

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐส่วนกลาง ที่มีต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

วงศ์รวี ไหมสุวรรณ²

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง ภายใต้หลักการปกครองตนเองและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในทางกฎหมายมหาชน แนวคิดดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และส่งเสริมให้การจัดทำบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาของประชาชนในแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีพัฒนาการที่ซับซ้อน เนื่องจากโครงสร้างของรัฐไทยตั้งอยู่บนแนวคิดรัฐเดี่ยวที่อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารรวมศูนย์อยู่ที่รัฐส่วนกลาง โดยมีระบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเคยมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานย่อยภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐส่วนกลางอย่างเข้มงวด แม้ต่อมาจะมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงสะท้อนลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในหลายมิติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองยังคงให้อำนาจแก่รัฐส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ป้องกันการทุจริต และรักษาความเป็นเอกภาพของรัฐ อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างหลักการกระจายอำนาจ

การใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางโดยเฉพาะผ่านการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะขยายขอบเขตไปถึงการควบคุมหรือแทรกแซงการตัดสินใจเชิง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐส่วนกลางที่มีต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิฑิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญ ส่งผลให้การกำกับดูแลเบี่ยงเบนไปจากหลักการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และมีลักษณะใกล้เคียงกับการบังคับบัญชา อันกระทบต่อหลักการ ปกครองตนเองและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการใช้อำนาจออกกฎและระเบียบของ กระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงฐานอำนาจ ขอบเขต และ ลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าว ตลอดจนแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินความ สอดคล้องของกฎหมายและการบังคับใช้กับหลักการกระจายอำนาจ หลักนิติรัฐ และความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลให้ มี ความเหมาะสม สมดุล และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงจำแนกปัญหา ทางกฎหมายที่เกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น ประเด็นย่อยเพื่อการศึกษาวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการตีความขอบเขตการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางมีที่มาจากความไม่ชัดเจน ของบทบัญญัติทางกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติให้รัฐส่วนกลางสามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ “เพียงเท่าที่จำเป็น” เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนหรือประเทศโดยรวม แต่กลับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ชัดเจนในการ พิจารณาว่า “ความจำเป็น” ดังกล่าวมีขอบเขตเพียงใด

ความคลุมเครือดังกล่าวเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางใช้ดุลพินิจในการตีความอำนาจ กำกับดูแลอย่างกว้างขวาง และในหลายกรณีการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับการบังคับบัญชา มากกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย และบั่นทอน หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาการใช้อำนาจออกกฎหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยถือเป็นประเด็นเชิงโครงสร้าง ที่สะท้อนความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎ หรือระเบียบดังกล่าวมีผลผูกพันโดยตรงต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าการ ออกระเบียบจะอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายแม่บท แต่บทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยกลับมีลักษณะกว้าง ขาดกรอบ และไม่กำหนดขอบเขตของเนื้อหาไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้การดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎหรือระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (3) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อการ บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยเรียบร้อย บทบัญญัติเหล่านี้ใช้ถ้อยคำที่เปิดกว้างจนเอื้อให้การออก

ระเบียบสามารถเข้าไปกำหนดสาระสำคัญของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกินกว่าการกำหนดรายละเอียดเชิงเทคนิค อันส่งผลให้ดุลพินิจของท้องถิ่นถูกจำกัดและความเป็นอิสระถูกลดทอนในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับยังบัญญัติให้กิจการสำคัญบางประการต้องดำเนินการตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 ที่กำหนดให้การคลังของเทศบาลเป็นไปตามระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย บทบัญญัติลักษณะดังกล่าวเปิดช่องให้รัฐส่วนกลางสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 ซึ่งรับรองหลักการปกครองตนเองและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวทำให้อำนาจกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางแปรสภาพเป็นอำนาจควบคุมหรือบังคับบัญชา ส่งผลให้หลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบั่นทอนในทางเนื้อหา แม้จะยังคงปรากฏอยู่ในทางรูปแบบก็ตาม

3. ปัญหาการใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติราชการของรัฐส่วนกลางเป็นประเด็นสำคัญที่กระทบต่อความเป็นอิสระและความเป็นธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะของอำนาจดังกล่าวมีสภาพใกล้เคียงกับอำนาจบังคับบัญชา มากกว่าการเป็นอำนาจกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิใช่ความสัมพันธ์ในลำดับชั้น หากแต่เป็นความสัมพันธ์เชิงกำกับดูแลที่ต้องอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายและต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและรูปแบบที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น

อำนาจดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 96 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 รวมถึงบทบัญญัติที่ให้อำนาจสั่งระงับหรือเพิกถอนมติของสภาท้องถิ่นหรือสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 90 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการใช้ดุลพินิจไว้อย่างชัดเจน ทำให้การใช้อำนาจกำกับดูแลมีความเสี่ยงที่จะล้ำเส้นไปเป็นการแทรกแซงการบริหารและการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคลุมเครือของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ศาลต้องเข้ามาวินิจฉัยขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลาง โดยศาลได้วางหลักว่า การสั่งระงับหรือเพิกถอนการปฏิบัติหน้าที่หรือมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็น

