

ปัญหาการใช้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาชี้มูลความผิดผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง¹

นันทิกานต์ ทองท่าย²

การทุจริตในระบบราชการของประเทศไทยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากระบบราชการไทยเป็นระบบขนาดใหญ่มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่าเป็นจำนวนมาก และขนาดของแต่ละส่วนราชการนั้นจะเห็นได้ว่ามีความเสี่ยงที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต เช่น หน่วยงานที่มีการอนุมัติ การอนุญาต นอกจากนี้ขนาดของส่วนราชการก็เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตขึ้น หากส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ก็จะมีหรือได้รับงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการเป็นจำนวนมาก โอกาสการเกิดการทุจริตก็จะมีมากขึ้นด้วย และส่วนของผู้กระทำความผิดก็จะมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งก็จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับมอบอำนาจและเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายผู้ให้อำนาจ โดยฝ่ายผู้รับมอบอำนาจหรือฝ่ายผู้ให้อำนาจอาจจะไม่ได้รับรู้ถึงพฤติกรรมของการกระทำที่เป็นการทุจริตเพราะลักษณะของพฤติกรรมของการกระทำความผิดจะเป็นพฤติกรรมที่ไม่ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดเจน จะมีเฉพาะผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น ถึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยทั่วไปการทุจริตมักจะเกิดขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่กิจกรรมเล็กๆ ที่อาจจะเป็นกิจกรรมส่งเสริมหรือสนับสนุนคุณภาพชีวิตของประชาชน กิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนสืบสานวัฒนธรรมประเพณีต่างๆ ของคนในชุมชน ตลอดไปจนถึงกิจกรรมใหญ่ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่มีลักษณะเป็นโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่น โครงการก่อสร้างถนน โครงการขุดลอกห้วย หนอง คลอง บึง โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นี้เป็นสาเหตุหลักของการทำให้เกิดการทุจริตในระบบราชการไทยมากที่สุด³

ด้วยหลักความเป็นอิสระที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการบริการสาธารณะบางอย่างโดยการปกครองของผู้นำท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ซึ่งถือเป็นรูปแบบการเมืองที่ให้อำนาจประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนตามหลักการกระจายอำนาจ และให้ประชาชนสามารถตรวจสอบผู้แทนของตนที่ได้รับเลือกตั้งเข้า

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาอำนาจดำเนินการตามกระบวนการไต่ถามและประณามข้อพิพาทของฝ่ายปกครองอำเภอโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนพร จิตต์จริงเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนะเศรษฐกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ไป แต่กระบวนการและวิธีการไม่สามารถดำเนินได้โดยง่าย เพราะในทางปฏิบัตินั้นมีปัญหาหลายประการ ยุ่งยากและซับซ้อน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดปัญหาการทุจริตขึ้นได้บ่อยครั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการกำหนดให้องค์กรอิสระเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณี que พบว่ามีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นตรวจสอบผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำการทุจริต

และจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่พบว่ามี การกระทำการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมานั้น เนื่องจากมีความเห็นในแนวทางการ ปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นและขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรอิสระองค์กรหนึ่งหรือที่เรียกว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ในเรื่องของการใช้อำนาจพิจารณาไต่สวนความผิด รวมถึงแนวทางการปฏิบัติของผู้ มีอำนาจในการกำกับดูแลพิจารณาในการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนเพื่อสั่งลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ได้ปฏิบัติให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เป็นไปโดยผลของ กฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดรวมถึงแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาความผิดเพื่อให้ได้มาซึ่ง ข้อเท็จจริงก่อนวินิจฉัยความผิด อันเป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องพ้น จากตำแหน่งไปอย่างไม่เป็นธรรม

ดังนั้น หากการใช้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พิจารณาและวินิจฉัยความผิดของ ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ หรือขอบเขตที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย การให้ผู้กำกับดูแลถือเอาสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาวินิจฉัยความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาไต่สวนการกระทำความผิด ของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีก ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิ และหน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ไปเพราะเหตุอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากข้อเท็จจริงและปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการศึกษาถึง เจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดประเด็นปัญหาเพื่อทำการศึกษา ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ พิจารณาชี้มูลความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจองค์กรอิสระเป็นหน่วย ตรวจสอบการกระทำความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งได้นิยามความหมายหรือคำจำกัดความไว้ใน บทบัญญัติมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เนื่องจากเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตรวจสอบขององค์กรอิสระหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ พิจารณาและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 28 , การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีมีมูลความผิด ทางวินัย ตามมาตรา 91(2) และกรณีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐตาม มาตรา 98 วรรคหนึ่ง วรรค สามและวรรคสี่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2561 หากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบและได้ข้อมูลความผิดของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของกฎหมายซึ่งได้ให้อำนาจไว้ หรือหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการพิจารณาการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาที่อาจมีผลกระทบต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาและอาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้นต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้อำนาจที่ขาดความเที่ยงธรรมขององค์กรอิสระที่ ถือเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระไว้

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.วินิจฉัยชี้มูลความผิด

ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 มาตรา 48 บัญญัติ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายของผู้บริหารท้องถิ่น และด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวมแล้ว 14 ฉบับนั้นถือเป็นกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น ที่บัญญัติถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งการปกครองในแต่ละรูปแบบ โดยมีลักษณะของการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และตามพระราชบัญญัตินี้ ถือเป็นกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “เทศบาล” ที่มีการบัญญัติถึงโครงสร้าง องค์ประกอบ การได้มาซึ่งตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในองค์กรในฐานะผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการทางการเมืองและนอกจากนี้ยังบัญญัติถึงเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการทางการเมืองไว้ในตามมาตรา 48 บัญญัติ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ถือเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายของนายกเทศมนตรีซึ่งถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ดังนั้น เมื่อมีปัญหาว่าหากการตีความลักษณะการกระทำหรือพฤติกรรมของการกระทำความผิดอันถือว่าเป็นเหตุของการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้เข้าลักษณะที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายนอกเหนือจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้แล้ว การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นด้วยเหตุอื่นซึ่งไม่ได้มีตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้ การพ้นจากตำแหน่งนั้นอาจถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผลของคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก็จะมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล อันกระทบต่อสิทธิของบุคคลในการที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกซึ่งถือเป็นคุณสมบัติต้องห้ามในการลงสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นของผู้มีอำนาจในกรณีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ปัญหานี้เป็นปัญหาในเรื่องของผู้มีอำนาจในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดพ้นจากตำแหน่ง และเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้นถือเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองที่ไม่มีวินัย

ลงโทษเหมือนกับข้าราชการฝ่ายประจำ ดังนั้นการที่ผู้บริหารท้องถิ่นตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ดังนั้น ตามมาตรา 98 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากพิจารณาได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ไม่ได้กระทำความผิดตามฐานความผิดซึ่งเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจสั่งให้พ้นได้ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีบทลงโทษในทางวินัยเหมือนข้าราชการโดยทั่วไป แต่ผู้บริหารท้องถิ่นถือเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย ที่สามารถ “ถูกปลดหรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง” ได้ โดยการใช้อำนาจของ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบความผิด เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวใช้กระบวนการสอบสวนและพิจารณาความผิดก่อนที่จะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ ดังนั้น การใช้มาตรการชี้มูลทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือว่าไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิดและสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว การสั่งให้พ้นถือเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นการกระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เป็นการละเมิดสิทธิให้ผู้ได้รับคำสั่งไม่ชอบซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ได้รับคำสั่งที่มีชอบถูกตัดสิทธิทางการเมืองด้วย ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นปัญหาที่ควรค่าแก่การศึกษา เพื่อหาคำตอบต่อไป

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการใช้อำนาจตรวจสอบพิจารณาความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งนั้นมีปัญหากฎหมายอย่างไร และหากเกิดปัญหาดังกล่าวแล้วควรที่จะมีมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไข หรือปรับปรุงบทกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถูกระทบสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรมนี้ได้อย่างไร และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความถูกต้อง เทียบธรรม เกิดความยุติธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากที่สุด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 ยังมีการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และสอดคล้องกันเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาชี้มูลความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จากการศึกษาในแต่ละประเด็นปัญหา ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการพิจารณาชี้มูลความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น

เดิมมาตรา 91 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 บัญญัติว่า

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขในด้วยมาตรา มาตรา 91 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ดังนี้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

2.2 ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิด

เดิมมาตรา 48 ปัญจทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 บัญญัติว่า

มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ
- (5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ

(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ตรี วรคห้ำ หรือมาตรา

73

(7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ควรมีการแก้ไข เพิ่มเติม ลักษณะแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้ให้ชัดเจนเข้ามา โดยระบุดังนี้

มาตรา 48 ปัญจทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.

