

บทที่ 1

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะ (Service public) แม้ว่าจะมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลมักไม่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากกระจายอำนาจมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับงบประมาณ (Budget) ซึ่งเป็นเรื่องที่นักการเมืองอาจให้ความสำคัญมากกว่าการพัฒนาประเทศและผลประโยชน์ของประชาชน

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization) เป็นหัวใจหลักของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักความเป็นอิสระ (Autonomy) ของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่น โดยต้องรักษาไว้และส่งเสริมให้มีมากยิ่งขึ้น แต่จนถึงปัจจุบันราชการส่วนกลาง (Central State Government) และราชการส่วนภูมิภาค (Local State Government) ยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการ ผู้บริหารในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ยังไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ เงินรายได้ และบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง¹

แม้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล มิใช่ลักษณะของการบังคับบัญชา กล่าวคือ เป็นการควบคุมดูแลและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่เข้าไปควบคุมการใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการตัดสินใจได้ก็ตาม ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง (Self-Government) ที่มุ่งเน้นถึงสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ตามกฎหมายและความชอบธรรมของประชาชน แต่การที่ประชาชนหรือบุคคล

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). “กฎหมายปกครอง”. วารสารกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2551. 25 (1), หน้า 30.

จะมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นเพียงใดนั้นเป็นเรื่องของรายละเอียดที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283³ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายในที่นี้ไม่ได้หมายถึงกฎหมายของฝ่ายบริหาร แต่หมายถึงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ⁴ โดยหากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีการกำกับดูแลที่เข้มข้น การบริหารงาน การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และราชการส่วนกลาง ซึ่งก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว การกระจายอำนาจก็เป็นแค่อุดมคติเท่านั้น ประชาชนไม่อาจมีอิสระในการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การควบคุมดูแลตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล (Municipality) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73⁵ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

² ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2540). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 3.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

๑๓๑

๑๓๑

⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 89.

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับดูแลการใช้อำนาจทางการปกครองและอำนาจในการวินิจฉัยปัญหากฎหมายครบเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียว แทนที่ให้เป็นอำนาจของศาลปกครองวินิจฉัยปัญหากฎหมาย และให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยปัญหาทางการบริหารอันจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของเทศบาลในการปกครองตนเอง หากเทศบาลมีปัญหาในประเด็นทางกฎหมายหรือนายกเทศมนตรีบริหารงานผิดพลาดในทางแกกฎหมายก็ให้ศาลเข้ามามีบทบาทใช้อำนาจวินิจฉัยการที่กฎหมายให้อำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยสามารถครอบงำท้องถิ่นได้

การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กรณีนี้ราชการส่วนกลางและบุคคลหรือองค์กรที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้ยังคงมีอำนาจอยู่ การกระจายอำนาจมีข้อจำกัด กล่าวคือ ความเป็นอิสระของเทศบาลยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (Tutelle) ที่มีอยู่เหนือเทศบาล อันเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เหมือนอย่างเช่น การบริหารราชการของประเทศไทยดังที่ยังคงเน้นหนักไปยังการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่า ดังนั้นการดำเนินการต่างๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการบริหารเทศบาลจึงยังคงไม่มีอิสระเท่าที่ควรจะเป็นผลของความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ยังเป็นการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Organization) ยังต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา⁷

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีนโยบายในการส่งเสริมการปกครองตนเองให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะในรูปแบบเทศบาลนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2477 ซึ่งกำหนดให้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะความเจริญของท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลตำบล (District Municipality) เทศบาลเมือง (Town Municipality) และเทศบาลนคร (City Municipality) การริเริ่มกฎหมายว่าด้วย

ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด.

⁶ อมร รักษาสัตย์. (2538). *เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร. หน้า 7.

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2553). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 76-77.

เทศบาลในระบบโครงสร้างที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่ม ข้าราชการจะต้องเป็นผู้ควบคุม และประชาชนเป็นผู้รับเอาระบบการปกครองท้องถิ่น วิวัฒนาการของเทศบาลไทยเป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลของฝ่ายการเมืองและข้าราชการเป็นหลัก กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลมีนโยบาย โดยการมอบหมายการบริการท้องถิ่นแบบเทศบาลให้ประชาชนเป็นหลักมากกว่าที่จะเกิดจากพื้นฐานความต้องการในท้องถิ่นหรือในเขตเทศบาล กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งเทศบาล โดยประชาชนไม่ได้เรียกร้องของให้มีการจัดตั้ง ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าลักษณะดังกล่าวนี้ขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ที่จะบริหารปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว⁸ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้เปิดโอกาสและให้อิสระในปกครองตนเองของประชาชนมากขึ้น โดยลำดับ

เทศบาลในประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับประเทศทั้งหลายที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยมีการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้อิสระในการบริหารจัดการตนเอง และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นเองนั้น เมื่อรัฐกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมาให้แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีการรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสาธารณะและประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด ในขณะที่เดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องมีการรับผิดชอบต่อร่วมกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การรับผิดชอบต่อจึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนต้องร่วมรับผิดชอบ โดยต้องใช้อำนาจในขอบเขตของตนอย่างสมดุล การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องกระจายอำนาจอย่างจริงจัง หลักการดังกล่าวนี้แม้จะเป็นสากล แต่ประเทศต่างๆ ก็มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันออกไป ในกรณีของประเทศไทยนั้น นิยมวิธีการจัดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจการจ้ดบริการสาธารณะไว้ที่องค์กรของรัฐบาลในส่วนกลางมาช้านานแล้วดังที่ทราบกันโดยทั่วไป⁹

รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดแบบระบบและรูปแบบความเป็นไปของประเทศ โดยบัญญัติบทบาทหน้าที่ขององค์กร กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ในรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิในชุมชน (Community Rights) อย่างชัดเจน โดยจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจและสิทธิใหม่ระหว่างรัฐกับชุมชนในทิศทางที่รัฐให้การยอมรับ

⁸ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2546). *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 76-77.

⁹ จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 27-32.

และการดำรงอยู่อย่างเสมอภาคของชุมชนร่วมกับรัฐ เช่น สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ทั้งนี้ จุดประสงค์ก็เพื่อให้มีการเมืองภาคตัวแทนและให้การเมืองท้องถิ่นแบบตัวแทนมีบทบาทเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการเมืองภาคพลเมืองก็มีบทบาทในการกำกับดูแลการเมืองภาคตัวแทน เช่นเดียวกัน เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระของประชาชนตามระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย และเป็นการกำหนดทิศทางของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนได้รับการมอบหมายภารกิจและรายได้จากรัฐเพิ่มขึ้น การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก็มีให้เห็นกันมากขึ้น เป็นการก่อกำเนิดการเมืองภาคพลเมืองหรือมีการใช้การเมืองเพื่อการต่อสู้กันของการเมืองภาคตัวแทนกับการเมืองภาคพลเมือง¹⁰

การถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285¹¹ ได้วางระบบการถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยกำหนดให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของประชาชน ส่วนอำนาจของราชการส่วนกลางและที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ โดยจะวางหลักไว้แค่การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การลงคะแนนเสียงถอดถอน (Recall) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกประชาธิปไตย แต่ยังไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) กระบวนการถอดถอนเริ่มต้นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อ ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี ขอให้จัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดำเนินการจัดการลงคะแนนซึ่งในต่างประเทศการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส ประเทศแคนาดา ทั้งนี้ มีการกำหนดให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹⁰ ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). *การเมืองท้องถิ่น การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร. หน้า 225-226.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

พุทธศักราช 2540 โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งจะมีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อ หลักเกณฑ์การเข้าชื่อ การลงคะแนนเสียงถอดถอน และการคัดค้านการลงคะแนนเสียงถอดถอน สำหรับเหตุในการที่จะมีการร้องขอให้ถอดถอนนั้น กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

การกำกับดูแลเทศบาลที่เป็นอยู่ในขณะนี้จึงให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมากจนเกินความจำเป็น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งน่าจะเป็นเรื่องของประชาชนไป ไม่น่าจะเป็นอำนาจของฝ่ายรัฐอีกต่อไป การกำหนดให้มีการถอดถอนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งยังสร้างปัญหาให้กับการบริหารงานของนายกเทศมนตรี

การใช้อำนาจถอดถอนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่หากมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากฝ่ายปกครอง นายกเทศมนตรีผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตาม มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹² ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)¹³ แห่งพระราชบัญญัติ

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (94 ก), หน้า 1.

มาตรา 44 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตาม มาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๑๓๑

๑๓๑

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (94 ก), หน้า 1.

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมิชอบ.

เดียวกันซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจโดยบิดเบือน (détournement de pouvoir) ไม่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบหรือกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญ (vice de forme) ศาลก็อาจเพิกถอนให้ได้¹⁴ แต่หากเป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หากผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจเป็นไปตามกฎหมายแล้ว ศาลปกครองก็จะไม่ก้าวล่วงไปสั่งการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยศาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ อันจะส่งผลให้การถอดถอนนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากอำนาจหน้าที่ที่รัฐมอบให้ ทั้งที่แท้จริงแล้วประชาชนเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของรัฐ การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงควรเป็นเรื่องของประชาชน เพราะรัฐได้กระจายอำนาจให้กับประชาชนไปแล้ว

อีกประการหนึ่ง กระบวนการพิจารณาของต้องใช้ระยะเวลาานาน อีกทั้งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 7¹⁵ กำหนดให้มีการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ซึ่งต่อมาแม้ว่าศาลจะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การเลือกตั้งที่จัดการ โดยถูกต้องตามกฎหมายในครั้งหลังนี้ ความเสียหายของนายกเทศมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งในครั้งก่อน ศาลจะเยียวยาอย่างไรเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษา ซึ่งจะแตกต่างจากการเยียวยาปัญหาที่เกิดจากการ โยกย้ายข้าราชการประจำที่จะมีตำแหน่งให้โยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้ อีกประการหนึ่งตำแหน่งของข้าราชการสามารถสามารถมีตำแหน่งได้เป็นระยะเวลาานานมีข้าราชการคนอื่นสามารถรักษาราชการแทนได้ แต่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีไม่สามารถมีตำแหน่งที่ว่างเป็นระยะเวลาานานได้ ทั้งด้วยบทบัญญัติของกฎหมายและด้วยผลกระทบที่จะเกิดความเสียหายแก่เทศบาลและประชาชนเป็นส่วนรวมอีกทั้งกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะตัว ข้าราชการประจำไม่สามารถรักษาราชการแทนได้ หากให้ประชาชนเข้าชื่อในการถอดถอนอย่างเดียว หรือให้ผู้กำกับดูแลทำได้

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 437-439.

¹⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545. (2545, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนที่ 107 ก), หน้า 1.

มาตรา 7 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

แต่ขอให้ศาลปกครองเข้ามาใช้อำนาจในการพิจารณา ปัญหาในจุดนี้ก็คงไม่เกิดขึ้น เหมือนอย่างกรณีของนางเปรมฤดี ชามพูนท นายกรัฐมนตรีนครพิชญ์โลก ที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีหมายเลขแดงที่ อ.509/2554¹⁶ มีผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยว่านางเปรมฤดี ชามพูนท ไม่มีส่วนได้เสียกับในสัญญา กับเทศบาลนครพิชญ์โลก คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลกทำให้นางเปรมฤดี ชามพูนท ไม่ขาดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครพิชญ์โลก เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 และต่อมาได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครพิชญ์โลก แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลก อันเป็นผลให้นางเปรมฤดี ชามพูนท ต้องตกเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามมาตรา 45 (17) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545¹⁷ ประกอบมาตรา 48 เบญจ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496¹⁸ และต้องพ้นจากตำแหน่ง

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.509/2554 วินิจฉัยว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลกเคยมีคำสั่งว่า นางเปรมฤดี ชามพูนท ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลนครพิชญ์โลก อันมีผลให้นางเปรมฤดี ชามพูนท ไม่พ้นจากการเป็นนายกเทศมนตรีนครพิชญ์โลก ส่งผลให้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีพิชญ์โลกในคราวต่อมา คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่านางเปรมฤดี ชามพูนท มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลนครพิชญ์โลก ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลกที่วินิจฉัยว่า นางเปรมฤดี ชามพูนท ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลนครพิชญ์โลก ผลของคำพิพากษาดังกล่าวทำให้นางเปรมฤดี ชามพูนท ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครพิชญ์โลก และขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครพิชญ์โลก ในคราวต่อมาด้วย.

¹⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545. (2545, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนที่ 107 ก), หน้า 1.

มาตรา 45 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑๗๑

๑๗๑

(17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

¹⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

๑๗๑

๑๗๑

นายกเทศมนตรีนครพิบูลย์ โลก เนื่องจากขาดคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ได้ถือเอาวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นางเปรมฤดี ชามพูนท พ้นจากตำแหน่งในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2555 เป็นข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยสั่งการให้ถอนชื่อนางเปรมฤดี ชามพูนท ออกจากการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ส่งผลกระทบต่อการจัดการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งนายกเทศมนตรี นครพิบูลย์ โลก

ประกอบกับการบริหารงานของนายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หากดำเนินนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือบริหารเทศบาลเทศบาลไม่เป็นไปตามประโยชน์ของประชาชน ก็ย่อมไม่ได้รับเลือกเข้ามาอีก และการบริหารงานของนายกของเทศมนตรีก็มุ่งเน้นการให้บริการประชาชน เพื่อให้ประชาชนพึงพอใจ การที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ไม่ใช่จะเกิดขึ้นได้โดยง่าย แต่การที่รัฐกระจายอำนาจอย่างไม่ควรจะเป็น และยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการให้คุณให้โทษกับนายกเทศมนตรี ย่อมเป็นการเปิดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ทำให้การดำเนินนโยบายต้องอยู่ภายใต้ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางแทนที่จะมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้เทศบาลทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงประการเดียว เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้ว่ารูปแบบจะมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมีอิสระจากรัฐมาก แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่เป็นเช่นนั้น เทศบาลยังคงมีอำนาจจำกัดมาก โดยถูกควบคุมทั้งโดยกฎหมายและคำสั่งจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ถูกครอบงำโดยรัฐอย่างมาก หรือเป็นเพียงการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแต่รูปแบบ (Norminal Local Self Government)¹⁹ หรือไม่สามารถสั่งการให้หน่วยงานในกำกับดูแลปฏิบัติตามที่ตนเองเห็นควร หากราชการส่วนกลางและที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ ยังคงมีอำนาจบังคับบัญชา สามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่เห็นว่าถูกต้องหรือเหมาะสม รวมทั้งสามารถแก้ไข ยกเลิก เพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม และยังคงมีอำนาจลงโทษทางวินัย มีอำนาจในการให้บำเหน็จความชอบ ให้คุณให้โทษได้ กรณีนี้จึงเป็นการบังคับบัญชา ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง การกำกับดูแลโดยไม่มีอำนาจถอดถอน

(3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

๑๓๑

๑๓๑

¹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ต่างประเทศ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 360.

ก็เพียงพอที่เทศบาลที่เจริญก้าวหน้าสามารถดำเนินการกิจตอบสนอง หรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่²⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ถึง มาตรา 284 มีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเอง ทั้งในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้คงหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ไม่กำหนดผู้เข้าชื่อไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ เพื่อให้สามารถปรับให้แตกต่างกันได้ตามขนาดและจำนวนประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹ หลักเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะปกครองและกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีที่มีความประพฤติเสื่อมเสียนั้น อาจถือเป็นการไม่เคารพต่อเจตจำนงหรือการตัดสินใจของประชาชนในเขตเทศบาล เพราะตำแหน่งนายกเทศมนตรี (Mayor) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล มิได้มาจากการแต่งตั้งขององค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นจนกระทบเจตจำนงของประชาชนในเทศบาล ทำให้เทศบาลไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร อีกทั้งในการกำหนดนโยบายการบริหารงานเทศบาลก็อาจเป็นไปในทางที่โดนครอบงำจากราชการส่วนกลาง แทนที่จะกำหนดนโยบายหรือทิศทางการบริหารงานเทศบาลที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการบริหารงาน

แม้ว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ จะกดดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่การกำหนดอำนาจดังกล่าวมิได้เกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ การเงินและการคลัง ทำให้อำนาจของท้องถิ่นยังถูกยึด

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). "การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน". *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25 (1), หน้า 12.

²¹ มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 596.

โยงอยู่ที่อำนาจส่วนกลาง คือ รัฐบาล²² การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจการกำกับดูแลเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้เกินความจำเป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้การบริหารเทศบาลไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีการใช้อำนาจของรัฐและราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐมอบอำนาจให้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล ทำให้บางครั้งการตัดสินใจดำเนินกิจการใดๆ ต้องคอยปฏิบัติตามหรือต้องอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจอย่างอิสระในการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระ ไม่ใช่ความเป็นเอกเทศ จากรัฐ เมื่อท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ท้องถิ่นจึงไม่ใช่รัฐอิสระและดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ²³ ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 1 หมวด 1 บททั่วไป จึงได้กำหนดว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจใช้อำนาจอย่างอิสระจนเกินขอบเขตได้ หลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารบุคคล การบริหารการเงินและการคลังของตนเองภายใต้กรอบของกฎหมายและภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการบริการสาธารณะระดับชุมชน ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินการกิจรัฐในระดับประเทศและระดับภูมิภาค และให้คำปรึกษาสนับสนุน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่งเท่าที่จำเป็น รวมทั้งหลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มาตรฐาน มีการบริหารงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน²⁴ พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้อำนาจในการถอดถอนนายกเทศมนตรีแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทบไม่มีประโยชน์ในทุกแง่มุมที่กล่าวมา

การกำกับดูแลเทศบาลเป็นกรณีที่จำเป็นและสำคัญที่จะต้องมีไว้เพื่อให้เทศบาลได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อาศัยความเป็นอิสระเพื่อเป็นช่องทางให้บุคคลใดแสวงหาประโยชน์ได้ แต่การกำกับดูแลที่เหมาะสม ให้เกิดความสมดุลระหว่างการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจ

²² ทิพย์พาพร ตันดิสุนทร. (2554). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: พี.เพรส. หน้า 17.

