

ข้อจำกัดกฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาล

LEGAL RESTRICTIONS REGARDING THE MAYORAL OPERATION CONTROLS PERFORMED BY THE MUNICIPAL COUNCIL

อนุสรณ์ โอโลรัมย์ *

Anusorn Olorum *

วันที่รับบทความ 26 กรกฎาคม 2566

วันที่แก้ไขบทความ 24 สิงหาคม 2566

วันที่ตอบรับบทความ 25 สิงหาคม 2566

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นิติกร เทศบาลตำบลชานี

* Bachelor of Laws Sukhothai Thammathirat Open University, Legal Officer, Chamni Subdistrict Municipality

* e-mail: pao2932@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยกลไกการควบคุมโดยสภาเทศบาล (2) ศึกษาถึงหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาล (3) เปรียบเทียบวิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมายไทย เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาล เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

ผลการศึกษาพบว่า (1) การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี จำเป็นต้องถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการควบคุมฝ่ายปกครอง และหลักความไม่ไว้วางใจ (2) สภาเทศบาลมีข้อจำกัดกฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี ได้แก่ การรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลได้เพียงปีละครั้ง สภาเทศบาลไม่มีสิทธิอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินสะสม ในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินได้ (3) ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เพื่อถ่วงดุลอำนาจบริหาร สมาชิกสภาไม่มีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ และในกรณีที่มีภัยพิบัติฉุกเฉินเกิดขึ้น เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว ต้องเสนอให้สภารับรองในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา (4) จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้ ให้อำนาจสภาเทศบาลเรียกรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งต่อปี ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเทศบาล โดยความเห็นชอบจากสภา ให้สมาชิกสภาไม่มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 โดยกำหนดว่า ภายหลังจากผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมตามความจำเป็น กรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นไปแล้วนั้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอรายงานการอนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นรับรอง ในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภาท้องถิ่น

คำสำคัญ สภาเทศบาล, นายกเทศมนตรี, การควบคุม

Abstract

The objectives of this independent study were to 1) investigate concepts and theories regarding the mayoral operation controls through the control mechanism performed by the municipal councils, (2) investigate Thailand laws and foreign laws associated with the mayoral operation controls performed by the municipal councils, (3) compare, analyze restrictions of Thailand laws regarding the mayoral operation controls performed by the municipal councils,

and compare such laws to related international laws, and (4) propose suggestions regarding law amendments that are considered legal restrictions for the municipal councils to control the mayoral operations.

In accordance with the findings, it was discovered that (1) Speaking of the mayoral operations, there must be the balance of power between the Legislative and the Executive based on the principles regarding the decentralization of the administration, the separation of power, the administrative controls and trusts., (2) The municipal councils appear to hold legal restrictions regarding the mayoral operation controls, and these consist of the report acknowledgment of the operations depending on the enforced policies that the mayors are allowed to declare to the municipal councils once a year, the fact that the municipal councils have no rights to make a general discussion addressed to call for a vote of no confidence and have no rights to control over the accumulated spending for an emergency circumstances., (3) Japan has assigned the head of the Administrative to have the legal right to appoint an executive committee based on the municipal councils' agreements with a focus on generating the balance of administrative power. The members of Parliament have the legal right to make a motion of no confidence that they have for the head of the Administrative. Besides, in the event that an emergency disaster occurs, once the head of the Administrative has already made a point of carrying out one action, he or she shall make a proposal requesting approval at the foremost opportunity of the successive council meeting., and (4) There shall be, therefore, additional law amendments regarding Municipal Act B.E.2496, as declared: The municipal councils shall request a call for operation performance reports based on the enforced policies that the mayors are allowed to declare to the municipal councils no longer than twice a year. The municipal councils shall appoint the municipal executive board with the council's approval. The members of the Parliament shall have the legal right to sign up for the opening of a general discussion in order to call for a vote of no confidence to make an additional law amendment regarding the regulations of the Ministry of Interior that emphasizes money acceptance, disbursement of deposits, money storage, and money audit of Local Administrative Organization Act B.E. 2547 Amendment (No. 4)(Amended) under the note that after the local administrators have approved the accumulated spending as appropriate for the emergency disaster that occurred, the local administrators shall be requested to report on the

accumulated spending approval to the municipal councils so that the municipal councils can make approval in the foremost opportunity of the successive council meeting