2562 บัญญัติว่า

นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(3) ถึงคราวออกตามวาระ

(4) ตาย

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ

(5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ

(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ตรี วรคห้ำ หรือมาตรา

73

(7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) กระทำการโดยทุจริตต่อหน้าที่ตามที่มิมีมติขมูก

2.3 ประเด็นที่สาม ปัญหาการไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้บริหารผู้บริหารท้องถิ่นของผู้มีอำนาจในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

เดิมมาตรา 98 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 บัญญัติว่า

“สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป”

ควรมีการแก้ไข ให้ชัดเจนเข้ามา ดังนี้

มาตรา 98 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 บัญญัติว่า

“สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดอื่นนอกเหนือจากเรื่องที่ถูกลำเลียงนั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องไปยังผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป”

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ , ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย , ใน
หนังสือ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) , นิติรัฐ นิติธรรม , พิมพ์ครั้งที่ 1
วิชา มหาคุณ,คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต”,
สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์,สิงหาคม 2552,น. 7-11
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการ และมิติใหม่ในอนาคต.
กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิญญูชน จำกัด. 2548. บริษัทวิญญูชน จำกัด. 2548
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 9.
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559.

บทความ

- อุดม รัฐอมฤต, การตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542”,ศูนย์การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ 2544,น.1-3
- นันทวัฒน์ รัฐนนท์ เณานิคม, “ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะองค์กรวินิจัยข้อพิพาทของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ,น.106-147.
- ศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 4/2560 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ
- บุญอริ ยีหะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2550 หน้า 14
- ประหยัด หงส์ทองคำ.การปกครองท้องถิ่นไทย.กรุงเทพมหานคร:
ไทยวัฒนาพานิช. 2523.
- อุทัย หิรัญโต. หลักการบริหารงานบุคคล.กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์. 2523.

กรมการปกครองสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.คู่มือการฝึกอบรมด้านการคลังท้องถิ่น ตาม
โครงการพัฒนาการเงินการคลังท้องถิ่นภายใต้มาตรการเพื่อการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อการ
กระตุ้นเศรษฐกิจปี 2542. กระทรวงมหาดไทย.

หจวน ชูเพ็ญ. เอกสารประกอบคำบรรยาย หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขานิติรัฐกิจและการ
บริหารคณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม “โครงสร้างและภาระหน้าที่ขององค์กร
บริหารส่วนท้องถิ่นกับความสัมพันธ์ ในการแสดงความรับผิดชอบของการปฏิบัติ
หน้าที่” 2566 หน้าที่ 4

เสาวลักษณ์ ดิมน.ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในอำเภอแปลงยาว จังหวัด ฉะเชิงเทรา. 2560

อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ, 2558, ความปรองดองในสังคมพหุวัฒนธรรมของไทย, การจัดการบ้านเมือง
ที่ดี นโยบาย (Good Governance / Policy), หน้า 20

นายปิยกร อภิบาลศรี,บทความ หลักประชาธิปไตย, น.18

ผศ.ดร.สมหมาย จันทรเรือง,บทความ หลักนิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย,มติชนออนไลน์
วันที่ 13 มิถุนายน 2564 - 12:12 น.

ภาสพงษ์ เรณูมาศ เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บทความ ตุลาการ
ภิวัตน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง 24 มิถุนายน 2550 หน้า 5

สุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย,เอกสารวิชาการ เรื่อง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้าน
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ,น.9

นายสามารถ ตราฐ. รัฐธรรมนูญกับอุดมการณ์ทางการเมืองภายใต้บริบทของความเป็นไทย.

บทความพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 5. ฉบับที่ 2. กรกฎาคม - ธันวาคม
2555. หน้า 73-75

พันตำรวจเอก อังกูร วัฒนรุ่ง, “หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)”.

มานิตย์ จุมปา (2548) ศักดิ์ของกฎหมายกรณีกฎหมายที่ต่ำกว่ายกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่มีศักดิ์
สูงกว่า,กรุงเทพวิญญชน.น.42-45

สังคีต พิริยะรังสรรค์,โครงการวิจัย เรื่อง คอรัปชันเชิงระบบนวัตกรรมเชิง ระบบที่ต้อง
ควบคุม. 2553 หน้า 31

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540, หน้า40.

นิยม รัฐอมฤต, บทความ องค์การอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง, 21 พฤษภาคม 2562 หน้า 30

นพดล เสงเจริญ, “องค์การอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ”, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 46-60.

วิทยานิพนธ์

กนกวรรณ เหล่าโพน. “สิทธิทางรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลต่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

เอกสารอื่นๆ

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, “คำบรรยายกฎหมายปกครอง”. 2551, [www. public-law.net](http://www.public-law.net), 2566, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>

Hesse004, “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง”. <https://thaipublica.org>, 2566, <https://thaipublica.org/2013/02/corruption-studies/>.