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การใช้ดุลพินิจแทนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในเรื่องนโยบายหรือความเหมาะสมทางการบริหาร ปัญหานี้จึงก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางกับความเป็นอิสระขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจและหลักนิติรัฐ

4. ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง ความเหมาะสม และความเป็นธรรมของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ การดำเนินโครงการ และการออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน การอุทธรณ์จึงเป็นช่องทางสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตาม แม้มตรา 40 ประกอบมาตรา 44 วรรคหนึ่ง จะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องระบุนระยะเวลาในการอุทธรณ์อย่างชัดเจนเพื่อความแน่นอนทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหากรณีคำสั่งไม่ระบุนระยะเวลา ทำให้เกิดความคลุมเครือในการนับวันเริ่มต้นของการอุทธรณ์ และอาจนำไปสู่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง

ในส่วนของขั้นตอนการยื่นและพิจารณาอุทธรณ์ กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลภายใน 30 วันตามมาตรา 45 วรรคสอง และหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต้องรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แม้การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีเจตนาเพื่อป้องกันความล่าช้า แต่กฎหมายมิได้เปิดช่องให้ขยายเวลาในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายมีความซับซ้อน อีกทั้งแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่วางหลักว่า ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดเวลา ยิ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างความเคร่งครัดตามบทบัญญัติกฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์ขาดความยืดหยุ่นและเป็นธรรม

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นผู้ว่าราชการจังหวัด แม้มตรา 46 จะกำหนดให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาได้ไม่เกิน 30 วัน และให้อำนาจเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นได้ แต่กฎหมายกลับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือกลไกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองเสียเอง ซึ่งต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวง ปัญหานี้สะท้อนถึงความซับซ้อนและความไม่เป็นมาตรฐานของกระบวนการอุทธรณ์ รวมถึงความจำเป็นในการกำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมเอกสารพยานหลักฐาน และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐส่วนกลางที่มีต่อความเป็นอิสระขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น

เพื่อแก้ไขและบรรเทาผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว จึงเห็นสมควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกลไกที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจกำกับดูแลให้มีความชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือออกแนวปฏิบัติทางกฎหมายที่กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาความจำเป็นดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “การกำกับดูแล” อย่างชัดเจน โดยจำกัดการกำกับดูแลให้อยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย มิให้ขยายไปถึงการพิจารณาความเหมาะสมเชิงนโยบายหรือการใช้ดุลพินิจแทนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต และคุ้มครองหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

2. การจำกัดการออกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บท การออกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่มีลักษณะขยายอำนาจกำกับดูแลเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนด ส่งผลให้ระเบียบบางฉบับมีผลเป็นการจำกัดอิสระในการตัดสินใจขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดหลักการให้การออกกฎหมายหรือระเบียบ โดยตรากฎหมายเฉพาะ คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น” เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลให้ชัดเจน กระทำได้เฉพาะในส่วนที่เป็นวิธีการหรือขั้นตอนทางปฏิบัติที่จำเป็นเท่านั้น มิให้มีผลเป็นการเพิ่มอำนาจหรือกำหนดสาระสำคัญแทนกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะเป็นเครื่องมือแทรกแซงการบริหารท้องถิ่น

3. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติราชการให้เคร่งครัด เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้งห้าฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่บุคคลเพียงคนเดียวในการสั่งระงับหรือเพิกถอนการปฏิบัติราชการขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ให้เปลี่ยนเป็นการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับ” ในแต่ละระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐส่วนกลาง ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาการใช้อำนาจกำกับดูแลร่วมกัน บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยคณะกรรมการดังกล่าวควรมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เรียกให้มีการชี้แจงเหตุผลและพยานหลักฐานจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายที่เหมาะสม และอาจมีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน เพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจดังกล่าวให้ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ กำหนดให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็น

มาตรการสุดท้าย โดยต้องมีเหตุอันชัดแจ้งว่าการกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง และต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่ง นอกจากนี้ ควรกำหนดระยะเวลาของคำสั่งระงับให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวกลายเป็นการควบคุมการบริหารในทางปฏิบัติ

4. การพัฒนาระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้เป็นกลไกคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง แม้ระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะถูกออกแบบให้เป็นกลไกคุ้มครองสิทธิขั้นต้น แต่ยังพบปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความล่าช้า ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่บันทึกเหตุผลและแจ้งให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ทราบอย่างเป็นทางการในกรณีที่ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกระดับ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างมีระบบและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ควรจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการและลดความแตกต่างในการตีความกฎหมาย ตลอดจนควรกำหนดวิธีการเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้ระบุไว้โดยชัดแจ้ง อันจะช่วยเสริมสร้างความชัดเจน แน่นอนทางกฎหมาย และความเชื่อมั่นในระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงความเป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดภาระในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองโดยไม่จำเป็น

เอกสารอ้างอิง

- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายปกครองทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2564), หน้า 272.
- ศิริขวัญ โสดา, “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรณีศึกษาการกู้ยืมเงิน,” วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล 5, 1 (มกราคม -มิถุนายน 2562): 14.
- ศิโรตน์ พุทธา, ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, การศึกษาค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 32.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครอง (Administrative Law), พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 480.