Keywords: Municipal council, mayor, control

1. บทนำ

เทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่น และมีสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งของเทศบาลนั้น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี อันเป็นอำนาจการถ่วงดุลการบริหารหรือควบคุมฝ่ายบริหารไม่ให้กระทำการเกินขอบเขต ของกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือนโยบาย ฯลฯ หรือเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในการบริหารราชการของเทศบาล

การให้อำนาจแก่สภาเทศบาลยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยไม่เกรงกลัวต่อการถูกตรวจสอบจากสภาเทศบาลแต่อย่างใด เช่น การเสนอเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ หรือไม่ให้ความเห็นชอบตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีการยุบสภาเทศบาล กรณีดังกล่าวนี้ ทำให้สภาเทศบาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่นายกเทศมนตรีเสนอ แม้ว่าการตราเทศบัญญัติ ดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น หรือการตราเทศบัญญัตินั้น ไม่เป็นไปเพื่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การควบคุมนายกเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลของประเทศไทย ที่มีลักษณะอันเป็นการควบคุมเหนือบุคคลหรือองค์กร มีข้อจำกัดทางกฎหมาย เช่น การแถลงนโยบายหรือการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของนายกเทศมนตรีต่อสภาเทศบาลนั้น ก็เปรียบเสมือนการแจ้งให้ที่ประชุมสภาเทศบาลทราบเท่านั้น การไม่ดำเนินการดังกล่าวของนายกเทศมนตรีไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนการให้อำนาจสภาเทศบาลตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อดำเนินกิจการสอบสวนเรื่องใดๆได้ก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่กิจการของสภาเทศบาลเท่านั้น

แม้สภาเทศบาลจะสามารถตั้งกระทู้ถามหรือขออภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลได้ แต่การตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายดังกล่าว เป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือนำปัญหามาตีแผ่เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปแก้ไขหรือแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหา หากฝ่ายบริหารกลับเพิกเฉย หรือแก้ปัญหามิได้เท่าที่ควร ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น การอภิปรายทั่วไปของสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นเพียงการนำเสนอปัญหาหรือตีแผ่ความล้มเหลวของการบริหารงานของฝ่าย

บริหารเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งได้ จึงเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาลในการควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรี

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมนายกเทศมนตรีที่ใช้อำนาจตัดสินใจกระทำการแทนสภาเทศบาล กรณี การใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาล ในสถานการณ์สาธารณภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉินของประเทศไทย อีกด้วย

ดังนั้น หากอำนาจของสภาเทศบาลยังมีข้อจำกัดเช่นนี้ ย่อมไม่เกิดจากถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารและไม่เกิดการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยใช้กลไกของสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น สามารถให้ความไว้วางใจในการบริหารราชการของนายกเทศมนตรี เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ฯลฯ รวมทั้งสอดคล้องตามความต้องการประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับข้อจำกัดกฎหมายของสภาเทศบาลในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี

2.1 แนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

แนวความคิดของการควบคุมฝ่ายบริหาร เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมันเจริญรุ่งเรือง ขณะนั้นชาวโรมันมีปัญหาความเดือดร้อน จึงต่างมาร้องทุกข์ต่อผู้ปกครองจำนวนมากจึงมีแนวคิดจัดให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ (office of censor) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบควบคุมกิจการและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่อาจก่อความเสียหายแก่ราษฎร ประกอบกับผู้ปกครองในสมัยนั้นมีพระราชอำนาจเด็ดขาด เกิดการบริหารประเทศที่กระหิณสิทธิของราษฎร การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยประชาชนจึงเป็นที่มาของแนวคิดการควบคุมฝ่ายบริหาร ปัจจุบันปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารนับเป็นปัญหาสำคัญในทุกๆประเทศ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันขยายวงกว้างออกไปอย่างมาก ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรมากขึ้นตามลำดับ สำหรับปัญหาการของการควบคุมฝ่ายบริหารสามารถแยกออกเป็นการควบคุมโดยวิธีการการเมืองในสภากรณ์ที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล และการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการในการกระทำที่ฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง¹

2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ

หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออซึ่งแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้ทั้ง 3 อำนาจนี้ ถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) ตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

¹ วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, “การควบคุมฝ่ายบริหาร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น. 20-23.

ดังที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 16 ว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้”² ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ จะแยกประเภทของอำนาจและแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจด้วย เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว ดังนี้³

1) อำนาจในการตราบทบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในรัฐนั้น รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายและการยกเลิกกฎหมาย มีรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจ

2) อำนาจในการปกครองหรือบริหารประเทศเพื่อดูแลให้รัฐมีความมั่นคงปลอดภัย จากภายในและภายนอกประเทศรวมทั้งเกิดความสงบเรียบร้อยมีรัฐบาลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจ

3) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและสามารถลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายหรือเรียกว่าอำนาจตุลาการ มีองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจ

2.3 การควบคุม

การควบคุม โดยเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ มีความหมาย 2 นัย คือ ความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ เป็นการควบคุมการกระทำทุกอย่างไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ นอกเหนือจากนิติกรรม ซึ่งรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย⁴

ความหมายอย่างแคบ คือ การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่นๆ ด้วย เป็นอำนาจตรวจสอบเฉพาะเรื่องเท่านั้น

“การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ประการหนึ่งและ การเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง⁵

“การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การดูให้ถูกต้องก่อนมีนิติกรรมทางปกครองว่า ฝ่ายปกครองดำเนินการถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในแง่การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น การตรวจสอบนั้นมี หลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่า เป็นการควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครองโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2563), น. 213.

³ อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), น. 51-52.

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทกฎหมายปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539), น. 186 – 187.

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551), น. 16.

ดังนั้น “การตรวจสอบควบคุมฝ่ายปกครอง” จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุม โดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือ “การคุ้มครองประชาชน” จากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง⁶

2.4 แนวคิดความไม่ไว้วางใจ

มักซิมิเลียน เดอโรเบสปีแยร์ (Maximilien de Robespierre) เป็นนักกฎหมาย นักการเมือง รวมทั้งเป็นหนึ่งในบุคคลผู้มีบทบาทที่สุดในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส และเป็นกระบอกเสียงให้แก่คนยากจนในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ได้กล่าวไว้ว่า “ความไม่ไว้วางใจ” ไม่ว่าท่านจะกล่าวถึงถ้อยคำนี้เช่นไร ข้าพเจ้าเห็นว่ามันคือองค์rixแห่งสิทธิของปวงชน... ความไม่ไว้วางใจเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพ เช่นเดียวกับความหึงหวงที่เป็นส่วนหนึ่งของความรัก” ประโยคดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความรักที่คนทั่วไปมักมีให้กัน เมื่อความรักเกิดแก่บุคคลใด การครอบครองหึงหวงก็ย่อมมีขึ้นแก่บุคคลนั้น เป็นของธรรมดา ไม่มีบุคคลใดที่จะยอมให้คนรักของตนเองไปมีสัมพันธ์ฉันคู่สาวกับชายหรือหญิงอื่น เสรีภาพของปวงชนก็เช่นเดียวกัน หากผู้มีอำนาจไร้ซึ่งความไว้วางใจ การประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชนจะเกิดขึ้นได้อย่างไร การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความไม่ไว้วางใจได้ เหตุนี้ การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ถือการตรวจสอบนี้ เป็นหัวใจสำคัญของการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์กับความไม่ไว้วางใจอย่างแนบแน่นก็คงไม่อาจปฏิเสธอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คอยถ่วงดุลตรวจสอบ ยับยั้งอำนาจซึ่งและกัน โดยเฉพาะการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁷

2.5 การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะ และบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว พบว่ากิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำนั้นถือเป็นกิจกรรมสำคัญของประเทศ ที่ต้องมีการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลหรือเรียกว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (Political control of Government) ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแลและเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ (accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) ซึ่งการควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลายมาตรการตั้งแต่สถานเบา ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การควบคุมโดยวิธีการงบประมาณ ไปจนถึงสถานหนัก ได้แก่ การอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อันเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง⁸

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 22 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), น. 299.

⁷ ฐาณกร ศิริฤทธิ์วัฒนา, “ความไม่ไว้วางใจ: บทบาทของ องค์กรตุลาการในระบอบประชาธิปไตย,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 47, ฉบับที่ 2, น.352 (2561).

⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2530), น. 499.

การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมีลักษณะสำคัญ “เป็นไปตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย” ด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและเคารพเสียงส่วนใหญ่ ราษฎรจึงควรมีโอกาส ตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลตลอดจนรัฐสภาได้โดยเฉพาะการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของประเทศในทุกเรื่อง ฝ่ายบริหาร จึงมีอิทธิพลและอำนาจอย่างมากมาจําเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมให้ปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชน⁹ เมื่อราษฎรเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้เสียภาษีให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นก็ตาม สภาซึ่งได้รับความเห็นชอบจากราษฎร แต่คณะรัฐมนตรีผู้บริหารประเทศไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงไม่อาจบริหารประเทศโดยลำพังได้ หากแต่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของสภา จึงควรให้สภาควบคุมการทำงานได้ เพื่อให้ใกล้เคียงกับหลักที่ว่าประชาชนมีส่วนในการควบคุมรัฐบาลโดยผ่านทางสภาให้มากที่สุด หรืออีกนัยก็คือประชาชนควบคุมสภา และสภาควบคุมรัฐบาล¹⁰การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน เมื่อฝ่ายบริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายในการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น การควบคุมฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยกระทำผ่านกลไกของสภาท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักปกครองตนเอง ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 252 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัตินี้ ทำให้เห็นถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ฝ่ายบริหาร) และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ฝ่ายนิติบัญญัติ) และเมื่อพิจารณาตามโครงสร้างเช่นนี้จะทำให้เห็นถึงอำนาจ 2 ประการ คืออำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการปกครองประชาธิปไตย และการกำหนดให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ถือได้ว่าเป็นการสร้างการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยและสร้างพื้นฐานการเรียนรู้เรื่องระบบการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองระดับชาติในระบบรัฐสภา ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีผู้บริหารมาจากการให้ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชน การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ในการควบคุมและความไว้วางใจจากผู้แทนประชาชน มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ เช่น การกำหนดให้มีการแถลงนโยบายก่อนการเข้ารับหน้าที่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การให้ความเห็นชอบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

⁹ Ernest S. Griffith, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา, แปลโดย นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), น. 170 -171.

¹⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9.

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลในประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

จากการศึกษาการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยสภาท้องถิ่น ตามกฎหมายของประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) แม้ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่พบว่า การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี (ประเทศไทย) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี (ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้) โดยสภาท้องถิ่น ของแต่ละประเทศก็ยังมีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

3.1 การควบคุมเหนือบุคคลหรือองค์กร

ประเทศไทย กำหนดการควบคุมเหนือตัวนายกเทศมนตรีโดยสภาเทศบาล ดังปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 48 ทศ ที่ว่า ก่อนที่นายกเทศมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ ภายใน 30 วันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งนั้นต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล และรวมไปถึงการกำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปีด้วย มาตรา 32 กำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาลเพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วนำเสนอรายงานต่อสภาเทศบาล รวมไปถึงการให้อำนาจสภาเทศบาลอนุญาตให้เทศบาลกู้เงินจากกระทรวงทบวงกรม องค์กรหรือ นิติบุคคลต่างๆ โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเทศญี่ปุ่น กำหนดไว้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และกฎหมายปกครองตนเอง (Local Autonomy Law)¹¹ โดยให้ฝ่ายสภามีอำนาจควบคุมเหนือตัวผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี ในเรื่องการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารในท้องถิ่นตามที่หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอนั้น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานผู้สอบบัญชี เป็นต้นซึ่งคณะกรรมการบริหาร นั้น จะมีลักษณะการทำงานแบบไม่เต็มเวลาเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะ รวมถึงการไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณ ไม่มีอำนาจเสนอกฎหมาย ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆรวมทั้งไม่มีอำนาจส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล¹² นอกจากนี้ยังมีการให้อำนาจสภาในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ และมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล¹³ และรวมไปถึงการให้ความเห็นชอบรองผู้ว่าราชการจังหวัดและรองนายกเทศมนตรี ที่เสนอจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี¹⁴

¹¹ โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), น. 63.

¹² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศ เปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), น. 158-159.

¹³ โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559), น. 74.

¹⁴ สำนักงาน ก.ธ. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, “รายงานการศึกษาดูงานด้านการปกครองของประเทศญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566, จาก <http://local.moi.go.th/2009/pdf/thaijp.pdf>.

ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) นั้น Local Autonomy Act แก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ 1995 กำหนดหลักการควบคุมเหนือบุคคลผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี โดยการให้อำนาจสภาตั้งคณะกรรมการสามัญ ทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณากฎหมายข้อร้องเรียนรวมถึงการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจในการยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกพันธบัตรของท้องถิ่นเพื่อระดมเงินในกรณีเกิดภาวะฉุกเฉิน อำนาจให้ความยินยอมให้ฝ่ายบริหารก่อภาระหนี้ผูกพันทางหนี้สินต่างๆ¹⁵

3.2 การควบคุมเหนือการกระทำ

ประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมเหนือการกระทำโดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 60 และ มาตรา 62 ที่ให้อำนาจสภาเทศบาลตราและเห็นชอบเทศบัญญัติเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและเป็นเรื่องตามหน้าที่ของเทศบาล กำหนดไว้ รวมทั้งมีกฎหมายให้ตราเทศบัญญัติหรือให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติได้ มาตรา 31 ให้สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี อันเกี่ยวกับหน้าที่การงานในการบริหารเทศบาล มาตรา 66 กำหนดอำนาจการอนุญาตของสภาเทศบาลให้เทศบาลกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงการให้อำนาจสภา อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ข้อ 89 และการให้สมาชิกสภายื่นญัตติขออภิปรายทั่วไป นายกเทศมนตรีโดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 48 ทวาทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

ประเทศญี่ปุ่น กำหนดหลักการควบคุมเหนือการกระทำฝ่ายบริหารท้องถิ่นไว้คือ การตรากฎหมายเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ การอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตราภาษีอากรของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอขยายการทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้อำนาจสภาท้องถิ่นตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารหากมีข้อข้องใจที่เกี่ยวข้องการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร¹⁶การให้อำนาจสภาควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตัดสินใจแทนสภาได้ 2 กรณีคือ กรณีเร่งด่วน เช่น การแก้ไขปัญหายุติพิบัติที่ฝ่ายบริหารได้กระทำไปแล้ว และไม่อาจจัดประชุมสภาหรือไม่อาจเปิดประชุมสภาได้ การตัดสินใจของหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น ต้องเสนอให้สภารับรองในการประชุมสภาในโอกาสแรก¹⁷ และยังมีกำหนดกลไกการควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้อำนาจสภาท้องถิ่นสามารถยื่นอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น อันมีผลให้ฝ่าย

¹⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13, น. 185-216.

¹⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14.

¹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15.

บริหารต้องลาออก พ้นจากตำแหน่ง หรือยุบสภาได้¹⁸ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่สภายืนยันมติเดิมของสภา และแม้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะปฏิเสธมติของสภาได้ หรือมีอำนาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ แต่ถ้าสภาท้องถิ่นได้พิจารณาทบทวนแล้วยังคงยืนยันมติเดิม (ไม่ว่าจะเป็นกฎ ระเบียบหรืองบประมาณ) เช่นการยืนยันการตัดงบประมาณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการฟื้นฟูความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติ หากสภามีมติยืนยันดังเดิมก็เท่ากับว่า หัวหน้าฝ่ายบริหาร อาจพิจารณาได้ว่านี่คือมติไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหารได้¹⁹

ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี(เกาหลีใต้) นั้น ก็มีการกำหนดหลักการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีลักษณะเป็นการควบคุมเหนือการกระทำไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การให้อำนาจสภาท้องถิ่นในการตรากฎหมาย ที่บังคับใช้ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการรับและดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนจากประชาชนการให้ความยินยอมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกพันธบัตรของท้องถิ่นเพื่อระดมเงินในกรณีเกิดภาวะฉุกเฉิน การให้อำนาจให้ความยินยอมให้ฝ่ายบริหารก่อนนี้ผู้กพ้นทางหนี้สินต่างๆ นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบัญชีที่ฝ่ายบริหารจัดทำ อำนาจในการให้ความเห็นชอบจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำสำรอง การให้ความเห็นชอบย้อนหลัง (กรณีที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาแต่เนื่องจากสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้เช่นสภาถูกยุบ สภาชุดต่อมาก็มีอำนาจให้ความเห็นชอบย้อนหลังได้) และอำนาจในการนำเสนอความเห็นตามที่กฎหมายอื่นๆให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่ระบุให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ต้องฟังความคิดเห็นจากสภาก่อนที่จะเสนอผังเมืองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนหรือต่อกระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง²⁰

3.3 การควบคุมทางงบประมาณหรือการควบคุมกิจการกระทำและกึ่งบุคคล

ประเทศไทย กำหนดการควบคุมฝ่ายบริหารเทศบาล ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมทางงบประมาณหรือการควบคุมกิจการกระทำและกึ่งบุคคลไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 62 ตรี ให้อำนาจสภาเทศบาล พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยหากเกิดกรณีที่สภาเทศบาล ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว นั้น ก็อาจส่งผลให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้

ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการให้อำนาจสภาท้องถิ่น มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร²¹ และรวมไปถึง อำนาจในการยืนยันมติเดิมของสภา ซึ่งแม้ว่าฝ่ายบริหาร จะสามารถปฏิเสธได้ก็ตาม แต่ถ้าหากสภามีมติยืนยันในงบประมาณดังกล่าวแล้วอาจถือว่า นี่คือนิติไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว²²

¹⁸ ภควัต อัจฉริยปัญญา, “Japanese Political System and Local Government System,” ฉบับที่ 7 จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, น.3-5 (2557).

¹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15.

²⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

²¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14.

²² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15.

ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ก็ให้อำนาจสภาในการตัดสินใจ ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินอื่นๆ โดยที่สภา สามารถกำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณา งบประมาณประจำปีได้ นอกจากนี้ยังมีการให้ความเห็นชอบบัญชีที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้น และให้ความเห็นชอบ จำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำสำรองอีกด้วย²³

4. วิเคราะห์ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี ของประเทศไทย

4.1 ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรในการ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี

สภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมการกระทำทางนโยบาย ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล ไม่สามารถควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรีได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดที่คณะกรรมการสภาเทศบาลจะต้อง กระทำไปภายใต้กิจการหน้าที่ของสภาเทศบาลเท่านั้น การกระทำของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มีลักษณะที่ทำให้สภาเทศบาลไม่สามารถควบคุม การกระทำของนายกเทศมนตรีได้ กล่าวคือ ไม่ว่าจะด้วยการอนุมัติหรือการติดตามการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล ก่อนเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา 48 ทศ ก็เป็นเพียงการ รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรีเท่านั้น สภาเทศบาลไม่มีบทบาทในการพิจารณานโยบายนั้นอย่างแท้จริง ไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก สภาเทศบาลมีโอกาสรับทราบ การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของนายกเทศมนตรี ตามมาตรา 48 ทศ วรรคห้า ได้เพียงปีละครั้ง เท่านั้น ส่วนการควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล แม้ว่า คณะกรรมการเหล่านี้ จะมีอำนาจสอบสวนเรื่องใดๆได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่ต้องกระทำภายใต้กิจการ หน้าที่ของสภาเทศบาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่ชัดเจน เรียกให้บุคคลใดๆเพื่อมาทำการสอบสวนหรือให้ถ้อยคำ หากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นแล้วพบว่า ได้มีการกำหนดเรื่องการควบคุมเหนือตัวผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายกเทศมนตรี โดยมีการเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา โดยการกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารในท้องถิ่นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และแม้ว่า คณะกรรมการบริหารจะมีลักษณะการทำงานแบบไม่เต็มเวลา รวมถึงการไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหาร งบประมาณ ไม่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมรวมทั้งไม่มี อำนาจส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลก็ตาม แต่อย่างนั้น ถือได้ว่าคณะกรรมการบริหาร ในจังหวัด และเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นลักษณะเด่นของการปกครองท้องถิ่น ที่มีความแตกต่างจาก ประเทศไทย เพราะคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการเฉพาะซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิค เป็นการ ถ่วงดุลอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี เพื่อสร้างความเป็นกลางในการบริหารงานและ เป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะกรรมการท้องถิ่นได้ อีกทั้งคณะกรรมการบริหาร ยังมีส่วน

²³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

ช่วยในการกำหนดทิศทางการบริหารงานท้องถิ่น ให้สอดคล้องตามนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นได้อีกด้วย

4.2 ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการอภิปรายทั่วไปนายกเทศมนตรีโดยไม่มีการลงมติ

การเข้าชื่อของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในที่ประชุมสภาเทศบาลของประเทศไทย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 ทวิวรรคต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภาเทศบาล เป็นแต่เพียงการสอบถามปัญหาอุปสรรคการบริหารงานราชการของนายกเทศมนตรี หรือเป็นเพียงการตีแผ่ข้อเท็จจริง เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงหรือชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานราชการเทศบาลเท่านั้น หากนายกเทศมนตรีไม่ตอบชี้แจงก็ไม่มีผลในทางกฎหมายหรือไม่มีผลให้สภาเทศบาลต้องลงมติแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับ การควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศญี่ปุ่น พบว่า สภาท้องถิ่นมีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ การอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร Governor หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และในระดับเทศบาล เรียกว่า Mayor หรือนายกเทศมนตรี โดยเห็นว่าฝ่ายบริหารและกระทำการหรือละเลยไม่กระทำการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่กระทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ อาจจะเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกียรติศักดิ์หรือตำแหน่งหน้าที่การงานของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ และต้องมีมติไม่ไว้วางใจ จำนวน 3 ใน 4 ของผู้มาประชุม อันเป็นผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องลาออกหรือยุบสภาภายใน 10 วัน นับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลัง 10 วันก็ให้ถือว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง²⁴ นอกจากนี้ประเทศไทยก็เคยนำเอาหลักการอภิปรายไม่ไว้วางใจของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ในการควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกของสภาเทศบาล ตามที่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายเทศบาลฉบับแรก²⁵ แต่เมื่อใช้บังคับได้ 5 ปี รัฐบาลจอมพลแปลกพิบูลสงคราม เห็นปัญหาการบริหารงานเทศบาล เช่น ปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร เทศบาล ฐานะทางการเมืองการคลังของเทศบาลไม่มีความมั่นคงเพียงพอ ตลอดจนนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น จึงเสนอกฎหมายเทศบาลฉบับใหม่เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

4.3 ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมนายกเทศมนตรีที่ใช้อำนาจตัดสินใจกระทำการแทนสภาเทศบาล กรณีการใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาลในสถานการณ์สาธารณภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉิน

สภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรี ในการใช้จ่ายงบประมาณเงินสะสมกรณีเกิดสาธารณภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งตามหลักการแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิก

²⁴ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19.

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมารุต วันทนากุล, แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2546), น. 43.

จ่ายเงินการฝากเงินการเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ข้อ 89 กำหนดหลักการอนุมัติใช้จ่ายเงินสะสม ให้เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น และกำหนดเป็นข้อยกเว้นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ทั่วไปตามข้อ 89 ไว้ในข้อ 91 ของระเบียบฉบับเดียวกัน หากมีกรณีเหตุฉุกเฉินเกิดสาธารณภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉินเกิดขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินสะสม ในขณะเกิดภัยพิบัติ เพื่อแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และแม้ว่าเจตนารมณ์ของการใช้จ่ายเงินสะสมนั้น เพื่อต้องการให้ ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนได้อย่างทันที่ แต่กลับพบว่าฝ่ายบริหาร อาศัยข้อยกเว้นของกฎหมาย ดังปรากฏตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1679/2559 ที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นโอกาสในการอนุมัติใช้จ่ายเงินสะสม โดย ไม่คำนึงถึงความจำเป็นเดือดร้อน หรือภัยพิบัติฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน นำไปสู่ปัญหา การโต้แย้งระหว่างอำนาจ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา เทศบาลไม่สามารถควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรี ในการใช้จ่าย งบประมาณเงินสะสมเพื่อบรรเทาสาธารณภัยฉุกเฉินได้ หากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น พบว่ามีการกำหนด หลักการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีเรื่องเร่งด่วน ที่จำเป็นต้องใช้ งบประมาณแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นการใช้อำนาจตัดสินใจกระทำการซึ่งปกติ เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น และหากหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ได้ใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว ไม่ว่าเรื่องใดๆ ก็ตาม จะต้องได้รับการรับรองจากสภาท้องถิ่น ในการประชุมสภาท้องถิ่นในโอกาสแรกเห็นว่าได้ การนำเสนอต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้การรับรองนั้น เป็นช่องทางการตรวจของฝ่ายสภา อันเป็นการ ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารนั่นเอง

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาลในการควบคุมเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี เป็นผลมาจากสภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการควบคุมนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ การรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่จะต้องรายงานต่อสภาเทศบาลให้ทราบเพียงปีละครั้ง การตั้ง คณะกรรมการสภาเทศบาล ที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องใดๆ ภายในกิจการหน้าที่ของสภาเทศบาลเท่านั้น

ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการอภิปรายทั่วไปนายกเทศมนตรีโดยไม่มีการลงมติ หากเห็นว่านายกเทศมนตรี กระทำการหรือละเลยไม่กระทำการ หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ จนก่อให้เกิดความเสียหาย การอภิปรายทั่วไปนี้เป็นเพียงการนำเสนอปัญหาหรือติแผ่ความล้มเหลวของการ บริหารงานของนายกเทศมนตรีเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งได้

ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมนายกเทศมนตรีที่ใช้อำนาจตัดสินใจกระทำ การแทนสภาเทศบาล กรณีการใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาลในสถานการณ์สาธารณภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งจากข้อจำกัดของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงินการเก็บรักษา เงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ที่จำกัด

อำนาจสภาเทศบาล ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินสะสมของนายกเทศมนตรี โดยให้สภาเทศบาลมีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินสะสมได้เพียงที่กำหนดไว้ในข้อ 89 ของระเบียบดังกล่าว หากเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีใช้โอกาสขอยกเว้นตามข้อ 91 ของระเบียบฉบับเดียวกัน ที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีใช้จ่ายเงินงบประมาณเงินสะสมของเทศบาล กรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินเร่งด่วน โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากสภาเทศบาลนั้น อาจทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของเทศบาล หรือใช้จ่ายเงินสะสมโดยไม่ระมัดระวัง เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีเงินสะสมเพื่อการอนาคตที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เมื่อพิจารณาตามระเบียบดังกล่าวแล้ว ไม่พบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรี กรณีใช้จ่ายเงินสะสม ในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินเร่งด่วน แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาล ในการควบคุมตรวจสอบอำนาจตัดสินใจกระทำการของนายกเทศมนตรี

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมาย อันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายของสภาเทศบาลในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ดังนี้

1) เพื่อการควบคุมเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี ควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48 ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ให้สภาเทศบาลสามารถเรียกรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาล โดยสามารถเรียกได้ไม่เกิน 2 ครั้งต่อปี

เนื่องจากเห็นว่าการบริหารงานฝ่ายบริหาร ควรได้รับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกระทำของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มีลักษณะที่ทำให้สภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมการกระทำของนายกเทศมนตรีได้ กล่าวคือ ไม่ว่าจะด้วยการอนุมัติหรือการติดตามการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล ก่อนเข้ารับหน้าที่ ก็เป็นเพียงการรับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรีเท่านั้น สภาเทศบาลไม่มีบทบาทในการพิจารณาโยบายน้อยอย่างแท้จริง ไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสภาเทศบาลมีโอกาสรับทราบการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของนายกเทศมนตรี เพียงปีละครั้งเท่านั้น

และนอกจากนี้ เห็นควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเทศบาล โดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล โดยให้คณะกรรมการบริหารเทศบาล มีอำนาจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี ที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาล และเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการบริหารราชการเทศบาลได้

2) เพื่อแก้ไขปัญหการอภิปรายทั่วไปนายกเทศมนตรี โดยไม่มีการลงมติ ควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48 ทวาทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ในที่ประชุมของสภาเทศบาล ภายใน 10 วัน นับแต่วันลงมติไม่ไว้วางใจ นายกเทศมนตรีอาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลได้ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะต้องพ้นตำแหน่ง

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศญี่ปุ่น พบว่า สภาท้องถิ่นมีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยหากเห็นว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารกระทำการหรือละเลยไม่กระทำการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่กระทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ อาจจะเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกียรติศักดิ์หรือตำแหน่งหน้าที่การงานของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ และต้องมีมติไม่ไว้วางใจ จำนวน 3 ใน 4 ของผู้มาประชุม อันเป็นผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องลาออกหรือยุบสภาภายใน 10 วัน นับจากวันที่ลงมติ หากหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่ยุบสภาหลัง 10 วันก็ให้ถือว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง

3) เพื่อการควบคุมนายกเทศมนตรีที่ใช้อำนาจตัดสินใจกระทำการแทนเทศบาล กรณีการใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาลในสถานการณ์สาธารณภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉิน ควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 91 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 โดยกำหนดว่าภายหลังจากผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมตามความจำเป็น กรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นไปแล้วนั้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอรายงานการอนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นรับรอง ในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภาท้องถิ่น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.

พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2563.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558.

ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา. “ความไม่ไว้วางใจ: บทบาทของ องค์กรตุลาการในระบอบประชาธิปไตย.”

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 47. ฉบับที่ 2. น. 352 (2561).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ.

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546.

ภควัต อัจฉริยปัญญา. “Japanese Political System and Local Government System.” ฉบับที่ 7.

จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า. น. 3-5 (2557).

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. “การควบคุมฝ่ายบริหาร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2530.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รวมบทกฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2539.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมารุต วันทนากกร. แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551.

สำนักงาน ก.ก. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษาดูงานด้านการปกครองของประเทศญี่ปุ่น.” <http://local.moi.go.th/2009/pdf/thaijp.pdf>, 22 พฤษภาคม 2566.

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.

ภาษาต่างประเทศ

Ernest S. Griffith. ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา. แปลโดย นิพนธ์ มาสะวิสุทธิ. พิมพ์ครั้งที่ 1.

พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.