

สารนิพนธ์เรื่อง	ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการกำกับดูแลเทศบาลโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง
คำสำคัญ	ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ หลักปกครองตนเอง/การกำกับดูแล/การถอดถอนออกจากตำแหน่ง
นักศึกษา	พันธกร หนูเสมียน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.พัชมา จิตรมหีมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2557

### บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น การใช้อำนาจในการกำกับดูแลของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 กำหนดให้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น การกำกับดูแลของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการใช้อำนาจถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 นั้น เป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดการกระจายอำนาจที่มีแนวโน้มกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน โดยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 เป็นลักษณะการลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการใช้อำนาจในลักษณะการบังคับบัญชา ไม่ใช่การกำกับดูแล อันมีผลทำให้นายกเทศมนตรีต้องขาดคุณสมบัติตามมาตรา 48 เบญจ (4) กล่าวคือ มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งเท่ากับว่าการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีผลให้นายกเทศมนตรีต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง

จากการศึกษาวิเคราะห์การกำกับดูแลเทศบาล และแนวคิดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลในต่างประเทศพบว่า ในหลายประเทศนั้น การกระจายอำนาจมีแนวโน้มพัฒนามากขึ้น ในขณะที่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มลดลง ในบางประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้แค่ฟ้องศาลปกครองหากเห็นว่านายกเทศมนตรีประพฤติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีความประพฤติกระทบต่อตำแหน่งหรือต่อเทศบาล ไม่มีอำนาจในการถอดถอนนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่ออำนาจเป็นของศาลปกครอง ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเขี่ยนายกเทศมนตรีที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะหมดไป แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้แล้ว แต่ยังคงขาดกลไกขับเคลื่อนทำให้การใช้งบประมาณจรรยาบรรณภายใต้การควบคุมของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การไม่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเลยเสียทีเดียว และให้อำนาจการถอดถอนเป็นเรื่องของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว กระบวนการถอดถอนหรือคะแนนเสียงของประชาชนที่ออกมาอาจไม่ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ แม้ว่าจะมีความประพฤติเสื่อมเสียก็ตาม การถอดถอนโดยผู้กำกับดูแลจึงน่าจะคงมีอยู่ตามวิธีการดังกล่าวแต่จำกัดอำนาจไว้เพียงแต่ให้เสนอมีความเห็นต่อศาลปกครองเท่านั้น

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีเห็นว่านายกเทศมนตรีมีความประพฤติเสื่อมเสียการดำเนินการดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจของผู้กำกับดูแลให้ลดน้อยลงไป เพิ่มความคล่องตัวให้กับเทศบาลมากยิ่งขึ้น ลดระยะเวลากระบวนการในการถอดถอน แก้ไขปัญหาการเขี่ยหากได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรานี้ นายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากศาลปกครอง ซึ่งไม่กระทบต่อการจัดการเลือกตั้งใหม่ การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะนี้ย่อมส่งผลให้ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความเป็นสากลมากขึ้น การกำกับดูแลของรัฐมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้กับเทศบาล ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะเดียวกัน กระบวนการกำกับดูแลของรัฐไม่เสียหาย เทศบาลมีความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะได้ดีมากยิ่งขึ้น

<b>THEMATIC TITLE</b>	THE INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION: THE SUPERVISION ON THE MUNICIPALITY BY THE REMOVAL FROM OFFICE
<b>KEYWORDS</b>	INDEPENDENCE OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION/SELF-DETERMINATION PRINCIPLE/SUPERVISION/REMOVAL FROM OFFICE
<b>STUDENT</b>	PUNTAKORN NUŞAMIAN
<b>THEMATIC ADVISOR</b>	DR. PATCHA JITMAHUEMA
<b>LEVEL OF STUDY</b>	MASTER OF LAWS, PUBLIC LAW
<b>FACULTY</b>	FACULTY OF LAW, SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2014

### ABSTRACT

This term paper aims to study and analyze the independence of local administrative organization, self-determination principles by the local community, exercise of power for supervision the by State as prescribed by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 Section 282 which provides that shall the supervision of local government organization be done on necessary basis and by the supervision the State, especially through the provincial governor and the Interior Minister through the of removal from office the mayor. This study also covers comparative study on concepts, theories and principles concerned in Thailand and other countries.

Findings from the analysis suggest that the power of the Interior Minister to remove the mayor from his/her office as proposed by the Governor by the virtue of Section 73 of the Municipality Act B.E. 2496 is not consistent with the principle of self-determination, autonomy of local administrative organization, the concept and trend of decentralization in order to allow local government organization to perform public service that respond to the need of local community as much as possible. Exercise of power by the Governor and the Interior Minister by the virtue of the Municipality Act B.E. 2496 Section 73 is considered as a disciplinary action under the hierarchy system not supervision system. By exercising such power, that Mayor will be disqualified as the Section 48 penta (4) which means that he/she will be prohibited from being re-

elected as the mayor. In other word, exercise of power by the Governor and the Interior Minister has caused that mayor to be excluded from political election.

According to the study on supervision of municipality and legal concept relating to supervision of municipality in foreign countries, it reveals the trend of more decentralization approach in several jurisdictions while the Governor's power tends to be more decreased. In some countries, the Governor can only refer the case to the administrative court if he/she considers that the Mayor has violated public order of conducted any behavior in the manner that may adversely affect his/her position or the municipality. In other word, the Governor has no power to remove such mayor from his/her office. When it becomes the power of the administrative court, the practical problem about remedy for the mayor affected by administrative order issued by the Interior Minister and discretionary power exercised by the Governor will be set aside. In effect, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 provides the code of conduct for person holding political position but it seems lack of the mechanism for implementing such code of conduct effectively through monitoring and control by the Ombudsman. By omitting the impeachment power of the Governor and the Interior Minister and instead giving that power to direct vote by the public, the resulting vote may be not able to really impeach that mayor although it is publicly clear how disgraceful his act is. As such, impeachment by that method would be necessary but with limited power by submitting opinion to the administrative court.

As a guideline for solving those above mentioned problems, the author therefore proposes recommendations as follows:

The said provision should be amended to the effect that the Governor shall be able to submit his/her opinion to the administrative court if the former considers that the mayor has conducted disgraceful behavior. This will limit the power of supervision person while the time need for impeachment process will be reduced. This amendment also brings about solution to the impact from administrative order, that is, the mayor will be vacated from his/her position only when the order by the administrative court has issued. This will not have impact on the new election and accession procedures for the mayor.

By introducing the above recommendation, the provision of Section 73 of the Municipality Act B.E. 2496 will be more internationally standardized while the supervision by the State will be more in harmony with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550.

which will guarantee independence of the municipality, promote decentralization and public participation. At the same time, the supervision activities by the State is not affected while the municipality is given more flexibility to provide better public services