

ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น
ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ตรวจพบการกระทำความผิด¹

ไพยะ เจ๊ะแหล²

จากการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจพบการกระทำความผิด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น กรณีผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดร้ายแรง มาตรการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดอันมิใช่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง โดยปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการที่สำคัญคือการกระจายอำนาจและการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่ไปขัดหรือแย้งกับหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือหลักการแบ่งแยกไม่ได้ของรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว ความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาพบประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีคณะกรรมการป.ป.ช. วินิจฉัยว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดวินัยร้ายแรง

จากการศึกษา พบว่า กรณีที่ คณะกรรมการป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าผู้บริหารท้องถิ่นวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติการไม่ชอบตามอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 คณะกรรมการป.ป.ช. จะส่งรายงาน สำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจพบการกระทำความผิด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิทิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรัสเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา รักคิดง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการ เฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา

ดำเนินการทางวินัยต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 91 กรณีนี้ผู้กำกับดูแล กล่าวคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการ จังหวัด สำหรับเทศบาลจะใช้อำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจ จะใช้หน้าที่และอำนาจสั่งให้นายกองการบริหาร ส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบประเด็นปัญหา กรณีผู้บริหาร ท้องถิ่นบุคคลคนเดียวกัน ดำรงตำแหน่งและกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติการไม่ชอบตามอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจ หน้าที่หรือประพฤติดนฟ้ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ในวาระหนึ่ง ต่อมา ภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตรวจพบการกระทำความผิดผู้บริหาร ท้องถิ่นบุคคลคนเดียวกันนั้น ดำรงตำแหน่งในอีกวาระหนึ่ง ซึ่งเป็นวาระการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วินิจฉัยว่า หมายถึงการพ้นจากตำแหน่งเกินสองปีจากวาระที่ได้กระทำความผิด กล่าวคือ พ้นจากตำแหน่งเกินสองปีจากวาระการดำรงตำแหน่งที่ได้กระทำหรือหรือฝ้ฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติ ในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ แม้ต่อมาภายหลังบุคคลนั้นกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งในวาระต่อมา หากระยะเวลาเกินสองปี นับจากพ้นจากตำแหน่งในวาระที่ได้กระทำ ความผิด ไม่สามารถลงโทษสั่งผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 73 และมาตรา 73/1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 90/1 และมาตรา 92 ที่เกี่ยวกับการสั่งให้ผู้บริหารพ้นจาก ตำแหน่ง ในคำว่า “ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจาก ตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี” ตามมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติถ้อยคำไว้ให้ หมายถึงพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปีในวาระการกระทำความผิดหรือวาระการดำรงตำแหน่งที่ได้กระทำ หรือหรือฝ้ฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบ ด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ ราชการ แต่อย่างใด จึงเป็นความเห็นทางกฎหมายที่เกินเลยบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติไว้

2.ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการป.ป.ช. วินิจฉัยว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.

จากการศึกษา พบว่า กรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าเรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใดมิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือกล่าวหาในเรื่องที่มีได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 คณะกรรมการป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้องดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจพิจารณา ผู้กำกับดูแล กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับเทศบาลจะใช้อำนาจตามมาตรา 71 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. หรือนายอำเภอ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ต่อไป

อำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลในกรณีนี้ จะเป็นอำนาจกำกับดูแลการกระทำและเป็นการกำกับดูแลการกระทำภายหลังมีการกระทำเกิดขึ้น เป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ และการขอข้อมูลเพิ่มเติม (Advice or Recommendation, and Request for Submission of Data) ในประเทศญี่ปุ่น ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ผู้กำกับดูแลจะเรียกให้ชี้แจง และหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ในการพิจารณาโทษ ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ว่า กรณีผู้บริหารท้องถิ่น กระทำความผิดทางวินัยอันไม่ใช่ความผิดร้ายแรง เช่น การไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ มาตรการในการลงโทษ ควรเป็นมาตรการลงโทษแบบใด หากเปรียบเทียบกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โทษในการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน การกำหนดมาตรการการลงโทษไว้หลายระดับ ทำให้การลงโทษเหมาะสมกับฐานความผิดที่ได้กระทำ กรณีผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อกฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติอันเป็นมาตรการลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอันไม่ใช่ความผิดวินัยร้ายแรงไว้ จึงเป็นปัญหาในการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลว่าจะใช้อำนาจลงโทษด้วยมาตรการอย่างไร

3.ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพิกถอนการกระทำหรือระงับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด จะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำหรือระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี สำหรับเทศบาลตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 และนายอำเภอ จะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำหรือระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม

มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ราชการหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้แค่ไหน อย่างไร นั้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 72 บัญญัติว่าเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตามมาตรา 71 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 71 วรรคสอง เห็นว่า การปฏิบัติการของเทศบาลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวหรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอน หรือระงับให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณี นายอำเภอมีคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัย ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด และเมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 90 วรรคสาม บัญญัติว่าเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ นายอำเภอเห็นว่าการปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเสียหายแก่ราชการให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำหรือตักเตือน ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวหรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือ ให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอน หรือระงับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของนายอำเภอซึ่งผู้ว่า ราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด วินิจฉัยเป็นประการใดให้นายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้นคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการ จังหวัดให้เป็นที่สุด

พิจารณาการกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เมื่อผู้กำกับดูแลได้รับแจ้งการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กำกับดูแลไม่สามารถ ยกเลิกเพิกถอนการกระทำได้เลย แต่ชอบที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลปกครองพิจารณา สำหรับประเทศญี่ปุ่น ใน กรณีการกำกับดูแลโดยขอให้มีการแก้ไขการกระทำให้อถูกต้อง (Request for Rectification) รัฐมนตรีสามารถสั่ง การให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดแก้ไขการกระทำนั้นให้อถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือปรับปรุง

กิจการดำเนินการเหล่านั้นให้มีความเหมาะสมมากขึ้น หากเป็นในกรณีของเทศบาล รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องสั่งการผ่านทางนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เทศบาลแก้ไขการกระทำนั้นให้ถูกต้อง หรือมีความเหมาะสมมากขึ้น เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนรัฐมนตรีอาจสั่งการไปยังเทศบาลโดยตรงเลยก็ได้ ซึ่งเมื่อท้องถิ่นได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว จะต้องปฏิบัติตาม

คำว่า “การปฏิบัติการของเทศบาลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ” และคำว่า “การปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเสียหายแก่ราชการ” เป็นการบัญญัติถึงอำนาจของผู้กำกับดูแลในการใช้อำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเท็จจริงในการกำกับดูแลในกรณีนี้ แม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจในกรณีนี้ ปรากฏว่า ผู้มีอำนาจกำกับดูแลแทบจะไม่ได้ใช้อำนาจในกรณีนี้เลย เนื่องจากไม่มีขอบเขตว่า ลักษณะใดเป็นการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเสียหายแก่ราชการ” ประกอบกับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลเกรงว่า หากใช้อำนาจไปจะเกิดการฟ้องร้องดำเนินคดี หรือเรียกค่าเสียหายจากผู้กำกับดูแล จึงเกิดภาวะการมีบทกฎหมายแต่ไม่ได้มีการใช้บทกฎหมายดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีบทบัญญัติกฎหมายระบุถ้อยคำให้ชัดเจนว่า เหตุใดหรือกรณีใดที่กฎหมายถือว่าเป็นการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือเสียหายแก่ราชการ เพื่อเป็นการวางกรอบหรือขอบเขตในการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล นอกจากนี้ ควรมีบทบัญญัติที่กำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้กระทำการไปแล้ว ต้องรายงานไปยังผู้กำกับดูแล

จากการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบการกระทำความผิด ผู้ศึกษาข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาที่ศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีคณะกรรมการป.ช. วินิจฉัยว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 เห็นว่า หากการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ต้องยึดโยงกับวาระที่ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นกระทำความผิด หรือวาระการดำรงตำแหน่งที่ได้กระทำหรือหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ก็ต้องมีการบัญญัติถ้อยคำให้ชัดเจน

1.2 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 73/1 เป็น “มาตรา 73/1 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 73 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูก

สอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอให้นำอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งในวาระการดำรงตำแหน่งที่ได้กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 73 ไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้...”

1.3 ควรแก้ไข มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 เป็น “มาตรา 92 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 90/1 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งในวาระการดำรงตำแหน่งที่ได้กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 90/1 ไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้...”

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการป.ป.ช. วินิจฉัยว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 เห็นว่า ควรบัญญัติมาตรการลงโทษไว้ในบทกฎหมายให้ชัดเจน ได้แก่ การสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ การลดค่าตอบแทน ของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมาย และทำให้การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้มีอำนาจกำกับดูแล มีบทบัญญัติอันเป็นฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับ เพื่อมิให้เกิดการฟ้องร้องเกี่ยวกับคำสั่งการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้มีอำนาจ

2.2 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 โดยการเพิ่ม มาตรา 71/1

“ มาตรา 71/1 ในกรณีที่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล กระทำการไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือกระทำการฝ่าฝืน กฎหมาย อันมิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 71 พิจารณาสั่งลงโทษพักการปฏิบัติหน้าที่ หรือตัดค่าตอบแทน เป็นระยะเวลาสามเดือน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีกว่า การกระทำของกรมการปกครอง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

2.3 ควรแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 โดยการเพิ่มมาตรา 90/2

“ มาตรา 90/2 ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือ กระทำการฝ่าฝืน กฎหมาย อันมิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายอำเภอพิจารณาสั่งลงโทษพักการปฏิบัติหน้าที่ หรือตัดค่าตอบแทน ได้เป็นระยะเวลาสามเดือน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่า ราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด วินิจฉัยเป็นประการใดให้นายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการ จังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด”

3.ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพิกถอนการกระทำหรือระงับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรมีบทบัญญัติกฎหมายระบุให้การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหลังจากที่ได้กระทำแล้ว ได้แก่ มติของสภาท้องถิ่น เช่น มติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย การกระทำที่มีลักษณะเป็น “กฎ” เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.(2547).

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://library.nhrc.or.th/ulib/dublin.php?ID=2006>

มาโนช อุดมเดช, “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, สถาบันพระปกเกล้า, (2559)

พสธร พันธุ์สุวรรณ. “ปัญหาการออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ประเทศไทย ศึกษากรณีเทศบาล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556