²³ ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 229.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

ถ้าปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไปอาจเกิดความหลากหลายจนเกิดปัญหาตามมาได้ เพราะฉะนั้น ความสมดุลจะมีความจำเป็นและสำคัญที่สุด²⁵ ตลอดจนหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อให้เทศบาล มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดอย่างแท้จริง

มาตรการกำกับดูแลนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่งผลให้ เทศบาลไม่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคสามารถใช้อำนาจตาม มาตรา 73 ให้คุณหรือให้โทษแก่นายกเทศมนตรีได้ ย่อมทำให้นายกเทศมนตรีเกิดความเกรงกลัว หรือหวั่นเกรงต่อการใช้อำนาจดังกล่าวของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ สามารถใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการข่มขู่และควบคุมนายกเทศมนตรีให้เชื่อฟังคำสั่งได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะมีลักษณะที่ไม่ต่างจากการบังคับบัญชาเหมือนในอดีต แนวคิดเรื่องการ กระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญก็กลายเป็นเพียง เรื่องในอุดมคติเท่านั้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวมาแล้ว จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นศึกษากรณี การกำกับดูแลเทศบาล เพื่อหาแนวทางกำกับดูแลเทศบาลที่เหมาะสม เพื่อให้เทศบาลมีความ เป็นอิสระใน การบริหารงาน การบริหารบุคคล การเงิน และการคลัง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ในการ บริหารงาน การกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรี ประชาชนสามารถกำหนดความเป็นไป ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การเลือกตั้งและการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นอำนาจของประชาชน ไม่ใช่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. พิจารณาถึงความเป็นมาของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาลของไทย เพื่อให้ทราบประวัติศาสตร์ความเป็นมาและแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาลตั้งแต่ ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การกำกับดูแลเทศบาลให้เกิดความสมดุล มีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักการปกครองตนเอง โดยกำกับและดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

²⁵ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็้อปปี. หน้า 117.

2. ศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับแนวทางการกำกับดูแลเทศบาลของไทย
3. วิเคราะห์การกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายไทย ค้นหาแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสม การกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นในขณะที่ยังคงการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
4. วิเคราะห์กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นกรณีการกำกับดูแลเทศบาล
5. เสนอแนวทางการกำกับดูแลเทศบาลที่เหมาะสม มีความสมดุล ตามหลักการปกครองตนเองและประโยชน์ของประชาชน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การกำกับดูแลเทศบาลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด ส่งผลให้การบริหารเทศบาลของนายกเทศมนตรีขาดความเป็นอิสระ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ที่ต้องการให้เกิดความเป็นอิสระแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะปกครองและกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นตนเองภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น การทำให้พ้นจากตำแหน่งหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้บริหารเทศบาลจึงควรเป็นอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย การกระจายอำนาจที่แท้จริงควรให้เทศบาลมีความเป็นอิสระ มีการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมจะทำให้เทศบาลมีขีดความสามารถในการให้บริการประชาชนได้ดีมากยิ่งขึ้น นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจอย่างเต็มที่ โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลเทศบาล โดยมุ่งเน้นการสั่งให้พ้นและการถอดถอนจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยศึกษาประวัติและวิวัฒนาการของระบบกฎหมายตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันในภาพรวมเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาล โดยพิจารณาเปรียบเทียบทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ว่ามีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร และนำมาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายกฎหมายของไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาจากตำรา วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ หนังสือและบทความ รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากอินเทอร์เน็ต และเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนบทบัญญัติกฎหมายของประเทศต่างๆ และแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยนำข้อมูลมารวบรวมเป็นหมวดหมู่และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาข้อเสนอแนะที่เหมาะสม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหรือปรับปรุงกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งเสนอปัญหาบางประการในการใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้รู้ถึงความเป็นมาของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาลของไทย เพื่อให้ทราบประวัติศาสตร์ความเป็นมาและแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาลตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การกำกับดูแลเทศบาลเกิดความสมดุล มีอิสระในการบริหารงานตามหลักการปกครองตนเอง กำกับดูแลทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
2. ทำให้ทราบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับแนวทางการกำกับดูแลเทศบาลของไทย
3. ทำให้เข้าใจการกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายไทย ค้นหาแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสม การกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
4. ทำให้เห็นถึงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นกรณีการกำกับดูแลเทศบาล

5. ทำให้สามารถเสนอแนวทางการกำกับดูแลเทศบาลที่เหมาะสมและมีความสอดคล้องตามหลักการปกครองตนเองและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน