกต้องเป็นไปตาม หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น トラบที่กฎหมายยังคงให้มี อำนาจกำกับดูแลเช่นนั้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งจะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในระบบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ว่ามีกฎหมายใด บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้บ้างและสอดคล้องกันหรือไม่ รวมทั้งปัญหาการที่ผู้กำกับดูแล วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลงเป็นไปโดย ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ตลอดจน เมื่อมีข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครองและศาลมีคำพิพากษาแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลา การพิจารณาคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหายอย่างไรบ้าง โดยการศึกษา แบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 ศึกษาหลักการทั่วไปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาหลักการสำคัญใน การจัดระเบียบราชการบริหาร สาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการ กระจายอำนาจปกครองและการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 ศึกษาการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยพิจารณา ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

บทที่ 3 ศึกษาการพ้นจากตำแหน่งและกระบวนการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติไว้ โดย

แยกศึกษาการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น เลขานุการสภาท้องถิ่น และผู้ช่วยเลขานุการสภาท้องถิ่นก่อน ต่อจากนั้นจึงศึกษาตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น โดยศึกษาในทุกประเด็นที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ รวมทั้งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการในการพ้นจากตำแหน่งในแต่ละประเด็นไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้ทราบว่า มีประเด็นใดบ้างที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งและมีหลักเกณฑ์และกระบวนการอย่างไร นอกจากนี้ ยังศึกษาถึงการพ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

บทที่ 4 ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยในบทนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์จากประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงและเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและศาลฎีกาตลอดจน การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการขั้นตอนเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า มีความสอดคล้องกันหรือไม่ ปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ส่งผลต่อเนื่องไปถึงกระบวนการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรมตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลง รวมทั้งกรณีการยุบสภาท้องถิ่น และการที่สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งด้วย

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปการค้นพบปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

จากเนื้อหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะสามารถนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีปัญหาที่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายเอง หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมาย ตลอดจนลักษณะของข้อพิพาทในคดีประเภทนี้มีความเกี่ยวพันกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานข้อสรุปนี้จึงนำไปสู่ประเด็นสำคัญที่จะต้องทบทวนว่าถึงเวลาแล้วที่ควรพิจารณาอย่างจริงจังในการจัดทำระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการให้อำนาจกำกับดูแลในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นสิ้นสุดลง หรือการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง