ว.มรม. ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 : กันยายน - ธันวาคม 2567
RMU. J. 18 (3) : September - December 2024

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

Legal Problems regarding the Dismissal of the Mayor from office

ภูวนาท นาคบุตรศรี[1] และสุระทิน ชัยทองคำ[2]
Poowanat Nakboodsri[1] and Surathin Chaitongkam[2]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี[1,2]
School of Law, Sripatum University Chonburi Campus[1,2]
Corresponding author, E-mail: p.nakboodsri1990@gmail.com[1]

สาระสังเขป

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลในท้องถิ่นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงมีอำนาจในการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลซึ่งหมายความรวมถึงตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วย โดยตามหลักการทั่วไปหากบุคคลใดมีอำนาจแต่งตั้งผู้ใดเข้าดำรงตำแหน่งย่อมต้องมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีจึงไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด จึงทำให้ในการสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยมาตรา 73 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่านายกเทศมนตรีจงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 73/1 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ซึ่งจากการศึกษาการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังคงพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายหลายประการดังต่อไปนี้ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษนายกเทศมนตรี ซึ่งจะต้องสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 เท่านั้น จึงเป็นมาตรการลงโทษเพียงมาตรการเดียวต่างจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการกำหนดโทษทางวินัยได้ หรือการที่ไม่ให้สิทธินายกเทศมนตรีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทำให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งในทันทีหรือในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดตามฐานความผิดผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่นายกเทศมนตรีตามฐานะความผิดที่คณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก หรือแม้กระทั่งหากมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามผลการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวน แต่ต่อมาภายหลังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังล่าวไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหานายก ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่านายกเทศมนตรีดังกล่าวจะสามารถร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนั้นจากประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีความเหมาะสมและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การควบคุม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

รับบทความ 18 มิถุนายน 2567	แก้ไขบทความ 8 กรกฎาคม 2567	ตอบรับบทความ 9 กรกฎาคม 2567
Received 18 June 2024	Revised 8 July 2024	Accepted 9 July 2024

SUMMARY

The Municipal Act B.E. (1953) stipulates that the provincial governor or district chief is responsible for supervising local municipalities to carry out their duties under the law. Including the power to supervise individuals. This includes the mayor as well. As a general principle, if any person has the power to appoint anyone to a position, he or she must have the power to remove that person from the position, but only for local government organizations. This is because the mayor, who holds the position in local government administration, is directly elected by the people in the municipality. As a result, the mayor is not under the command and control of the central and provincial government in any way. Therefore, in ordering removal from office it must be following the law only. Section 73 stipulates that the provincial governor or district chief has the power to appoint an investigative committee. To investigate cases where there is evidence that the mayor has intentionally abandoned or neglected to perform his duties or has behaved in violation of peace and order or orders of the provincial governor or district chief as prescribed by law. By order of removal from the position of the provincial governor or Minister of the Interior according to Section 73/1 can therefore be considered an administrative order and must be subject to the rules of the law on administrative procedures. This is from a study of ordering the mayor to vacate his position according to the Municipal Act B.E. (1953), including amendments. There are still many legal problems as follows. The problem with the mayor's punishment measures is that the mayor must be ordered to leave office according to Section 73/1 only. Therefore, it is the only punishment measure, different from other civil servants or local government employees which stipulates that supervisors have the power to impose disciplinary punishment or the failure to grant the mayor the right to appeal an order of removal from office causes the mayor to be removed from office immediately, or in the case where the National Anti-Corruption Commission passes a resolution ruling that the mayor who is accused of having committed an offense According to the offense, the provincial governor must consider disciplinary punishment for the mayor according to the offense that the committee has resolved without appointing another disciplinary investigation committee. Even if there is an order to remove the mayor from office based on the investigation results of the Investigative Committee. But later, the National Anti-Corruption Commission considered and found that the mayor had not committed any crimes as charged. It is not clearly stated whether the mayor can request to revoke the order or not. Therefore, it is considered appropriate to amend the law regarding the order for the mayor to be removed from office according to the Municipality Act B.E. (1953) to be more appropriate and fairer.

Keywords: Under Jurisdiction, Local Administrative Organization, Human Resource Practice

บทนำ

แม้ว่าเทศบาล จะมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือดำเนินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของเทศบาลยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากองค์ผู้กำกับดูแลตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 71 ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ” จากบทบัญญัติของกฎหมายจะพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลจะต้องดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนายกเทศมนตรีและมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ (ยุทธพร อิสรชัย, 2565)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีจึงไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชส่วนภูมิภาค แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ตามที่กฎหมายกำหนดภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายอำเภอ แล้วแต่กรณี ในการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากจงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย นั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ การสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้สอบสวนตามกฎกระทรวงการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งในเทศบาล พ.ศ. 2563 และการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะต้องสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73/1 โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามกฎกระทรวงการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งในเทศบาล พ.ศ.2563 โดยภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พบว่าการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังคงพบปัญหาอยู่หลายประการ โดยประเด็นปัญหาทางกฎหมายแบ่งเป็น

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษนายกเทศมนตรี โดยพบว่ามีการกำหนดให้มาตรการลงโทษเพียงแต่เฉพาะสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งต่างจากมาตรการลงโทษของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการกำหนดโทษทางวินัยได้ 5 สถาน แล้วแต่กรณี

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งในทันที โดยนายกเทศมนตรีผู้ได้รับคำสั่งจะต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น ทำให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลไม่ผ่านการตรวจสอบการใช้อำนาจจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งมีหลายกรณีเมื่อมีการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลเนื่องจากไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษนายกเทศมนตรีตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยหากคณะกรรมการมีมติวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีว่าได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้วหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่นายกเทศมนตรีตามฐานะความผิดที่คณะกรรมการได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ ซึ่งหากคณะกรรมการมีมติเห็นว่า มิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือกล่าวหาในเรื่องที่มิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ อาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอนถอดของผู้กล่าวหาในการสอบสวน โดยหากสอบสวนแล้วพบว่าการกระทำของนายกเทศมนตรีอาจเข้าองค์ประกอบความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 73 จะต้องสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถจะพิจารณาโทษเป็นอย่างอื่น จึงเป็นการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำ

ประการที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับการสั่งเพิกถอนคำสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จากกรณีนายกเทศมนตรีผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหากต่อมาภายหลังคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายกเทศมนตรีผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา กฎหมายมิได้มีการกำหนดอย่างชัดแจ้งว่านายกเทศมนตรีดังกล่าวสามารถร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่

ดังนั้นจากประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นการที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลหรือราชการส่วนกลางแต่อย่างใด แต่รัฐบาลหรือราชส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะอยู่ในฐานะเป็นองค์กรหรือผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องกระทำอย่างเหมาะสม เพราะหากเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแรงมากเกินไปอาจจะทำให้เป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางให้เหมาะสม กล่าวคือต้องมีระบบการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมี 3 ระบบ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2557, น. 59) ได้แก่ ระบบที่รัฐออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ระบบที่รัฐออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง และระบบที่รัฐออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด (สันติชัย สุขราษฎร, 2556, น. 23-26)

โดยวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 วิธี ดังนี้

(1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งสามารถแยกออกเป็น

(1.1) การกำกับดูแลเหนือตัวองค์กรและบุคคล โดยการกำกับดูแลเหนือองค์กร คือ การที่องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจกำกับดูแต่ที่กฎหมายกำหนด เช่น การที่องค์กรผู้กำกับดูแลให้ผู้บริหารทั้งคณะหรือยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยการยุบสภาท้องถิ่นจะกระทำได้ต่อเมื่อเกิด 2 กรณีเท่านั้น คือ เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่น และ เกิดการดำเนินงานของสภาท้องถิ่นเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ส่วนการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล เป็นวิธีการกำกับดูแล ที่รัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลเหนือการกระทำของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น เช่น การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากพบว่าขาดคุณสมบัติ

หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย ซึ่งการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลสามารถกระทำได้ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังนี้ การสั่งพักราชการ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการส่งเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่ (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2552, น. 190)

(1.2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ โดยพิจารณาจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การวางกฎข้อบังคับ การออกคำสั่ง การทำสัญญา และการปฏิบัติการ เป็นต้น และพิจารณาจากมาตรการในการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไป การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกคองถิ่นนั้นเป็นการกำกับดูแลในลักษณะภายหลังการกระทำซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว โดยเมื่อองค์กรกำกับดูแลตรวจสอบพบว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ส่วนรวม ผู้กำกับดูแลก็จะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง เพิกถอนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาโนช นามเดช, 2559, น. 58-59)

(2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม โดยจะปรากฏในรูปแบบการให้เงินอุดหนุน เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และการใช้สัญญามาตรฐาน โดยหน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญา ตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างได้ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ภายใต้มาตรา 93 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 (สันติชัย สุขราษฎร์, 2556, น. 26)

(3) ข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล ได้แก่ การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย (Legal Supervision) การกำกับดูแลทางการคลังและการตรวจบัญชี (Financial Supervision and Auditing) ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบบัญชีและสภาพคล่อง รวมถึงสินทรัพย์อย่างอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้หมายถึงการควบคุมทางการคลังเพื่อจำกัดหรือกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายเงินผ่านมาตรการทางภาษีหรือมาตรการทางนโยบายเงินอุดหนุนแต่อย่างใด และการกำกับดูแลด้านการปกครอง (Political supervision) โดยแบ่งออกเป็นระดับแรก คือ การกำกับดูแลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นต้องสามารถตอบคำถามของสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (local affairs) และสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการอภิปรายและมีมติในเรื่องดังกล่าวทั้งนี้ ส่วนระดับที่สอง คือ การกำกับดูแลโดยประชาชน กล่าวคือ ประชาชนสามารถควบคุมท้องถิ่นได้โดยผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น การลงประชามติ หรือการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรผู้กำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพักราชการ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรแล้วนั้น องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการกำกับดูแลเหนือการกระทำได้ด้วย เช่น ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแล พบว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ส่วนรวม ผู้กำกับดูแลก็จะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง เพิกถอนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงดำเนินการสอบสวนเพื่อสั่งให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่องค์กรกำกับดูแลใช้อำนาจกำกับดูแลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็น “การกระทำทางปกครอง” อย่างหนึ่งของรัฐ (วิรัตน์ จันทรพรกิจ, 2545, น. 59)

2. ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกับการกระทำทางปกครอง

หลักนิติรัฐในองค์กรของรัฐมีสาระสำคัญ กล่าวคือ บรรดากิจกรรมของฝ่ายบริหารต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการควบคุมกิจกรรมทั้งหลายให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และกฎหมายจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักนิติรัฐจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (สามารถ ตราชู, 2560, น. 5-7) โดยการกระทำ

ทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง บรรดาการกระทำใด ๆ ที่เกิดจากอำนาจของฝ่ายปกครอง การกระทำนั้นจะต้องอยู่ภายใต้และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือหากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการใด การนั้นฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพื่อกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายถือว่าเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครอง (ตรีพงศธร สัตย์เจริญ, 2549) ซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองโดยส่วนมากจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจทำกระทำหน้าที่ได้ด้วยตนเอง ต้องมีบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลธรรมดาให้เป็นผู้ดำเนินการแทนหรือที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” เช่น ปลัดกระทรวงและอธิบดีในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541, น. 50)

โดยการกระทำทางปกครองโดยทั่วไปในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรม และกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำ กล่าวคือ การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรม หมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครองเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการทางกฎหมาย ซึ่งโดยสภาพแล้วนิติกรรมนั้น ในขณะเมื่อได้กระทำขึ้นจะมีผลทางด้านความสัมพันธ์ต่าง ๆ ทางกฎหมาย อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ส่วนการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการนั้น หมายถึง การกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานจราจรใช้รถยกรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างในที่ดินสาธารณประโยชน์โดยผิดกฎหมาย เป็นต้น (วิรัตน์ จันทรพรกิจ, 2545, น. 60)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของผู้มีอำนาจกำกับดูแล เป็นการกระทำทางปกครองในลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว โดยมีลักษณะเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ การที่มีลักษณะเฉพาะเรื่องนั้นจะมีลักษณะเป็นรูปธรรม คือ เป็นข้อกำหนดเฉพาะที่เป็นข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี และเป็นข้อกำหนดสำหรับบุคคลอย่างเฉพาะเจาะจง เช่น คำสั่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี เป็นต้น

3. หลักกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

โดย“คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ กล่าวคือ หากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น การออกกฎ การแจ้งข่าวสาร หรือการแถลงการณ์นั้นจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้กระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะคำสั่ง แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลทางกฎหมายต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งหลายประการ กล่าวคือ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องถูกกระทบสิทธิ โดยผลของคำสั่งทางปกครองนั้น (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, 2539) โดยในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ หรือหากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็มี “สิทธิ” อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายกลาง คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีหน้าที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการเยียวยา ภายในฝ่ายปกครอง

ครบถ้วนแล้วก่อนฟ้องคดีต่อศาล โดยนัยนี้ ปัจจุบันการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจึงเป็น “การอุทธรณ์บังคับ”

โดยในประเทศไทยพบว่าการอุทธรณ์บังคับยังคงสามารถช่วยส่งเสริมให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลหรือหากมีการฟ้องคดีก็ช่วยให้ประเด็นข้อพิพาทมีความเด่นชัดยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล อย่างไรก็ตามขั้นตอนอุทธรณ์บังคับก็ยังถือได้ว่าเป็นการตัดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์หรือมีการยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์คำสั่งได้ โดยบุคคลดังกล่าวต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนและหากฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหรือมิได้วินิจฉัยสั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในระยะเวลาอันสมควร จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, 2556) ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์สำหรับคำสั่งทางปกครองในกรณีใดไว้คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การกำกับดูแลเทศบาลในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายของต่างประเทศ

1. การกำกับดูแลเทศบาลในระบบกฎหมายไทย

โดยทั่วไปแล้วจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย

1.1 โดยบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกำกับดูแลเทศบาลจะอยู่ในส่วนที่ 6 การกำกับดูแล ตั้งแต่มาตรา 71-74 ของพระราชบัญญัติเทศบาล (2496) และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสามารถแบ่งการกำกับดูแลออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

โดยการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล เป็นวิธีการกำกับดูแลเทศบาลที่สำคัญ กล่าวคือ เป็นการที่กฎหมายได้ให้อำนาจราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการมีคำสั่งให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง การกำกับดูแลเทศบาลในลักษณะการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งการวินิจฉัยในกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งกรณีไม่เสนอร่างเทศบัญญัติ การยุบสภาเทศบาล เป็นต้น (ไกรพล อรัญรัตน์, 2554)

ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำ สามารถพิจารณาได้ดังนี้ (1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ (2) อำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (3) อำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาล ไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีสามารถมีอำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ และ (4) การกับกำดูแลทางการคลัง แบ่งออกเป็นการออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติโดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการรักษางบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาและการตรวจสอบความถูกต้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง (พัสตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต, 2560, น. 89-90)

1.2 การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 92 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและมีมติวินิจฉัยในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ทั้งในมูลความผิดทางอาญา และมูลความผิดทางวินัย (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, 2561)

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และยังให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับบุคคลซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้ขอให้ผู้รับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการโดยใช้ระบบไต่สวนและได้กำหนดให้ให้ผู้มีหน้าที่ไต่สวนหลายรูปแบบ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 46 โดยสามารถแบ่งประเด็นในการพิจารณาได้ ดังนี้ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นชั่วคราวหรือชี้มูลความผิดทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 91 (1) หรือชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 91 (2) (สกุลกานต์ หนองหาร, 2561, น. 43-44)

(2) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัย โดยบุคคลที่จะอยู่ภายใต้อำนาจการไต่สวนและวินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.นั้น จะต้องเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 มาตรา 4 และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ดังนั้นนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารของเทศบาล จึงเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามความหมายดังกล่าว และอยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะอยู่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัย รวมถึงการชี้มูลความทางอาญาและทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(3) การกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกฎหมายที่เป็นแม่บทที่ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือมาตรา 234 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การดำเนินตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งได้ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้ กรณีผู้ถูกกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย โดยได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย (มาตรา 98 วรรคสี่) ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้มีการกล่าวถึงความผิดทางวินัยของนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด แต่จะพบว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลที่ให้อำนาจแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการใช้อำนาจกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 73 และมาตรา 73/1 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 14), 2562) และในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่เป็นความผิดที่มีใช่เรื่องร้ายแรง หรือความผิดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัย แต่หากเป็นกรณี

การกล่าวหาว่ากระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมทั้งความผิดทางวินัยและทางอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัย ก็ต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกกรณี และเมื่อเป็นเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดจึงมีทั้งเรื่องที่มีมูลความจริงบ้าง ไม่มีมูลความจริงบ้าง ทำให้มีเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก ให้ปฏิบัติตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

2. การกำกับดูแลเทศบาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ

2.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีรัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นต้นแบบของรบบกึ่งประธานาธิบดี ที่มีการผสมผสานกันระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ นครปารีส และเมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) สภาเทศบาล โดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่ ในเรื่องต่าง ๆ กล่าวคือ การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล การเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ นอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลอาจมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ขององสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ และยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Commitees) เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การวางแผนเมือง การวางแผนพัฒนา การพิจารณางบประมาณ การคลัง ดูแลตรวจสอบการส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra-municipal Committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของชุมชนกับเทศบาล

(2) นายกเทศมนตรี (Maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยนายกเทศมนตรีจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้าน คือ มีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย ซึ่งนายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (Décret en Conseil des Ministres) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้าน คือ ในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และในฐานะผู้บริหารของเทศบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 82-83)

เนื่องจากในฝรั่งเศสจะมีระบบที่เรียกว่า “การควบตำแหน่ง” (Oumul des mandats) โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกันนั้น นายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือสมาชิสภาจังหวัด จึงสามารถจะเข้าไปนั่งในระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ หรือแม้แต่การเข้าไปนั่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งระบบดังกล่าวจึงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์และเจรจาต่อรองกับราชการส่วนกลาง โดยระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส เป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจ” ที่แต่ละฝ่ายต่างมีทรัพยากรที่เป็นฐานอำนาจของตนเองไม่ว่าเป็นในแง่ของกฎหมาย ทางการคลัง อำนาจทางการเมือง เป็นต้น และนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในระบบความสัมพันธ์ภายใต้การเจรจาต่อรองกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเกิดเป็นการพึ่งพิงซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยน (Rhodes, 1981)

ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 มาตรา 72 ได้กำหนดหลักการเอาไว้ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล และองค์กรอื่นที่อาจจัดตั้งขึ้นได้โดยรัฐบัญญัติเพื่อแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ทั้งหมด และยังสามารถบริหารงานของตนได้อย่างอิสระ โดยสภาที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้ แต่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ของเขตของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กร รัฐบัญญัติสามารถอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งหรือการ รวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดกำหนดวิธีการในการดำเนินการร่วมกันได้ และกำหนดให้ทุก ๆ คนมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ ตัวแทนของรัฐซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีทุกคนมีหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของชาติ ในการควบคุมทางปกครองและในการดูแลให้มีการเคารพกฎหมาย

(2) การรับประโยชน์จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากรายได้ซึ่งตนสามารถใช้สอยได้อย่างอิสระภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีทุกประเภท รัฐบัญญัติ สามารถอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รายรับจากการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนสำคัญของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ให้กำหนดเงื่อนไขไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว และการถ่ายโอนอำนาจ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการโอนรายได้ที่ได้สัดส่วนกันการสร้างหรือขยายอำนาจที่มีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ไปพร้อมกับการเพิ่มรายได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งให้มีกฎหมายกำหนดเรื่องของมาตรการ ในการจัดสรรเฉลี่ยรายได้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

(3) ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและแบบพิเศษยังถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 73 และในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยกฎหมายปกครองท้องถิ่น(Code général des collectivités territoriales) ได้บัญญัติหลักการของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแลดังนี้ ตามมาตรา L.1111-1 และมาตรา L.1111-2 ส่วนในเรื่องการกำกับดูแล (Tutelle) นั้น ประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกระบบการกำกับดูแลโดยรัฐและแทนที่ด้วยระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Contrôle de légalité) ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบว่าการกระทำทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ในประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจลงโทษทางวินัย(Un pavior disciplinaries) หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลของผู้มีหน้ากำกับดูแล โดยปรากฏในประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา L2122-16 “กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการกับนายกเทศมนตรีหรือสั่งนายกเทศมนตรีให้ออกจากตำแหน่งโดยต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกา การลงโทษดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีได้ต้องกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาล แต่นายกเทศมนตรีไม่อาจถูกลงโทษเนื่องเพราะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี” จากบทบัญญัติดังกล่าวของมาตรา L2122-16 แสดงให้เห็นว่า

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีได้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีจะใช้ดุลยพินิจในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งโดยการออกเป็นรัฐกฤษฎีกาก็ได้ (วิรัตน์ จันทรพรกิจ, 2545, น. 92-95)

2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีรัฐสภาสองรัฐสภาคือ วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา และสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในเรื่องของการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสองระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ซึ่งเทศบาลจะประกอบไปด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (วิรัตน์ จันทรพรกิจ, 2545, น. 95-112)

รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในรูปแบบทั่วไปนั้น ประกอบไปด้วยจังหวัด และเทศบาล

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับพื้นที่ของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ เขตพิเศษ สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตทรัพย์สิน บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539, น. 2)

โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น (เทศบาล) ประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น (สภาเทศบาล) ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และคณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารมากจนเกินไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติรับรองจากสภาท้องถิ่น (Benjamin, 2022, March 29)

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ บริหารงานของจังหวัดหรือเทศบาล เสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลพิจารณา เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่งตั้งและปลดรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี แต่งตั้งและบริหารเจ้าหน้าที่สภาท้องถิ่น ยุบสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล เป็นต้น และอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นไว้ดังนี้ ออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติ ท้องถิ่นต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณประจำปี การกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตราภาษีอากรของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอบเขตการทำสัญญาต่าง ๆ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีงบประมาณของเทศบาล และการพิจารณาข้อเรียกร้องของประชาชนภายในเขตเทศบาลตนเป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 149-174)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นถูกกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มาตรา 92 ที่ว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยถือว่าควรมีการควบคุมกำกับแต่พอสมควรและจำเป็น ดังนั้นบทบาทของรัฐบาลและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเน้นไปในทางการช่วยเหลือสนับสนุนและแนะนำในด้านต่าง ๆ มากกว่าการควบคุมอย่างเคร่งครัด การแทรกแซงของส่วนกลางนั้นจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ ส่วนในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 150 ว่า “...ในกิจการที่ถือว่าเป็นกิจการแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ภายใต้การสั่งการและกำกับของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ต้องอยู่ภายใต้การสั่งการและกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด

และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง" โดยมาตรการที่รัฐบาลกลางใช้ในการกำกับดูแลรัฐบาลท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ดังนี้ การกำกับดูแลโดยการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ และการขอข้อมูลเพิ่มเติม (Advice or Recommendation and Request for Submission of Data) การกำกับดูแลโดยขอให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง (Request for Rectification) การกำหนดมาตรฐานการอนุมัติ การออกใบอนุญาตและการให้ความเห็นชอบอื่น ๆ (Standards of Permission/Approval, etc.) การแต่งตั้งผู้รักษาการ การถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, 2542, น. 136-173)

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นมาตรการลงโทษนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดกับนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งมีผลผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ต้องมีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการได้มีมติ ส่งผลให้ในการสั่งลงโทษของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป.ป.ช. หรือเป็นการดำเนินการสอบสวนด้วยตนเอง สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

(1) การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษนายกเทศมนตรีโดยมาตราการลงวิธีอื่นมีเพียงการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลได้กำหนดโทษทางวินัยได้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออกจากราชการ ทำให้การลงโทษนายกเทศมนตรีในบางครั้งอาจไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด หรือไม่มีมาตราการลงโทษนายกเทศมนตรีในกรณีได้กระทำความผิดที่ไม่เข้าองค์ประกอบของมาตรา 73 หรือที่เป็นความผิดเพียงเล็กน้อย

(2) การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73/1 วรรคสาม กำหนดให้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นที่สุด ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งและไม่มีโอกาสในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาผลการสอบสวนของนายอำเภอ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้มีอำนาจในการพิจารณาผลการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการมีความเห็นแย้งกับผลการสอบสวน มีเพียงอำนาจในการสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่มีโอกาสในการทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งหมายความรวมถึงนายกเทศมนตรีในฐานความผิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติแล้วนั้น แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีไม่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แต่ไม่ปรากฏว่ามาตรา 73 ไม่ได้กำหนดฐานความผิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้ แม้ว่าในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ซักซ้อมและวางแนวทางในการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ

ป.ป.ช.ว่า ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม อันถือว่าเป็นการจงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 73 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 98 วรรคสี่ โดยความเห็นของผู้วิจัยแล้วเห็นว่าการพิจารณาเช่นนั้นไม่มีฐานกฎหมายในการมีมติแต่อย่างใด

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 64 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาเห็นว่าเรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใดมิใช่เป็นความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้องดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจก็ได้ กรณีดังกล่าวหากเป็นการดำเนินกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นนายกเทศมนตรี แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการแบ่งลักษณะของความผิดและระดับไว้เหมือนกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 73 และมีมาตรการลงโทษโดยการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 เท่านั้น

(5) การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73/1 วรรคสามกำหนดว่า “คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด” แต่ไม่กำหนดว่าหากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่านายกเทศมนตรีไม่ได้กระทำความผิดจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติชี้มูลความผิดแก่นายกเทศมนตรีในข้อร้องเรียนเดียวกันจึงต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.กับนายกเทศมนตรีนั้น หรือในกรณีพบว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้พิจารณาแล้วว่านายกเทศมนตรีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา นายกเทศมนตรีจะสามารถขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้หรือไม่อย่างไร

ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีมีอำนาจในการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษนายกเทศมนตรีเพียงมาตรการเดียว ในกรณีที่นายกเทศมนตรีจงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย อันมีลักษณะเป็นฐานความผิดทางวินัยแตกต่างกับมาตรการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยเพิ่มเป็นมาตรา 73/2 โดยมีรายละเอียดดังนี้

“เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 73 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวนแต่ไม่ถึงขนาดต้องสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 72 วรรคสอง พิจารณาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือค่าตอบแทน หรือสั่งพักราชการตามสมควรแก่กรณี”

เพื่อให้ในกรณีเมื่อนายกเทศมนตรีได้กระทำความผิดในเรื่องที่ใช่เรื่องร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ทำให้สามารถลงโทษในมาตรการอื่นได้เพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

(2) จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 73/1 วรรคสาม กำหนดให้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นที่สุด ทำให้นายกเทศมนตรีผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่มีสิทธิ

อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยถึงแม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง แต่ก็ยังพบว่าบทบัญญัติทางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแตกต่างจากผลการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวน นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องผูกพันที่จะต้องสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งและไม่มีโอกาสในการทบทวนคำสั่งดังกล่าว จึงควรที่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนหรือมีความเห็นแย้งจากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ โดยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยเพิ่มเติม มาตรา 73/1 โดยมีรายละเอียดดังนี้

"ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมจากรายงานตามวรรคหนึ่ง จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนวินิจฉัยสั่งการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องวินิจฉัยสั่งการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนเพิ่มเติม หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่เห็นด้วยกับผลการสอบสวนหรือผลการสอบสวนเพิ่มเติม หากเป็นการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นแย้งและรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากเป็นการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำความเห็นแย้งและรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือนายกรัฐมนตรีได้วินิจสั่งการเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นและให้ถือว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นที่สุด"

(3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73 กำหนดฐานความผิดของนายกเทศมนตรีที่จะเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 ไม่รวมถึงความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นความผิดที่อยู่หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยได้ตามมาตรา 91 ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงควรกำหนดความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ไว้อย่างชัดแจ้งในมาตรา 73 ด้วย

(4) ควรกำหนดให้มีบทบัญญัติว่านายกเทศมนตรีซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 73/1 มีสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่เมื่อปรากฏพยานหลักฐานที่จะทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54 โดยให้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีได้มีคำสั่งตามมาตรา 73/1 ต่อมาปรากฏพยานหลักฐานที่จะทำให้ข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ให้ถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการพิจารณาใหม่และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(5) ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน แต่ต่อมาภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายกเทศมนตรีผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เนื่องจากบทกฎหมายยังไม่มีการระบุอย่างแจ้งชัดให้นายกเทศมนตรีผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสามารถร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเห็นควรให้มีการกำหนดในกระบวนการสอบสวนตามมาตรา 73 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ไว้เป็นการเฉพาะในกรณีดังกล่าวเพื่อให้สามารถยื่นคำร้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

เอกสารอ้างอิง

ไกรพล อรัญรัตน์. (2554, 8 พฤษภาคม). *ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรการกำกับดูแลฝ่ายบริหารของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496*. เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้นจาก http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1585.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2542). *รวมบทความทางวิชาการของ รศ. ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ เรื่องญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ธาราฉัตรการพิมพ์.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. (2562, 16 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก. หน้า 170-173.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 2-42.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 2.

พัสตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. (2560). *ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ TU Digital Collections. สืบค้นจาก https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU_2017_5701032251_9047_8992.pdf

มาโนช นามเดช. (2559). *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.

ยุทธพร อิสรชัย. (2565, 4 พฤศจิกายน). *การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สถาบันพระปกเกล้า. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). *เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง*. ใน พนม เอี่ยมประยูร (บ.ก.), *รวมบทความทางวิชาการทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (น. 50). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วิรัตน์ จันทรพรกิจ. (2545). *อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง). NRCT. สืบค้นจาก https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/161899.

สกุลกานต์ หนองหาร. (2561). *การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). สืบค้นจาก https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/306915.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2557). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

สันติชัย สุขราษฎร. (2556). ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 7(3), 288-298.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). ระบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น. *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, 2(13), 2.

สันติชัย สุขราษฎร์. (2556). *ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:100736.

สามารถ ตราชู. (2560). *การนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาล* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก https://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/136.

ตรีพงศธร สัตย์เจริญ. (2549, 20 สิงหาคม). *การกระทำของรัฐบาลกับการออกพระราชกำหนด*. เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้นจาก http://public-law.net/public/printPublaw.aspx?ID=952

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2556). *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*. เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2566 จาก http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1866.

Benjamin, S. B. (2022, March 29). *Japan: Local Autonomy Is a Central Tenet to Good Governance*. ICMA. https://icma.org/articles/article/japan-local-autonomy-central-tene t-good-governance.

Rhodes, R.A.W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Routledge.