

การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอโดยการยุบสภา



นายณัฐวัฒน์ วงศ์ไยมูล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2555

District Chief Officer's Supervision of Sub-district Administrative
Organization Assembly (SAOA) by Assembly dissolution

Mr. Nuttawat Wongyaimoon

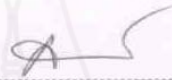


An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2012

| | |
|----------------------------|--|
| หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ | การกำกับดูแลสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ โดยการยุบสภา |
| ชื่อและนามสกุล | นายณัฐวัฒน์ วงศ์โยมุล |
| วิชาเอก | กฎหมายมหาชน |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ |

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



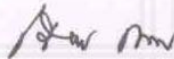
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



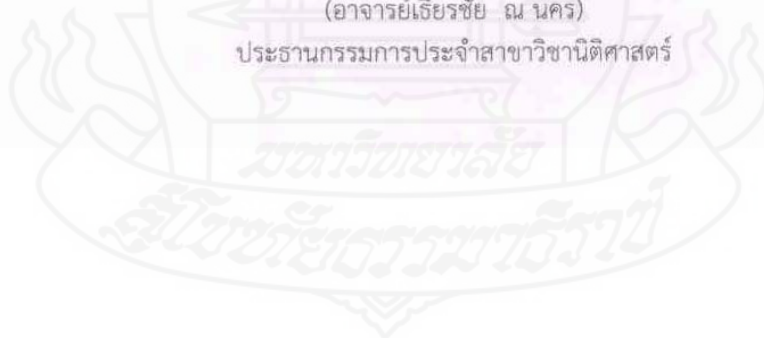
กรรมการ

(อาจารย์เจียรชัย ณ นคร)



(อาจารย์เจียรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์



ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอโดยการยุบสภา
ผู้ศึกษา นายณัฐวัฒน์ วงศ์โยมุล **รหัสนักศึกษ** 2544001528 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2555

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิดการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอโดยการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (2) ปัญหาและเงื่อนไขที่นำมาสู่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (3) กลไก กระบวนการทางกฎหมายในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ (4) แนวทางในการกำหนดรูปแบบ การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ แล้ว

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ด้วยการค้นคว้าวารสารกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ โดยการยุบสภาที่พบเกิดจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดหรือขอบเขตการใช้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 คือ (1) มาตรา 91 ให้อำนาจนายอำเภออาจเสนอให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ด้วยเหตุผลที่วางเป็นเกณฑ์กว้างๆ เพียงข้อเดียวว่าให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจมากเกินไป (2) มาตรา 91 ไม่ได้บัญญัติขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาการพิจารณายุบสภาไว้ (3) มาตรา 91 บัญญัติกำหนดระยะเวลาให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการยุบสภาไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้เสนอแนะว่า (1) เห็นควรให้บัญญัติเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจน โดยให้ยุบสภาในกรณีเกิดความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา กรณีที่สภาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อกฎหมาย (2) เห็นควรบัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณายุบสภาที่ชัดเจน (3) เห็นควรแก้ไขระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งใหม่ให้สอดคล้องกับกฎหมายการเลือกตั้ง

คำสำคัญ การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล , สภาองค์การบริหารส่วนตำบล , การกำกับดูแล

Independent Study title: District Chief Officer's Supervision of Sub-district Administrative Organization Assembly (SAOA) by Assembly Dissolution

Author: Mr. Nuttawat Wongyaimoon; **ID:** 2544001528 **Degree:** Master of Laws;

Advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor; **Academic year:** 2012

Abstract

This independent study on district chief officer's supervision of the SAOA by assembly dissolution aims to study: 1) concepts of supervision of district chief officers by dissolving the SAOA; 2) difficulties and conditions leading to dissolution of the SAOA; 3) legal mechanisms and procedures of SAOA dissolution; and 4) appropriate ways of administrate and supervise the SAOA and determine criteria and conditions of SAOA dissolution. The author studied concepts and theories of SAOA supervision and dissolution, laws related to supervising power of the SAOA.

This independent study is a qualitative and documentary research on textbooks on laws, provisions, judgments, consultations and Thai and foreign researches and documents.

The study found that problems of SAOA supervision of district chief officers by dissolution were due to ambiguity and vagueness of the Sub-district Assembly and Sub-district Administrative Organization Assembly Act, B.E. 2537, name as, details and scope of power of the district chief officer were not stipulated in section 91. This can be illustrated for many reasons. Firstly, according to Section 91, the district chief officer is authorized to dissolve the SAOA in order to protect the public's or the country's interests. The author finds that this gives too much power to the district chief officer. Secondly, Section 91 does not provide steps, methods and duration of SAOA dissolution consideration. Thirdly, Section 91 provides duration of reelection after the dissolution that is not consistent with that stated by the Election Committee. Therefore, the author offers suggestions as follows. First, the provision on SAOA dissolution should be clearly stated: the Assembly dissolution can be occurred in case of conflicts between the management and the Assembly or the Assembly misuses its power or commits illegal offenses. Second, there should be a provision on clear procedure and duration of SAOA dissolution consideration. Third, reelection duration should be amended to make it compliant with laws on election.

Keywords: Sub-district Administrative Organization Assembly (SAOA) Dissolution, Sub-district Administrative Organization Assembly (SAOA), Supervision

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก ท่านอาจารย์เจียรชัย ณ นคร ประธานกรรมการสอบการศึกษาครั้งนี้ และท่านอาจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาครั้งนี้ ที่ได้ให้ความเมตตาช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และ ตรวจแก้ไขงานการศึกษาครั้งนี้มาโดยตลอด ผู้ศึกษาวิจัยมีความซาบซึ้งและถือเป็นพระคุณ อย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ ผู้ศึกษาวิจัยขอขอบคุณครอบครัว บิดา มารดา ญาติพี่น้อง และบรรดากัลยาณมิตรทุกท่านที่ให้ความ อนุเคราะห์ช่วยเหลือ ในการสืบค้นข้อมูลต่างๆ ให้กำลังใจ และให้คำแนะนำในหลายๆ ด้าน จนผู้ศึกษาวิจัยจัดทำการศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

คุณงามความดีอันพึงมีจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยขอมอบแต่บิดา มารดา อันเป็นที่รักและเคารพยิ่ง และคณาจารย์ผู้ประสาทวิชาความรู้ ตลอดจนทุกๆ ท่านที่ได้ ช่วยเหลือจนการศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ณัฐวัฒน์ วงศ์ไยมูล
พฤษภาคม 2556



สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญตาราง | ฅ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์ | 2 |
| 3. กรอบแนวคิดของการวิจัย | 2 |
| 4. ขอบเขตการวิจัย | 3 |
| 5. ระเบียบวิธีวิจัย | 3 |
| 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 3 |
| บทที่ 2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแลสภาท้องถิ่น | 4 |
| 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ | 4 |
| 2. แนวคิดทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น | 8 |
| 3. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 19 |
| 4. การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย | 25 |
| 5. การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ | 36 |
| 6. การยุบสภาท้องถิ่นของต่างประเทศ | 50 |
| บทที่ 3 การกำกับดูแลและปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล | 54 |
| 1. การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล | 54 |
| 2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล | 58 |
| 3. ปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ | 60 |
| 4. ปัญหาการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล | 61 |
| บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยุบสภา | 66 |
| 1. การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยุบสภา | 66 |
| 2. ปัญหาการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 91 | 71 |
| 3. การเปรียบเทียบหลักการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย | 74 |
| 4. การเปรียบเทียบหลักการกำกับดูแลสภาท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ | 77 |
| 5. การเปรียบเทียบการยุบสภาท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ | 79 |
| 6. ทิศทางการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยุบสภาในอนาคต | 80 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|-----------------------------------|------|
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 81 |
| 1. บทสรุป | 81 |
| 2. ข้อเสนอแนะ | 83 |
| บรรณานุกรม | 86 |
| ประวัติผู้ศึกษา | 89 |



สารบัญตาราง

| | หน้า |
|---|------|
| ตารางที่ 4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจผู้กำกับดูแลสุขภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 74 |
| ตารางที่ 4.2 ผู้มีอำนาจเสนอความเห็นเพื่อสุขภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 74 |
| ตารางที่ 4.3 ผู้มีอำนาจสั่งสุขภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 75 |
| ตารางที่ 4.4 เงื่อนไขการเสนอความเห็นเพื่อสุขภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้ ดุลพินิจของผู้กำกับดูแล | 75 |
| ตารางที่ 4.5 การเปรียบเทียบการสุขภาพท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ..... | 79 |



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง ประเทศไทยได้กำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการรับจัดทำบริการสาธารณะบางลักษณะให้กับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 รูปแบบ คือ 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) , เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่ ขนาดพื้นที่ดูแลรับผิดชอบที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่ดูแลรับผิดชอบทั้งจังหวัด เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล มีพื้นที่ดูแลรับผิดชอบเฉพาะเขตตำบล แต่ลักษณะที่เหมือนกัน คือ การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเหมือนกัน แม้ว่าผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่ใช่นักๆ เดียวกัน แต่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขอบเขตตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ คือ ต้องกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน ที่สำคัญต้องกำกับดูแลภายในขอบเขตของกฎหมายด้วย

เมื่อก้าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หลายคนมุ่งสนใจไปที่การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าการกำกับดูแลองค์กรสภาท้องถิ่น เพราะเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น มีผลงานที่ปรากฏชัดเจนต่อสายตาประชาชนมากกว่าสภาท้องถิ่น เมื่อก้าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงมุ่งสนใจไปที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับผู้ศึกษาวิจัยแล้ว เห็นว่าสภาท้องถิ่นก็มีความสำคัญและจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลด้วยเช่นกัน เนื่องจากว่าสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ ผลักดันตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ การกำกับดูแลสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด แต่มีจำนวนมากที่สุด จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษา ว่าการกำกับดูแลสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบเป็นอย่างไร และปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะปัญหาการยุบสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ศึกษาวิจัยสนใจศึกษา เนื่องจากว่าปัจจุบันยังเห็นว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้อำนาจผู้กำกับดูแลมากเกินไป จนดูจะเป็นอำนาจบังคับบัญชาไปแล้วเกือบทุกเรื่อง รวมถึงเรื่องใช้อำนาจของส่วนกลางยุบสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นสภาของประชาชน การพิจารณา

ในเรื่องดังกล่าวต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และรอบคอบที่สุด เนื่องจากมีผลกระทบหลายๆ ด้านหากมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว รัฐควรให้ความสำคัญและมีหลักเกณฑ์เงื่อนไข ขั้นตอนวิธีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน การบัญญัติเงื่อนไขให้ใช้ดุลพินิจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นหลักไว้กว้างๆ ว่าให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม จึงเป็นการให้อำนาจดุลพินิจกับฝ่ายปกครองมากเกินไป ผู้ศึกษาจึงเกิดความห่วงใยว่าหากผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจเกิดเป็นผลเสียหายตามมาได้ จึงสนใจที่จะการศึกษาถึงปัญหาและกลไกการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะหาแนวทางในการกำกับดูแลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากที่สุด และจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบกฎหมายท้องถิ่นของไทย ให้มีประสิทธิภาพและยังประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอโดยการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและเงื่อนไขที่นำมาสู่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 เพื่อศึกษาถึงกลไก กระบวนการทางกฎหมายในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการยุบสภาที่เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนไปถึงการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

กรอบความคิดทางทฤษฎีที่ผู้ศึกษานำมาใช้ในการศึกษาวิจัย คือ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการใช้วิธีสั่งให้ยุบสภา นั้นเป็นมาตรการที่รุนแรง จำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีการบัญญัติการให้อำนาจของผู้กำกับดูแลให้พิจารณายุบสภาอย่างระมัดระวังและใช้เมื่อจำเป็นที่สุดเท่านั้น แต่ปัญหาที่พบ คือ ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจยุบสภาไว้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันส่งผลให้มีปัญหาต่อการปฏิบัติของนายอำเภอในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจได้

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เชิงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ โดยการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งศึกษาจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่บัญญัติถึงเรื่องการให้อำนาจกำกับดูแลสภาท้องถิ่น รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ระเบียบข้อบังคับ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก รวมถึงศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครอง และบทความเชิงวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ เพื่อศึกษาถึงปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่น ในเรื่องการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ได้ทราบถึงแนวคิดการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอโดยการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.2 ได้ทราบถึงปัญหาและเงื่อนไขที่นำมาสู่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.3 ได้ทราบถึงกลไก กระบวนการทางกฎหมายในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.4 นำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการทางกฎหมายในการยุบสภา รวมถึงปัญหาการยุบสภา มาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมกับการปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะขอบอำนาจของการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้อง มีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล สภาท้องถิ่น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและตื่นตัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนฉบับหนึ่ง รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

1.1 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ ถือเป็นหลักการที่รับมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยกระจายอำนาจ มีความหมายว่า การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง แต่อำนาจในที่นี้มิใช่อำนาจอธิปไตย แต่เป็นอำนาจการตัดสินใจ การให้สิทธิในการปกครองตนเองแก่ชุมชนภายใต้อธิปไตยร่วมกัน จึงอาจสรุปเป็นความหมายแบบกว้างๆ คือ การจัดสรรอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานอื่นๆ

1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศส ที่มีความหมายเฉพาะ ซึ่งมีความหมายตามหลักภาษา คือ การเอาอำนาจออกจากศูนย์กลาง ซึ่งความหมายที่แท้จริงนั้นมิได้เน้นไปที่เรื่องของอำนาจแต่อย่างใด แต่เน้นไปที่เรื่องของ สภาวะความเป็นศูนย์กลางและสภาวะของการกระจายอำนาจมากกว่า หากกล่าวถึงเรื่องอำนาจก็จะหมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ไม่ใช่เรื่อง “อำนาจอธิปไตย” แต่อย่างไรก็ดี จรัส สุวรรณมาลา จึงได้เสนอว่า “Decentralization จึงควรหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ไม่ใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างอำนาจอธิปไตย แต่เป็นการให้สิทธิการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อำนาจอธิปไตยของชาติร่วมกัน”

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของสภาวะที่ใช้อธิบายถึงลักษณะการกระจายตัว การจัดสรร การแบ่งปันอำนาจของรัฐ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ดังที่ Samuel Humes IV เสนอว่า “การกระจายอำนาจ เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในท้องถิ่น มันควรจะเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ”

การกระจายอำนาจ จึงมีความกว้างๆ ว่า การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยก็เห็นด้วยกับการให้ความหมายเช่นนี้

1.1.2 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การกำหนดขนาดของราชการให้สัมพันธ์กับเขตพื้นที่ เพื่อจะสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

2. การกำหนดกิจการบางอย่างให้ดำเนินการได้เอง เช่น การจัดการศึกษา การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะ การจัดพื้นที่สวนสาธารณะ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การคุ้มครองดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งต้องให้บริการอย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

3. การให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีบุคลากร มีรายได้เป็นของตนเอง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนกลาง

1.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบการกระจายอำนาจมีหลายระดับและหลายรูปแบบ อาจจำแนกขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้เป็น 5 ลักษณะ¹ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากสถานะที่องค์กรของรัฐประสบความล้มเหลวในการเข้าไปทำกิจกรรมต่างๆ จนมีอาจเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองได้ และเกิดจากสถานะที่ประชาชนไม่เชื่อใจรัฐบาล ส่งผลให้ภาคประชาสังคมเกิดความตื่นตัวและเข้มแข็งเป็นอย่างมาก ทำให้สมาคมต่างๆ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนเองด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลไม่ประสงค์จะให้เกิดขึ้น เช่น การจัดตั้งโรงเรียนเอง การจัดตั้งธนาคารชุมชน หรือการทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เอง เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอนกิจการบางอย่างที่รัฐเคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเองไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐถูกทำให้กลายเป็นบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำเป็นสินค้าหรือบริการได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า กิจการบางอย่าง เอกชนสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้บริการต่อสังคมส่วนรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยรัฐ โดยใช้กลไกตลาด (Market Mechanism) เข้ามา มีบทบาทมากกว่าการผูกขาดโดยรัฐ

¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ธรรมดา เพรส 2547 หน้า 10-15

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจ หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรระดับรองที่แยกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือในท้องถิ่นนั่นเอง โดยองค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลอยู่ แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายต่างๆ ยังอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรยังถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักจะเกิดในระบบราชการโดยการแบ่งภารกิจและหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่อยู่พื้นที่ท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาค เพื่อจัดทำบริการและปกครองในพื้นที่นั้นๆ ให้มีเอกภาพภายใต้ตัวองค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ โดยจะเน้นในเชิงการกระจายภารกิจหน้าที่ มากกว่าเรื่องพื้นที่ กล่าวคือการมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจจะมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นมา โดยกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจเหนือองค์กรเหล่านั้นโดยใช้กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดการโอนอำนาจถือเป็นระดับการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด เพราะเป็นสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับโอนอำนาจจะมีตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในพื้นที่เองโดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงาน หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นอย่างจำกัดมาก ส่วนมากจะเป็นการแทรกแซงในเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเรียกว่า การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) หรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization) การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะพบ 2 ระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution)

การโอนอำนาจในรูปแบบนี้ จะสอดคล้องกับการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” คือ เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยมีความเป็นอิสระสูงสามารถจัดทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนเองได้อย่างกว้างขวาง ทั้งยังมีความเป็นอิสระในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองเพื่อที่จะใช้จัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Regislative Devolution)

การโอนอำนาจในรูปแบบนี้ถือว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดภายใต้รูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary system) จนมีลักษณะเกือบใกล้เคียงกับระบบสหพันธรัฐ (Federal system) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดกฎระเบียบการปกครองได้ด้วยตนเองผ่านสถาบันการเมืองที่เรียกว่า สภา (Assembly) ของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อมาบังคับใช้ในพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลได้ดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากการศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 รูปแบบ เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาเกี่ยวกับปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่ 3 - 5 เท่านั้น เนื่องจากรูปแบบที่หนึ่งเป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่การแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลาง และรูปแบบที่สองนั้นไม่ได้นำไปสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นการโยกย้ายอำนาจและทรัพยากรที่อยู่กับส่วนกลางไปสู่เอกชนขนาดใหญ่ แต่ท้ายที่สุดก็ยังคงเป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ดี

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากหลักกระจายอำนาจมีหลายรูปแบบ จึงส่งผลให้ระบบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศมีการให้อำนาจและความเป็นอิสระแตกต่างกันไป

1.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง

1.3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง²

ประการที่หนึ่ง มีการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นมีส่วนได้ส่วนเสียด้วย ถ้ามอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการส่วนกลางเข้ามาทำเองทั้งหมด เพราะคนในท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของตนเองดีที่สุด นอกจากนี้สภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพภูมิประเทศก็ย่อมมีความแตกต่างกัน จะวางระเบียบปฏิบัติให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ได้

ประการที่สอง เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางในกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และราชการส่วนกลางไม่อาจจะจัดทำบริการสาธารณะพร้อมๆ กันให้ทั่วถึงได้ เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ จึงช่วยแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางได้มาก

ประการที่สาม การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นเอง ทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกมีความสนใจในการปกครองตนเองและเรียนรู้วิธีการปกครองได้ดีขึ้น การกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นมากขึ้น

² ประยูร กาญจนดุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 หน้า 176-177

1.3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง

ประการที่หนึ่ง ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ หากกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพ (Unity) ในการปกครองประเทศได้³ เช่น ในการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจอาจเป็นแรงผลักดันนำไปสู่การเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพอาจจะลดน้อยลงไปอีก ส่วนประเทศที่มีความเป็นเอกภาพต่ำอยู่แล้ว เช่น ประเทศที่มีความหลากหลายของชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา หรือมีความขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจส่งให้การเมืองไร้เอกภาพได้

ประการที่สอง ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังได้ เนื่องจากสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น จึงยากที่รัฐบาลจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ง่าย หากส่วนท้องถิ่นมีการใช้จ่ายที่ขาดวินัยทางการคลัง ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ก็จะสร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

ประการที่สาม ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยังมีมากเท่าใด จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ หรือท้องถิ่นต่างๆ มากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าเศรษฐกิจ การคลัง ระดับคุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ จะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เพราะอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับทรัพยากร การบริหารงาน และศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่ ความแตกต่างและช่องว่าง รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันจะปรากฏชัดเจนนยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนต่างมีความเป็นอิสระในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดแล้ว การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจจะมีแนวโน้มที่จะไร้ประสิทธิภาพ เพราะแต่ละพื้นที่ต่างก็จะใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่นตนเอง อันจะนำไปสู่สภาวะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงอาจถูกใช้ไปอย่างไร้ทิศทาง การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ มาเพื่อพัฒนาประเทศ อาจเกิดขึ้นได้ยาก

2. แนวคิดทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 แนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ดร.เอ.บี.ลิวอิส ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Local Self Government : A Key to national Economic Advancement and Political Stability ว่า “ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ สิ่งแรกที่ต้องทำ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครอง

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2549 หน้า 20

โดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง”⁴ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพการณ์ของปัจจุบันนี้ ที่เป็นยุคสมัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เมื่อประชาชนได้ปกครองตนเองจะทำให้มีความรู้สึกรักและหวงแหนประโยชน์ร่วมกัน เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน และช่วยกันพัฒนาท้องถิ่นของตน ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น

เมื่อจะกล่าวถึงความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผู้ได้ให้คำนิยามไว้หลายประการ เช่น

Chamber's Encyclopaedia ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “...องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างมีอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...”

William V.Holloway ให้คำนิยามว่า “องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”⁵

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพราะในการปกครองประเทศ รัฐมีหน้าที่มากมายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาความมั่นคง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และรัฐมีอาณาเขตกว้างใหญ่และมีชุมชนอยู่อย่างกระจายทำให้รัฐไม่อาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงทุกชุมชน และตรงตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ได้ ประกอบกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหมายถึง การปกครองที่รัฐให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปกครองร่วมกัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารงานโดยรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจมาให้กับประชาชน และบริหารงานผ่านองค์กร

⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย* โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518 หน้า 2

⁵ อ้างถึงใน William V.Holloway *State and Local Government in the United States* .New York McGraw-Hill Book Company,Inc,1951 p.398

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง บริหารงานและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเองตามอำนาจที่กฎหมายมอบให้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารประเทศที่มีประชากรจำนวนมาก และมีพื้นที่กว้างใหญ่ โดยที่มีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางเพียงสถาบันเดียว ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และทำให้เกิดผลเสียมากมาย เช่น ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ความล่าช้าของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจในทางการเมืองการปกครองมาอยู่กับองค์กรนอกศูนย์กลาง เพื่อให้กิจการที่เป็นเรื่องภายในของชุมชนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ ได้ถูกรับผิดชอบตามความจำเป็น ความต้องการและสภาพปัญหาภายในของตน ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจำเป็นต้องมีภายในรัฐเสมอ ซึ่งคุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของ

ชุมชนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมากมายกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้นๆ ความแตกต่างดังกล่าวทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้นๆ ได้ การบริหารงานในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องมีการกระจายงานให้มีลักษณะคล่องตัวและความยืดหยุ่น นั่นคือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความใกล้ชิด และรับทราบถึงความต้องการภายในชุมชนดีกว่ารัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนั้นยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย และสร้างหลักประกันว่า การทำงานของภาครัฐโดยรวมนั้น มิได้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมเท่านั้น

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาการเมืองได้ คือ ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมือง มีการแข่งขันทางการเมืองตามกติกาที่มี ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้กับประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองนั่นเอง

3) สร้างการมีส่วนร่วม

การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ย่อมเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตนเองมากขึ้น และการเข้ามาบริหารกิจการต่างๆ

ด้วยตนเองจะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

4) สร้างความชอบธรรม

การให้อำนาจตัดสินใจในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะเป็นที่ยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่าการให้อำนาจตัดสินใจอยู่กับสถาบันทางการเมืองที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนท้องถิ่น

5) ดำรงหลักเสรีภาพ

เนื่องจากว่าอำนาจมีแนวโน้มจะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ หากอำนาจทางการเมืองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป จะทำให้เกิดผู้ปกครองมีโอกาสใช้อำนาจเพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล สร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจจึงเป็นหนทางหนึ่งในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยให้อำนาจถูกกระจายออกไป นำไปสู่การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

2.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นมาอันยาวนาน ซึ่งแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง⁶ คือ

แนวความคิดที่หนึ่ง เกิดจากแนวคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่สมัยโบราณ ตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้น เช่น สมัยกรีก สมัยโรมัน สำหรับประเทศไทยนั้นก็มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย หรือยุคก่อนสุโขทัย เช่น การปกครองแบบหัวเมืองประเทศราช และการคิดระบบปกครองแบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น ซึ่งการปกครองท้องถิ่นก็ได้มีวิวัฒนาการมาเรื่อยๆ จนถึงยุคปัจจุบัน

อีกแนวคิดหนึ่ง คือ เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการเกิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งเกิดขึ้นมาไม่นานมานี้เอง และจะมีพัฒนาการอย่างมากในยุคที่ประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ

แนวคิดแรกนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นความคิดแบบจารีตนิยม ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่น การปกครองแบบชนเผ่า การปกครองของกลุ่มเครือญาติ ซึ่งมีรูปแบบในลักษณะไม่เป็นทางการ ซึ่งมีอยู่กระจายตามสังคมต่างๆ ไปโดยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าว เป็นการปกครองตนเอง (Self Government) ของผู้นำชุมชนที่มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างเห็นได้ชัด

แนวคิดที่สอง นั้นอาจจะเรียกได้ว่าเป็นแนวคิดของสำนักสมัยใหม่นิยม ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดมาพร้อมๆ กับรัฐสมัยใหม่ จึงมุ่งสนใจถึงบทบาทของรัฐซึ่งเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา กล่าวคือ หากไม่มีรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะรัฐสมัยใหม่ ประกอบด้วยประชาชน ดินแดน อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล หากรัฐสมัยใหม่ไม่รับรอง

⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ธรรมดา เพรส 2547 หน้า 15-22

สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม เช่น ชุมชนต่างๆ ก็จะมีสถานะเพียงแค่องค์กรที่ไม่เป็นทางการที่อยู่ภายใต้กรอบของรัฐสมัยใหม่เท่านั้น

ดังนั้นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นจึงแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่เป็นทางการ กับไม่เป็นทางการ

1) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

เรามักจะเรียกรูปแบบการปกครองนี้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) ซึ่งมีจุดเด่นคือ รัฐให้การรับรองสถานะภาพ ซึ่งการรับรองนี้อาจจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือมีการตราพระราชบัญญัติออกมารับรองสถานะก็ได้ การรับรองนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ มีการจัดการองค์กร มีงบประมาณ มีบุคลากร และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นในระดับหนึ่ง

การกระจายอำนาจในรูปแบบที่เป็นทางการ สามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจทางการบริหาร ในช่วงที่มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจทางการเมือง ซึ่งในช่วงแรกเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ เรียกว่า Devolution เป็นการตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นเพื่อมาทำหน้าที่ตรากฎหมาย และให้มีการเลือกตั้งผู้นำมาบริหารประเทศ

3. การกระจายอำนาจทางการคลัง ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น

สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นตามมาจากการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ การปกครองตนเองของประชาชนต้องเป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เช่น มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การเกิดสภาท้องถิ่น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การพ้นออกจากตำแหน่ง การถูกตรวจสอบทางการเมือง

2) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการนี้เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเองชนิดหนึ่ง หรืออาจเรียกว่าเป็นการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ ซึ่งการเมืองแบบธรรมชาตินี้ อาจจะมีเนื้อหาบางประการที่คล้ายคลึงกับการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ หรืออาจจะเป็นแบบเผด็จการไปเลยก็ได้ และเนื่องจากเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบไม่เป็นทางการ การดำรงตำแหน่งของผู้นำ การใช้อำนาจ การพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่มีกฎที่ชัดเจนแน่นอนว่าจะต้องเป็นไปในลักษณะใด

การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติก็ได้ โดยสภาพของการเมืองธรรมชาตินี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่มนุษย์รวมตัวกันเป็นชุมชนทางการเมือง โดยแต่ละชุมชนก็มีความแตกต่างหลากหลายออกไป ซึ่งเรียกว่า “การเมืองในชุมชน” ซึ่งลักษณะของการเมืองในชุมชนจะแตกต่างกันไปตามแต่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ เอง ในสังคมขนาดเล็ก ระบบเครือญาติหรือความเป็นพี่น้องจะมีอิทธิพลครอบงำระบบการผลิตและการแบ่งปันทรัพยากร การจัดตั้งองค์กรทางสังคม ระบบการเมือง และความสัมพันธ์ทางสังคมเอาไว้ เช่น สังคมชาวนา จะให้ความสำคัญกับกลุ่มเครือ

ญาติพี่น้องซึ่งมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน และคอยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ซึ่งก็คือการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบไม่เป็นทางการนั่นเอง

ในประเทศยุโรปส่วนใหญ่มักจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานทางประวัติศาสตร์ของสังคม แล้วจึงค่อยปรับเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบรัฐในยุคปัจจุบัน สภาพของชุมชนที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุคดั้งเดิมเหล่านี้เกิดมาก่อนระบบรัฐและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ซึ่งก็เป็นการรวมตัวของสังคมอย่างเป็นธรรมชาติ จึงมีข้อเสียคือไม่มีความยั่งยืน แน่นนอน และไม่มีระบบกฎหมายมารองรับอำนาจของผู้ปกครอง

2.3 หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการนี้มีบัญญัติไว้อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรา 196 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ความหมายของหลักการนี้สามารถอธิบายได้จากความเห็นของนักวิชาการ การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ

ก. ความเห็นของนักวิชาการ⁷

อาจารย์พรชัย รัชมีแพทย์ ได้อธิบายไว้ว่า หลักเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นจะต้องยึดถือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นไปตามหลักเช่นว่านี้ได้ต่อเมื่อกฎหมายปกครองท้องถิ่น กำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเองมีส่วนร่วมในการจัดการ ด้วยเข้าไปทำหน้าที่คณะผู้บริหาร ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ให้ความเห็นถึงความมีอิสระของท้องถิ่น คือ การที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์กรใดไม่มีอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอนั้นหรือให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง⁸

ข. การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *รวมกฎหมายปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2539 หน้า 16

⁸ ประยูร กาญจนดุล *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายที่ประชุมใหญ่) ได้เคยหยิบยกประเด็นในเรื่องของ หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาประกอบการพิจารณาปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยขอหารือเกี่ยวกับเรื่องข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง พัสศุ พ.ศ.2529 และระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาแล้วโดยสรุปได้ความว่า หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง การมีอิสระในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 180 ที่บัญญัติว่า “การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งจะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง

ค. การพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

มาตรา 215 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีบทบัญญัติรองรับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ไว้ดีกว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง” และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” จึงเห็นได้ว่ากฎหมายต่างบัญญัติเพื่อรองรับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นว่าถ้าประชาชนมีเจตนารมณ์ที่จะปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว รัฐบาลก็ต้องให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จะปฏิเสธไม่ให้มีการปกครองตนเองไม่ได้ จนมาถึงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 284 ก็ได้บัญญัติให้ท้องถิ่นมีองค์กร สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ จึงกล่าวสรุปว่าหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงหมายถึง⁹

1) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

2) ท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

3) ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

4) ท้องถิ่นมีอิสระในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง

5) ท้องถิ่นมีอิสระในทางภาษีการและการเงินแห่งท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ก็บัญญัติเรื่อง “หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น” ไว้เช่นกันว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการปกครองตนเองด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย...”

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *รวมกฎหมายปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2539 หน้า 19

2.3.2 หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

หลักการนี้มีนัยยะสำคัญตามแนวคิดของฝรั่งเศส อยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ความมีอิสระในการปกครองตนเองของรัฐ หมายถึง ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นนั้นๆ การมีบุคลากร เครื่องมือ และการคลังเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ท้องถิ่นสามารถออกนิติกรรมทางปกครอง และทำสัญญาได้ด้วยตนเอง

ประการที่สอง เมื่อเปรียบเทียบความมีอิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การมหาชนอิสระทั้งหลายแล้ว หากมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปทำกิจการนั้นไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การมหาชนอิสระร่วมจัดทำกิจการนั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงอาจเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะความจริงยังมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่มากและมีการสั่งการมาจากส่วนกลางโดยตลอด ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ และพัฒนาได้ช้า แม้จะมีการบัญญัติเรื่องการให้อำนาจปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม

2.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้บังคับบัญชาเอง

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาจังหวัดที่มีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงเป็นหลักที่ตรงข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารนับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีความอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ กล่าวคือ อาจดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์กรใดไม่มีอิสระเช่นนี้ ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

อาจารย์พรชัย รัชมีแพทย์ กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ว่ามีองค์ประกอบ คือ

1) กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร กิจกรรมของท้องถิ่นจึงมักจะมีเทคนิคหรือความซับซ้อนมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ หากพื้นที่กว้างมากเกินไปหรือมีราษฎรกระจุกกระจายเป็นจำนวนมาก ก็ย่อมจะทำให้การบริการไม่ทั่วถึง ดังนั้นท้องถิ่นที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีพื้นที่และประชากรอยู่อย่างหนาแน่นพอสมควร เช่น กำหนดให้เทศบาลเมือง มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นต้น

2) กำหนดกิจการให้ดำเนินการ กิจการที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยทั่วไปเป็นกิจการที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร เป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถมาควบคุมได้อย่างใกล้ชิด

3) ให้ความเป็นอิสระ ราชการส่วนท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจบริหาร ท้องถิ่นจึงไม่อาจตัดสินใจกระทำการใดๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดขึ้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงหมายถึง ความเป็นอิสระภายใต้มาตรการ 5 ประการซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ดังนี้

- 3.1 มีบุคลากรของตนเอง
- 3.2 มีรายได้ของตนเอง
- 3.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 3.4 อยู่ใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง
- 3.5 มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

ศาสตราจารย์ Jacques Moreau นักกฎหมายฝรั่งเศส กล่าวว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์¹⁰ กล่าวว่า การปกครองตามหลักกระจายอำนาจ จึงมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ได้แก่ การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตน มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอิสระทางการ

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 1 เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ธรรมดาเพลส 2547 หน้า 5-6

คลัง คือ มีรายได้และงบประมาณของตน และมีอิสระด้านอำนาจหน้าที่ คือ มีภารกิจของตนตลอดจนมีอำนาจในการจัดทำ กำหนดนโยบาย และวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

2. ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ การกำกับดูแล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรที่ต่างก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย และต่างมีภารกิจของตนที่ต้องจัดทำ โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำ

ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ คือ ความถูกต้องของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าได้ปฏิบัติตามเนื้อหาที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอำนาจของกฎหมายหรือไม่ ตลอดถึงการกระทำนั้นถูกต้องตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ เช่น ความมุ่งหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมุ่งหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะ หรือวัตถุประสงค์ตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น ทั้งนี้การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หมายความว่ารวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติของบุคคลผู้กระทำการในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.5 ข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่น

2.5.1 การกระจายอำนาจถูกจำกัดโดยรูปแบบของรัฐ

ข้อจำกัดในเรื่องรูปแบบของรัฐ คือ รัฐเดี่ยวต้องจัดให้การกระจายอำนาจมีขอบเขตที่เหมาะสม มิเช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ขอบเขตในที่นี้ คือการกระจายอำนาจทางการปกครองนั้น ไม่รวมถึงการกระจายอำนาจทางการเมือง หรือการกระจายอำนาจทางศาลด้วยดังเช่นปรากฏในประเทศสหพันธรัฐต่างๆ ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แล้วว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” การแบ่งแยกนี้มี 2 ความหมาย¹¹ คือ

- การแบ่งแยกประเทศไทย ออกเป็นสองหรือสามประเทศ เช่น ประเทศไทยเหนือ ประเทศไทยตะวันออก หรือประเทศไทยใต้ โดยมีราชกร อานาเขต และอำนาจอธิปไตยของตนเองเป็นสัดส่วนต่างหาก ย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ เพราะเป็นการแบ่งแยกราชอาณาจักร

- การแบ่งแยกในรูปของสหพันธรัฐ โดยมีรัฐบาลกลางใช้อำนาจอธิปไตยภายนอก ส่วนอธิปไตยแบ่งกันใช้ระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ อย่างเช่นสหรัฐอเมริกา หรือสหพันธรัฐเยอรมัน ย่อมขัดต่อมาตรา 1 เช่นกัน เพราะเป็นการแบ่งแยกรัฐไม่ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยรัฐบาลกลางไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้ในทุกเรื่อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มลรัฐเป็นผู้ใช้ในบางเรื่อง

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่ควรระมัดระวังเป็นอย่างมาก ไม่ควรกระจายอำนาจอธิปไตยจนสูญเสียความเป็นเอกภาพของรัฐไป เพราะนอกจากจะขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยังถือว่ามีคามผิดตามกฎหมายอาญาฐานกบฏด้วย

¹¹ หยุด แสงอุทัย คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515 แสงสุทธิการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร 2516 หน้า 13

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และหลักเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นั้นจะต้องมีขอบเขตจำกัดที่ชัดเจนและไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐด้วย

2.5.2 การกระจายอำนาจถูกจำกัดโดยการกำกับดูแลของรัฐ

อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงการกำกับดูแลแล้วว่าเป็นสาระสำคัญหนึ่งของการกระจายอำนาจและประเทศไทยยังคงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวว่า “แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นๆ แต่ว่าจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่นโดยที่ไม่มีการควบคุมดูแลก็เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นคงยังมีอยู่เสมอ”¹²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถือเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ ตามมาตรา 196 วรรคสอง ว่า “การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้อง ทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ได้บัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 282 ความว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือก ไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพใน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม ทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

¹² หลวงประดิษฐมนูธรรม ปาฐกถาเรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม : พุทธศักราช 2476 ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (พ.ศ.2479) หน้า 54-55

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแล ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส มาจากศัพท์คำว่า “Tutelle”¹³ ดังที่ปรากฏในกฎหมายแพ่งเรื่องผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ ซึ่ง ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การนำคำว่า “กำกับดูแล” ที่มีความหมายเฉพาะมาใช้ในกฎหมายมหาชนด้วยจะก่อให้เกิดปัญหา¹⁴ คือ

(1) การกำกับดูแลทางปกครอง เป็นการกำกับดูแลของส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งองค์กรทั้งสองนี้ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีความสามารถทำนิติกรรมหรือสัญญาทางปกครองด้วยตนเอง ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ องค์กรเหล่านี้จึงเป็นองค์กรที่มีความสามารถไม่ใช่ไร้ความสามารถ เหมือนผู้ไร้ความสามารถตามกฎหมายแพ่ง การนำมาใช้ในทางกฎหมายมหาชนด้วยนั้น อาจทำให้เกิดความสับสนเข้าใจผิดได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนอิสระเป็นองค์กรที่ไร้ความสามารถด้วยหรือไม่

(2) วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชนนั้นแตกต่างกัน กฎหมายแพ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ไร้ความสามารถ ขณะที่กฎหมายมหาชนการกำกับดูแลทางปกครองมีเป้าหมายที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ (L'interet general)

ปัจจุบันก็ไม่มีใครสับสนแล้ว เกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลในทางแพ่ง และการกำกับดูแลทางปกครอง เพราะกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ระบุให้ยกเลิกคำว่า “การกำกับดูแล” แต่ความจริงนั้นนักกฎหมายมหาชนโดยส่วนใหญ่ยังมองว่าการกำกับดูแลอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนรูปจากการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) เป็นการกำกับดูแลขององค์กรตุลาการ (Conseil d'Etat) โดยความร่วมมือของผู้ว่าราชการจังหวัดแทน

3.1 ความหมายของการกำกับดูแล

ในประเทศฝรั่งเศส การกำกับดูแล เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีนักกฎหมายหลายท่านให้คำนิยามคำว่า “กำกับดูแล” ไว้หลายประการ เช่น

Roland Maspétiol and Pierre Laroque ให้คำนิยามว่าการกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป¹⁵

Jean Revero กล่าวว่า การกำกับดูแล คือ การควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

¹³ สุรสิทธิ์ วชิรขจร “การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน” *วารสารพัฒนาสังคม* หน้า 55

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น นิติธรรม* กรุงเทพมหานคร 2539 หน้า 182

¹⁵ อ้างถึงใน Roland Maspétiol and Pierre Laroque , *La Tutelle Administrative* (Paris : Recueil Sitey , 1930) , p.10.

Francis-Pual Benoit ให้คำนิยามว่า การกำกับดูแลทางปกครอง คือ ด้วบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวกับการควบคุมที่รัดกุม และสำคัญของอำนาจส่วนกลางเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁶

Marcel Waline กล่าวว่า การกำกับดูแล คือ การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและรวมถึงการกำกับเหนือตัวบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย

Emst Forsthoff ให้คำนิยามของการกำกับดูแล ว่าเป็น อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ

ดังนั้น การกำกับดูแล จึงหมายถึง อำนาจของรัฐในการควบคุมเหนือองค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

3.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแล

องค์ประกอบของการกำกับดูแล แยกออกเป็น 5 ประการ กล่าวคือ

1) การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมอย่างหนึ่ง

การควบคุม (Controle) มีความหมายสองนัยยะ คือ ความหมายอย่างแคบกับความหมายอย่างกว้าง การควบคุมในความหมายอย่างแคบ คือ การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่นๆ ด้วย เป็นอำนาจตรวจสอบเฉพาะเรื่องเท่านั้น ส่วนอำนาจควบคุมในความหมายอย่างกว้าง คือ การควบคุมการกระทำทุกอย่าง ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลทางกฎหมายหรือไม่ เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย¹⁷ รวมทั้งการควบคุมความเหมาะสม¹⁸ ของการตัดสินใจด้วย

ดังนั้น การกำกับดูแล จึงเป็นการควบคุมประเภทหนึ่งซึ่งอยู่กึ่งกลางของการควบคุมในความหมายอย่างแคบ กับความหมายอย่างกว้าง¹⁹ การกำกับดูแลจะเป็นการควบคุมในเรื่องใดบ้าง มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่ที่รัฐจะกำหนด แต่การกำกับดูแล ก็กับการควบคุมนั้นต่างก็มีเนื้อหาและเป้าหมายเดียวกัน คือ การตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง วิธีการนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ดังปรากฏในกฎหมายฝรั่งเศสเสมอว่า มักใช้คำว่า การควบคุมกำกับ “Controle de tutelle” เพื่อให้เห็นว่าการกำกับดูแลเป็นการควบคุมประเภทหนึ่ง

2) การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอย่างจำกัดตามกฎหมาย

ขอบเขตการกำกับดูแลคือ ต้องไม่เข้าไปแทรกแซงองค์กรกระจายอำนาจนั้น มากไปจนขาดความเป็นอิสระ การมีขอบเขตจำกัดทำให้การใช้อำนาจกำกับดูแล ต่างจากอำนาจบังคับบัญชา เพราะ

¹⁶ อ้างถึงใน Francis-Pual Benoit, Le Droit Administratif Francis (Paris : Dalloz) , p.136.

¹⁷ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย คือ การตรวจสอบว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

¹⁸ การควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ คือ การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อเลือกปฏิบัติทางใดทางหนึ่งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เป็นการเลือกที่เหมาะสมหรือไม่

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2539

2.1) อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจภายในนิติบุคคลเดียว ขณะที่อำนาจกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจระหว่างสองนิติบุคคล คือ รัฐกับองค์กรกระจายอำนาจ

2.2) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้อยู่ในระบบรวมอำนาจ (Centralization) ขณะที่การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.3) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe general du droit) ขณะที่อำนาจกำกับดูแลจะมีได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

2.4) อำนาจบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติ เปลี่ยนแปลงแก้ไขงาน หรือเปลี่ยนแปลงการกระทำใดๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ แต่ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้องค์กรกระจายอำนาจปฏิบัติได้ มีอำนาจมากที่สุดเพียงออกคำสั่งแทนองค์กรกระจายอำนาจในกรณีที่องค์กรกระจายอำนาจนั้นไม่ทำคำสั่ง ตามที่กฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ

3) การกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า

ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า คือรัฐเท่านั้น

4) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ

การกำกับดูแลองค์กรที่สำคัญ เช่น อำนาจของส่วนกลางในการสั่งพักราชการ หรือถอดถอนนายกเทศมนตรี หรือยุบสภาจังหวัด ฯลฯ การกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญ เช่น การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ การทำคำสั่งแทน เป็นต้น

องค์กรกระจายอำนาจ (Organe decentralise) นอกจากจะหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังหมายรวมถึงองค์การมหาชนอิสระด้วย เพราะองค์การมหาชนอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่รัฐมอบความเป็นอิสระให้ส่วนหนึ่ง แต่รัฐก็ควบคุมเพื่อผลประโยชน์อยู่ตลอดเวลา แต่มีนักกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่มองว่าองค์กรกระจายอำนาจมีแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากองค์การมหาชนอิสระหลายประการ²⁰ เช่น

4.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจทางดินแดน ส่วนองค์การมหาชนอิสระ เป็นการกระจายอำนาจทางบริการ หรือทางเนื้อหากิจการ

4.2) เหตุผลที่ริเริ่มการจัดองค์กรกระจายอำนาจ ต่างกัน คือ การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากประชาชนในท้องถิ่นผลักดันให้รัฐให้ความเป็นอิสระบางส่วนแก่ท้องถิ่น ส่วนองค์การมหาชนอิสระเกิดจากความต้องการของรัฐที่จะแบ่งแยกงานประเภทกิจการ

4.3) อำนาจการควบคุมกำกับของรัฐเหนือองค์การมหาชนอิสระมีมากกว่าเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกยุบสภาไป ผู้กำกับดูแลก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยที่ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจเข้าไป

²⁰ อ้างถึงใน Charles Eisenmann. Centralisation et Decentralisation, (Paris : L.G.D.J.,1948) , p.25.

จัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในขณะที่องค์การมหาชนอิสระรัฐสามารถส่งคนเข้าไปทำหน้าที่แทนได้ตลอดเวลา

4.4) การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายกัน ต่างกับการควบคุมกำกับองค์การมหาชนอิสระที่มีความหลากหลายตามขนาดและลักษณะภารกิจบริการ มีการควบคุมหลายระดับ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีระดับการควบคุม

5) การกำกับดูแลเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปแห่งรัฐ

การกำกับดูแลมีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน , องค์กรกระจายอำนาจ และรัฐ เพราะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือก่อผลเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับรัฐนั้นหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไป ก็จะกระทบต่อเอกภาพแห่งรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในทุกๆ ด้าน

3.3 ลักษณะของการกำกับดูแล

3.3.1 การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

Francis-Pual Benoit ได้ให้คำนิยามคำว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวไว้ นิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง ซึ่งสามารถพิจารณาแยกลักษณะของการกำกับดูแลได้ ดังนี้

ก. การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว ที่มีลักษณะ

1) เป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการกระทำด้วยใจสมัครมุ่งผลโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล นิติกรรมทางปกครอง ก็คือ การกระทำของฝ่ายปกครองที่สมัครใจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายปกครอง แต่ E.Forsthoff นักกฎหมายเยอรมัน มีความเห็นว่า นิติกรรมทางปกครองไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย เพราะฝ่ายปกครองใช้อำนาจเหนือประชาชน ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจอย่างกฎหมายแพ่ง

2) มิได้เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่กำหนดให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่รัฐต้องการได้ ผู้กำกับดูแลมีอำนาจเพียงกำกับดูแลโดยการให้ความเห็น หรือสั่งยกเลิกการกระทำใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการได้เท่านั้น

ข. การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง

การกำกับดูแล เป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง คือ

1) นิติกรรมทางปกครอง เป็นนิติกรรมของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกำกับดูแล จึงเป็นการควบคุมของฝ่ายปกครองด้วยตามหลักการทฤษฎีอำนาจมหาชน

2) นิติกรรมทางปกครอง เป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้

3) นิติกรรมทางปกครองเป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องมีคำสั่งศาลก่อน แต่นิติกรรมทางแพ่งต้องมีคำสั่งของศาลก่อนจึงจะบังคับได้

3.3.2 การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่อง

ก. ความแตกต่างของนิติกรรมเฉพาะเรื่องกับนิติกรรมทั่วไป

นิติกรรมทั่วไป เป็นนิติกรรมที่สร้างกฎเกณฑ์ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายถาวร และใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงบุคคล ส่วนนิติกรรมเฉพาะเรื่อง เป็นนิติกรรมที่ไม่ได้วางเกณฑ์ขึ้นมา และจะต้องจบไปภายหลังจากที่ได้มีนิติกรรมแล้ว เป็นนิติกรรมที่เฉพาะเจาะจงเฉพาะรายไปหรือหลายรายในเรื่องเดียวกัน

ข. เหตุที่การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่อง

การกำกับดูแล คือ การควบคุมเหนือการกระทำใดๆ ขององค์กรที่ถูกควบคุม เป็นการตัดสินใจเป็นครั้งเป็นคราวไป จึงเป็นการกำกับดูแลเฉพาะเรื่องเสมอ เพราะการกำกับดูแลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองปารีส เรื่อง การจัดระเบียบการจราจร ถือว่าเป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่อง มิใช่นิติกรรมทั่วไป²¹

3.4 รูปแบบของการกำกับดูแล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐมี 2 รูปแบบ คือ การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม²²

3.4.1 การกำกับดูแลโดยตรง

ก. การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล²³

การควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจ รัฐจะมีอำนาจค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ มีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดไว้ เช่น อำนาจกำกับดูแลนายกเทศมนตรีของผู้ว่าราชการจังหวัด มีเท่าที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้เท่านั้น

ข. การกำกับดูแลทางการคลัง

โดยวิธีการออกกฎระเบียบให้ปฏิบัติ โดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมทั้งวิธีการงบประมาณ การจัดหาพัสดุ การจ้างเหมา และจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้อง ของการคลัง การบัญชี หรือการเงินทุกปี

ค. การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเหนือการกระทำของผู้อยู่ใต้การควบคุมกำกับ กล่าวคือมีอำนาจในการให้

²¹ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เคยตัดสินใจว่า การออกหนังสือเวียนขององค์กรกำกับดูแล เป็นนิติกรรมทั่วไป

²² อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และวุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ใจมั่น บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร เอ.พี.กรัฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ 2548 หน้า 4 - 5

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2548 หน้า 34

ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หรือสั่งเพิกถอน สั่งระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้²⁴ แต่ไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมหรือควบคุมดุลพินิจของส่วนท้องถิ่นได้

ง. การกำกับดูแลเหนือองค์กร

การกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น กรณีมีเหตุตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือยุบสภาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน การสั่งพักราชการผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

3.4.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม

1) โดยวิธีใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ส่วนกลาง จะเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจะนำไปใช้ในด้านใดก็ได้ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ต่างจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่เป็นเงินที่อุดหนุนมาพร้อมกับระบุกิจการโดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ และต้องถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลาง ตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนดการควบคุมเช่น

(1) การขอรับเงินต้องเสนอโครงการผ่านองค์กรกำกับดูแล เพื่อพิจารณา ลักษณะความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนรายการค่าใช้จ่าย

(2) การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการ และงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไปทุกประการ

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลก่อน

(4) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายตามสัญญา

(5) การกั้นเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแล

การควบคุมอย่างใกล้ชิดนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไปแล้วเท่านั้น หากไม่ได้ขอรับก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกันเป็นอย่างมาก

2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่า บุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญา การใช้สัญญามาตรฐานถือเป็นการกำกับดูแลโดยอ้อม มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายไทย เช่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำสัญญาตามแบบที่อยู่แนบท้ายระเบียบนี้ การเปลี่ยนแปลงแบบของสัญญานั้น จะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

²⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 92-93

3.5 ลักษณะของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวิธีการต่างๆ²⁵ ดังนี้

1) การออกคำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลที่สำคัญและใช้กันอย่างกว้างขวาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2) การออกกฎ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือเวียนสั่งการต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่งระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือเวียนสั่งการต่างๆ มีลักษณะเป็นกฎ เนื่องจาก มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้เฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นการจำกัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบ

3) การใช้อำนาจทางปกครอง โดยการกระทำอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่เป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ หรือการเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาชี้แจงข้อเท็จจริง เป็นต้น

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

4.1 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งรูปแบบหลักๆ 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบสภา-ฝ่ายบริหาร (Council-Executive Form)

รูปแบบสภา-ฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งหมายถึงการแยกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภา ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติ และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสภา - ฝ่ายบริหาร ยังสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

1) รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)

รูปแบบนี้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในเชิงอำนาจหน้าที่พบว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมในทุกเรื่อง ทุกประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเกือบทุกเรื่อง

²⁵ อนุชา สุณสวัสดิกุล และคณะ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร เอ.พี.กรราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ 2548 หน้า 37-38

2) รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)

เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น รูปแบบนี้เป็นการเพิ่มอำนาจในทางการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจดำเนินงานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการยับยั้งมติสภา สามารถกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล และด้วยการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าว ทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่สามารถที่จะแทรกแซง หรือควบคุมฝ่ายบริหารได้

2. รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

รูปแบบคณะกรรมการนี้ ในเชิงโครงสร้างแล้วจะไม่มี การแบ่งแยกอำนาจ เพราะคณะกรรมการจะใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารในเวลาเดียวกัน หมายความว่าคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติต่างๆ โดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นด้านๆ และคณะกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากอง หรือ ฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ ความรวดเร็วในการทำงาน และการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหาร และอำนาจในการออกกฎหมายสามารถจบได้ในองค์กรเดียว

แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ก็ยังมีข้อเสีย เช่น คณะกรรมการแต่ละคนมักจะให้ความสำคัญและสนใจในปัญหาและงบประมาณในภารกิจที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น ขาดการมองในภาพรวมของท้องถิ่น และเมื่อท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น ประชากรเพิ่มมากขึ้น ปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ก็จะมีซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามมาด้วย รูปแบบคณะกรรมการนี้จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและช่วยแก้ไขปัญหากที่เกิดขึ้นได้

3. รูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง (Council-Manager Form)

รูปแบบนี้ได้รับแนวคิดมาจากการบริหารธุรกิจซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบาย ออกจากการบริหาร และมีความเชื่อว่าหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีนั้น ต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากสภาท้องถิ่นส่วนงานด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น”

4. รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

รูปแบบการประชุมเมือง ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด และเป็นรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพราะเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมกันลงมติ ร่วมแสดงความคิดเห็นได้ และร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปีของเมือง แต่การปกครองในรูปแบบนี้เหมาะสมกับบางพื้นที่ โดยเฉพาะเมืองที่มีขนาดเล็ก และประชากรไม่มากเท่านั้น

จากประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมาพบว่า ประเทศไทยได้เคยลองใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นมาแล้วทุกรูปแบบ ยกเว้น รูปแบบที่ประชุมเมือง โดย

รูปแบบคณะกรรมการถูกนำมาใช้ในการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาล โดยให้คณะกรรมการสุขาภิบาลมี 2 สถานะ คือ เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน การบริหารงานของสุขาภิบาลจึงไม่มีการแบ่งแยกกว่าฝ่ายใดคือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

รูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง ถูกนำมาทดลองใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยา เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเมืองพัทยา ที่มุ่งไปในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวเป็นสำคัญ โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายในเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สภาเมืองพัทยา ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา มีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี

รูปแบบสภา-ผู้บริหาร แบบผู้บริหารอ่อนแอ ถูกนำมาทดลองใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบในหลายยุค เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิมได้แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด จนมาถึง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้เรียกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” และมาจากความเห็นชอบของสภาจังหวัด กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อเริ่มแรกจัดตั้งก็กำหนดให้กำนันทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมาจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จนถึง พ.ศ.2542 ได้เปลี่ยนแปลงให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน หมู่บ้านละ 2 คน และคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับกรณีเทศบาล ก่อน พ.ศ.2543 เทศบาลได้แบ่งโครงสร้างเป็น 2 ส่วน ได้แก่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาล โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี มาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล แต่หลังจาก พ.ศ.2543 จึงมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกำหนดทางเลือกให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลว่า สามารถมีฝ่ายบริหารได้ 2 รูปแบบ คือ นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรี ทั้งนี้จะเลือกแบบใดขึ้นอยู่กับเจตนาของประชาชนเป็นสำคัญ

หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง โดยตามมาตรา 285 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทำให้สุขาภิบาลหายไปจากรูปแบบการปกครอง และต้องเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะจัดโครงสร้างและรูปแบบสภาท้องถิ่น-ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงพบว่าเป็นแบบผู้บริหารอ่อนแอ เนื่องจากสภาท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร ทำให้มีการต่อรองทางการเมืองเพื่อตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองในทางการบริหาร ดังนั้น จึงได้มีการทบทวนหลักการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเปลี่ยนจากแบบ “ผู้บริหารอ่อนแอ”

มาเป็นยุค “ผู้บริหารเข้มแข็ง” พร้อมกับการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน²⁶ มีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,266 แห่ง (เทศบาลนคร 29 แห่ง เทศบาลเมือง 167 แห่ง เทศบาลตำบล 2,070 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 แห่ง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จากที่กล่าวมาข้างต้นจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

4.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบมากที่สุด คือครอบคลุมทั้งจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างภายในแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

4.2.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด คือ มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2476 เทศบาลจะจัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้การบริหารเมืองเป็นหลัก เทศบาลของไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่ ซึ่งเทศบาลตำบลมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล และเทศบาลเมือง กับเทศบาลนคร ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างองค์กรของเทศบาลใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

4.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยกฐานะมาจากสภาตำบลมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

4.2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวงหรือเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 2 ส่วนคือสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

²⁶ ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555 จากสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง (สน.พร.) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

4.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่เคยนำเอาการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง²⁷ ของสหรัฐอเมริกามาใช้ คือผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดภัยจากการเมือง แต่ปัจจุบันได้ใช้รูปแบบสถานายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน โครงสร้างภายในของเมืองพัทยา แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเมืองพัทยา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สภาเมืองพัทยามีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ มีปรากฏอยู่ในกฎหมายบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่การปฏิบัติงานข้างต้นต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของส่วนกลาง เช่น มาตรา 42 บัญญัติว่า “ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด”

กฎหมายบางฉบับ บัญญัติให้เอกชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ โดยให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน บัญญัติให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจพักใช้ใบอนุญาตของสุสานหรือฌาปนสถานใดได้ในกรณีที่สุสานหรือฌาปนสถานนั้นฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ หรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ หากผู้ถูกสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง กฎหมายบัญญัติให้สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่บุคคลนั้นทราบคำสั่ง โดยให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด แสดงให้เห็นว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวเป็นคำสั่งซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีนั่นเอง เพราะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เสมอ อำนาจลักษณะนี้ คือ อำนาจของระบบบังคับบัญชาเท่านั้น

4.4 องค์การบริหารส่วนตำบล

4.4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยรัชการที่ 5 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ตำบล มีคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำ

²⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2546 หน้า 26

ตำบล ครูประชาบาลหนึ่งคน และกรรมการหมู่บ้านละหนึ่งคน เป็นผู้ช่วยเหลือและเป็นที่ปรึกษาให้กับกำนัน จากคณะกรรมการตำบลมีวิวัฒนาการมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้²⁸

1) สถาปนาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการตำบลและจัดตั้งเป็นสภาตำบลขึ้นเป็นครั้งแรก คณะกรรมการตำบลที่มีการปรับปรุงโครงสร้าง ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูใหญ่ทุกคน ครูประชาบาลหนึ่งคน แพทย์ประจำตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลอย่างน้อยสองคน และหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่ตั้งสำนักงานในตำบล โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือราชการในการบริหารงานระดับตำบล

สภาตำบล ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน และสมาชิกสภาตำบลที่ราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละสองคน สภาตำบลมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของคณะกรรมการตำบล นอกจากนี้ได้ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้นในปีเดียวกัน

2) สถาปนาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

เนื่องจากสภาตำบลในรูปแบบเดิมมีกรรมการจำนวนมาก และกรรมการส่วนใหญ่ มักจะคล้อยตามความคิดเห็นของนายอำเภอ หรือข้าราชการประจำเป็นหลัก ทำให้ไม่ได้มุ่งที่จะสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนให้ความสนใจน้อย ในสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 โดยให้ยุบรวมสภาตำบลกับคณะกรรมการตำบลเข้าด้วยกัน เป็นคณะกรรมการสภาตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา โดยให้มีพัฒนาการเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการสภาตำบล

คณะกรรมการสภาตำบล มีกำนันเป็นประธาน มีกรรมการ 3 ประเภท คือ 1. กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล 2. กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประชาบาล 1 คน และ 3. กรรมการสภาตำบลที่มาจากกรเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน

3) สถาปนาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

การดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบลเริ่มมีปัญหา เนื่องจากขณะนั้นมีรูปแบบการปกครองตำบล 3 รูปแบบ ทั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 และสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 และองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ทำให้เกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ พ.ศ.2515 จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ให้ยกเลิกการบริหารงานตำบลทั้ง 3 รูปแบบ แล้วจัดโครงสร้างสภาตำบลใหม่รูปแบบเดียว คือ สภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท คือ 1.กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล 2.กรรมการสภา

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น 2549 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หน้า 554-564

ตำบลโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน คณะกรรมการสภาตำบลนี้มีที่ปรึกษาสภาตำบล 1 คน และเลขานุการสภาตำบล 1 คนที่ผู้ว่าราชการแต่งตั้ง

4) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เนื่องจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องการให้พื้นที่ที่ไม่เจริญตั้งเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นได้ โดยให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ 2 วิธี คือ 1. กระทรวงมหาดไทยเห็นควรจัดตั้ง 2.ราษฎรผู้มีคุณสมบัติจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอสภาจังหวัดพิจารณาเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล สภาตำบล มีสมาชิก 2 ประเภท คือ 1.สมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน 2.สมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการอื่นไม่เกิน 5 คนที่นายอำเภอแต่งตั้ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในยุคนั้นจะดำเนินงานภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรก 59 แห่ง แต่ผลปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ เพราะราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเข้มข้น เกิดการครอบงำทางความคิด รวมทั้งรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดหาเองไม่เพียงพอ ต่อมาในปี พ.ศ.2515 จึงถูกยุบเลิกไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

5) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ยังคงประสบปัญหาเนื่องจากมีคณะกรรมการจำนวนมาก ทำให้การดำเนินงานของสภาตำบลล่าช้า รวมทั้งประชาชนยังไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล ปรับปรุงการดำเนินงานของสภาตำบล และยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1.สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล 2.สมาชิกโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ปัจจุบันโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หมู่บ้านละ 2 คน มีวาระคราวละ 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.4.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 44 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ได้กำหนดว่าให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4.4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แยกออกได้ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้กิจการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดทำจำแนกได้ 2 ประเภทคือ

ก. กิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

ข. กิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

แต่อำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นไม่ตัดอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือหน่วยงานของรัฐในการเข้าดำเนินกิจการใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าและนำความเห็นของ องค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินงานด้วย

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.5 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล

4.5.1 ความเป็นมาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวิวัฒนาการเริ่มมาจากสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ซึ่งกำหนดให้สภาตำบล ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน โดยตำแหน่ง และสมาชิกสภาตำบลซึ่งราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของคณะกรรมการตำบล โดยการสอบถามข้อเท็จจริง เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบล และมีอำนาจตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลแล้วเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด²⁹ ต่อมาในปี พ.ศ.2509 สภาตำบลได้ถูกยุบรวมตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เป็นกรรมการชุดเดียวกัน เรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารงานตำบลและฝ่ายสภาท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติ ประกอบด้วย กรรมการ 3 ประเภท คือ 1.กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ได้แก่

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 555

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล 2.กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครู ประชาบาล 1 คน และ 3. กรรมการสภาตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน รูปแบบของสภาตำบลได้ถูกเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง จนเมื่อปี พ.ศ.2515 คณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ประกอบด้วย 1.กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล 2.กรรมการสภาตำบลโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบไปด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกที่ได้มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขโครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หากเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมี 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

4.5.2 องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 47 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 คือ

(1) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันที่รับสมัครเลือกตั้ง

(2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับเลือกตั้ง

(3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สมาชิกสภาต้องมาเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยความเห็นชอบของสภา ตามมาตรา 48 และ

มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552

4.5.3 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 คือ

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) พิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 4) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

5. การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

5.1 ประเทศฝรั่งเศส

5.1.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของฝรั่งเศสเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1789 โดยมีแนวความคิดมุ่งขจัดความแตกต่างในองค์กรทางการเมืองรูปแบบต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน เพื่อสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส ประกอบด้วย เทศบาล จังหวัด ภาค และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ก. เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดของฝรั่งเศส สามารถจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน และ (2) เทศบาลขนาดใหญ่

ข. จังหวัด (Département)

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะรัฐบาลได้อินอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด โดยมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่

ค. ภาค (Région)

ภาค ทำหน้าที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และเป็นองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบ สนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับ จังหวัดและเทศบาล มีสภาภาค ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ง. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ เป็นการปกครองในเขตเมืองใหญ่ ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นใน นครปารีส และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีก 2 แห่งคือ Lyon และ Marseille

5.1.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁰

ตัวแทนของรัฐที่ส่งไปประจำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภาค หรือจังหวัด จะทำหน้าที่ กำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำนิติกรรมทางปกครอง ต้องนำนิติกรรมทางปกครองนั้นขอความเห็นชอบต่อผู้กำกับดูแลก่อน แต่ต่อมาในปี ค.ศ.1982 เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกมาบังคับใช้ จึงได้มีการปรับปรุงอำนาจการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยให้อิสระในการบริหารงานแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ยกเลิกการให้ความ เห็นชอบ และยกเลิกการกำกับดูแลก่อน ของผู้กำกับดูแล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ.1982 ใช้ระบบควบคุมกำกับได้แก่ การควบคุมกำกับโดยฝ่ายรัฐบาล และโดยฝ่ายสภาท้องถิ่น ดังนี้

1) การควบคุมกำกับโดยฝ่ายรัฐบาล แบ่งออกเป็นการควบคุมโดยตรงและ โดยอ้อม

ก. การควบคุมโดยตรง

ก) การควบคุมกำกับเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนเท่านั้น สามารถแยกได้ ดังนี้

(ก) การควบคุมสภาท้องถิ่น

มาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 บัญญัติไว้ตอน หนึ่งว่า “อำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ดูแลให้การดำเนินการของสถาบัน การเมืองแห่งรัฐเป็นไปโดยปกติ” จากหลักการนี้ จึงทำให้รัฐสามารถแทรกแซงการทำงานของสภา ท้องถิ่นได้ หากว่าสภาท้องถิ่นนั้นดำเนินงานไปอย่างไม่ปกติ การเข้าแทรกแซงนี้ คือ การยุบสภาท้องถิ่น (La Dissolution) ซึ่งยังสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ (Principe de continuité) ด้วย

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส กรุงเทพมหานครสถาบันนโยบายศึกษา 2544 หน้า 109-119

การยุบสภาท้องถิ่นในฝรั่งเศสทำโดยรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะประกอบด้วยคำอธิบายและเหตุผลที่ต้องยุบสภาท้องถิ่น นอกจากนี้เมื่อยุบสภาภาคหรือสภาจังหวัดแล้ว จะต้องรีบรายงานการยุบสภาต่อรัฐสภาในทันที โดยเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นนั้น มีเงื่อนไขเดียว คือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศาลปกครอง (Conseil d'Etat) สามารถตรวจสอบถึงเหตุผลในการยุบสภาท้องถิ่นของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ได้ด้วย

(ข) การควบคุมสมาชิกสภา

สมาชิกสภาท้องถิ่น อาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้หากภายหลังการเลือกตั้งพบว่าขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาภาคทำโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดทำโดยสภาจังหวัด

(ค) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารของเทศบาล มีกฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา L 2122-16 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การพักงานและการปลดออกจากตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งพักงานนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีได้ไม่เกิน 1 เดือน ซึ่งต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วย ส่วนการปลดออกจากตำแหน่งก็สามารถทำได้โดยรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี และต้องแสดงเหตุผลในการปลดออกไว้ด้วยเช่นกัน

ข) การควบคุมกำกับเหนือการกระทำ

ได้แก่ การควบคุมมติสภาท้องถิ่น การตัดสินใจ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้กำหนดให้มติหรือการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ทันทีหลังจากที่ได้ส่งมติหรือการตัดสินใจไปยังตัวแทนของรัฐ หรือผู้กำกับดูแล ซึ่งตัวแทนของรัฐจะไม่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอน แต่หากเห็นว่ามตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องส่งนิติกรรมทางปกครองนั้นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป

(ก) การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนรัฐ

กรณีที่เป็นมติของสภาเทศบาล หรือเป็นคำสั่งต่างๆ ของนายกเทศมนตรี จะต้องส่งไปยังนายอำเภอ (Sous-prefets) ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ มติของสภาจังหวัดหรือคำสั่งของประธานสภาจังหวัดต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) มติของสภาภาคหรือคำสั่งของประธานสภาภาค ต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดประจำภาคนั้น

ประเภทมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่ต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ ได้แก่

(1) มติของสภาท้องถิ่นทุกประเภท ต้องนำเสนอไป โดยต้องเสนอพร้อมเอกสารประกอบทั้งหมด

(2) คำสั่งของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดว่าต้องส่งไปยังตัวแทนรัฐ คือ คำสั่งที่เกิดจากการมอบอำนาจของสภาท้องถิ่น , คำสั่งที่มีสถานะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารมีผลบังคับเป็นการทั่วไป , คำสั่งที่ผลบังคับเฉพาะตัว , ข้อตกลงบางประเภท เช่น สัญญา

กู้ยืมเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง สัญญามอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนดำเนินการ และ ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

ส่วนคำสั่งอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ไม่จำเป็นต้องส่งไปยังตัวแทนรัฐ แต่อย่างไรก็ตามหากตัวแทนรัฐพบว่าคำสั่งใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้พิจารณาดำเนินการต่อไปได้ ผลของการสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนรัฐ จะถือว่าตัวแทนรัฐได้รับแล้วต่อเมื่อมีเอกสารยืนยัน เช่น ไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือการออกหลักฐานแสดงการรับ

(ข) อำนาจของตัวแทนรัฐ

ตัวแทนของรัฐมีอำนาจพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณาว่า อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือไม่ , จัดทำผิดวิธีหรือไม่ , ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ฯลฯ ส่วนหน่วยงานที่มีอำนาจในการเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่างๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย คือ ศาลปกครองเท่านั้น

1) เงื่อนไขในการฟ้องศาลปกครองของตัวแทนรัฐ

ตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลปกครองได้เอง ภายหลังจากที่พบว่ามติหรือการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับมติหรือการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถฟ้องร้องขอให้ศาลปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนมติได้ด้วยตนเอง ภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่มติหรือการตัดสินใจต่างๆ มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย (วันที่มีการประกาศหรือบอกกล่าวให้ทราบ) หรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอาจขอให้ตัวแทนของรัฐเป็นผู้ฟ้องศาลปกครองให้ก็ได้ เมื่อฟ้องคดีไปแล้ว ตัวแทนของรัฐจะต้องแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่าได้นำมติหรือการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ตัวแทนของรัฐมักจะแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนฟ้องศาลปกครอง เพราะหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะยกเลิกมติหรือแก้ไขมติหรือการตัดสินใจให้ชอบด้วยกฎหมายเสีย

2) ผลของการฟ้องศาลปกครอง

เมื่อมติ หรือการตัดสินใจใดๆ ถูกฟ้องศาลปกครองแล้ว มติหรือการตัดสินใจนั้นยังคงใช้บังคับได้ จนกว่าที่ศาลปกครองจะพิพากษาเพิกถอน แต่หากตัวแทนของรัฐเห็นว่ามตินั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ขณะยื่นฟ้องตัวแทนของรัฐอาจขอให้ศาลปกครองใช้มาตรการชั่วคราวเพื่อยุติการบังคับใช้มตินั้นก่อนจนกว่าศาลปกครองจะพิจารณาแล้วเสร็จได้ ซึ่งโดยปกติศาลปกครองจะประกาศใช้มาตรการชั่วคราวภายใน 15 วันถึงหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ตัวแทนรัฐร้องขอ แต่หากเป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพสาธารณะหรือบุคคล จะต้องประกาศมาตรการชั่วคราวภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ถูกร้องขอ

ค) การควบคุมกำกับในทางการคลัง

รัฐยังมีการควบคุมท้องถิ่นในทางการคลัง โดยวิธีการงบประมาณ คือ กรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถอนุมัติงบประมาณก่อนวันที่ 31 มีนาคม ของปีงบประมาณ สิทธิในการอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่นจะหมดไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าแทรกแซงได้ โดยที่กฎหมายระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจฟ้องต่อศาลบัญชีระดับภาค เมื่อศาลรับเรื่องแล้วจะมีข้อเสนอไปยังผู้ว่า

ราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณได้ หรือกรณีที่งบประมาณไม่สมดุลกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจฟ้องให้ศาลบัญชีระดับภาคเข้ามาตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้

ข. การควบคุมโดยอ้อม

ก) การควบคุมโดยการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเงินอุดหนุนแยกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงาน (2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน และ (3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ

ข) การควบคุมโดยสัญญามาตรฐาน เป็นการกำกับดูแลทางอ้อมอีกประการหนึ่งที่สำคัญ โดยรัฐได้กำหนดรูปแบบของสัญญาที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการไว้ล่วงหน้า หากท้องถิ่นต้องการจะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม จะต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของรัฐก่อน

2) การควบคุมกำกับโดยสภาท้องถิ่น

นอกจากการควบคุมฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดยศาลปกครองแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังใช้ระบบสภาท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ เพราะนายกเทศมนตรีและผู้ช่วยนายกเทศมนตรีมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั่นเอง สภาท้องถิ่นจึงมีอำนาจควบคุมงบประมาณ และควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี

ดังนั้น รัฐบาลกลางฝรั่งเศสมีการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายวิธีที่สำคัญคือ การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร หมายถึง การที่รัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการเข้าควบคุม ดูแล และแนะนำหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ เรียกว่า Tutelage³¹ ซึ่งแปลว่าการอบรมสั่งสอน เพื่อช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สร้างผลเสียหายต่อประชาชน หรือช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพขึ้น แต่ฝ่ายบริหารจะไม่เข้าควบคุมดูแลข้าราชการการเมือง (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น) เพราะบุคคลเหล่านี้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถูกตรวจสอบโดยระบบพรรคการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสได้ประกาศใช้กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 แล้ว อำนาจของส่วนกลางในการกำกับดูแลการทำนิติกรรมทางปกครอง จึงเหลือเพียงอำนาจให้ดูแลภายหลังการกระทำทางปกครองเท่านั้น โดยโอนอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กับศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสจึงมีค่อนข้างอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง แต่ถึงกระนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องการความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ในด้านบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และยังไม่พร้อมในหลายๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และปัจจุบันองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส มี 3 องค์กรสำคัญ³² คือ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

³¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 167

³² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กันยายน 2545 หน้า 102-103

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหน้าที่ที่สำคัญอีกประการคือ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดปฏิบัติราชการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีอำนาจนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

2) ศาลปกครอง

หากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อประชาชนหรือนิติบุคคล ก็อาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ ศาลปกครองมีหน้าที่วินิจฉัย ติความ และตัดสินข้อขัดแย้งต่างๆ ของการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำตามอำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ถูกแทรกแซงจากส่วนกลาง

3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีหน้าที่ควบคุมดูแลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนส่วนกลาง โดยหน้าที่ที่สำคัญ มี 3 ประการ คือ การควบคุมทางบัญชี การควบคุมงบประมาณ และการควบคุมการบริหารงบประมาณ

ส่วนในเรื่องการยุบสภาท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในตอนหนึ่งว่า อำนาจของประธานาธิบดีต้องใช้อำนาจที่มีในการดูแลการดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐให้เป็นไปโดยปกติ ทำให้รัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงสภาท้องถิ่นได้หากสภาท้องถิ่นดำเนินงานไม่เป็นไปตามปกติ คือ ที่มาของการยุบสภาท้องถิ่น (la dissolution) และประเทศฝรั่งเศสมีศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น และควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น

5.2 ประเทศอังกฤษ

5.2.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมี 2 ลักษณะ คือ การจัดโครงสร้างแบบสองชั้น (two tier) และโครงสร้างแบบชั้นเดียว (single tier) ดังนี้

1) โครงสร้างแบบสองชั้น (Two tier) แยกเป็นการปกครองท้องถิ่นนอกเขตมหานครลอนดอน และในเขตมหานครลอนดอน กล่าวคือการปกครองท้องถิ่นนอกเขตมหานครลอนดอน โครงสร้างสองชั้น ได้แก่ สภาเขต (County Councils) ซึ่งเป็นโครงสร้างชั้นบน และสภาแขวง (District Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง ส่วนการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน ใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้น โดยแบ่งเป็น โครงสร้างชั้นบนมีสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) และหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) ส่วนโครงสร้างชั้นล่างมีสภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) และ สหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London)

2) โครงสร้างแบบชั้นเดียว (Single tier) มี 2 รูปแบบ คือ สภามหานครและสภาเอกรูป กล่าวคือ สภามหานคร (Metropolitan District Councils) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในเขตที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชากรสูง มีอยู่ 6 เขต คือเขต West Midlands , เขต Merseyside , เขต Greater Manchester , เขต South Yorkshire , เขต

West Yorkshire และเขต Tyne & Wear ส่วนสภาเอกรูป (Unitary Authority) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ล่าสุด โดยเกิดจากการยุบรวมเอาหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ สภาแขวงเข้าไว้ด้วยกัน

5.2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐสภาอังกฤษมีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายกรณี เช่น การกำหนดรายละเอียด อำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติใน Local Government Act แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐบาลไว้โดยตรง การกำกับดูแลจึงไปปรากฏในกฎหมายเฉพาะต่างๆ³³ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษถือเป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น มีอำนาจและประสิทธิภาพมาก รัฐมนตรีในส่วนกลางจะไม่ยุ่งเกี่ยว หรือยับยั้งการกำหนดนโยบายบริหารของสภาท้องถิ่นที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น เพราะประชาชนเป็นคนเลือกผู้แทนเข้ามา แต่ถึงกระนั้นรัฐบาลกลางก็ยังจำเป็นต้องควบคุมให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กระจายให้ภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน รัฐบาลกลางของอังกฤษจึงมีการกำกับควบคุมส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ³⁴ คือ

1) การควบคุมทางรัฐสภา รัฐสภาสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาท้องถิ่นได้ตลอดเวลา³⁵ โดยการจัดตั้ง กำหนดอำนาจหน้าที่ กำหนดให้การจัดบริการสาธารณะต้องเป็นไปตาม Local Government Act หรือ Local Private Acts ที่ให้อำนาจเป็นกรณีพิเศษเฉพาะกรณี เมื่อมีการร้องขอจากท้องถิ่น

2) การควบคุมโดยตุลาการ หากสภาท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อกฎหมาย หรืออาจจะใช้อำนาจเกินกว่าหน้าที่ ทำให้ทรัพย์สินหรือเสรีภาพส่วนบุคคล หรือของเอกชนเสียหาย รัฐสภาได้ให้สิทธิประชาชนฟ้องร้องหรืออุทธรณ์ต่อศาลได้ หรืออาจจะร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ได้ ฟ้องได้ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ หรือในลักษณะบังคับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลให้ปฏิบัติตามกฎหมายต่อศาลปกติ เพราะอังกฤษไม่มีศาลปกครอง

3) ควบคุมและนิเทศทางบริหาร เป็นการควบคุมแบบไม่เป็นพิธีการ คือ การออกหนังสือเวียนจากกระทรวงต่างๆ ประกอบด้วยคำแนะนำชี้แจง ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่ง

การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้หลักการ Ultra Vires คือ การดำเนินกิจการต่างๆ ของส่วนท้องถิ่นจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมารองรับ อำนาจที่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น ทั้งนี้รัฐสภาสามารถ

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร 2539 นิติธรรม หน้า 233-234

³⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* กรุงเทพมหานคร 2520 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 146-151

³⁵ นิยม รัฐอมฤต และพรชัย เทพปัญญา และคณะ *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบด้วยการปกครองประเทศ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพสาธารณรัฐโซเวียตสังคมนิยม* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2522 หน้า 99

ปรับเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร จึงกลายเป็นว่าภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือที่ได้กระทำลงไปนั้น เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามที่รัฐบาลกลางได้กำหนดมา จะหลีกเลี่ยงมิได้ แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลกลางก็มีอำนาจดึงอำนาจนั้นกลับมา (Default Power) ได้ โดยจะนำมาทำเองหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นกระทำแทน³⁶ และหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดทำสิ่งที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอาจจะถูกฟ้องศาลได้³⁷ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Secretary of the Environment) มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะงานด้านการปกครองท้องถิ่น และมีรัฐมนตรีในสังกัดเป็นผู้ช่วยได้แก่ Minister for Local Government and Development , Minister for Transport Industries และ Minister for Housing and Construction แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะแทรกแซงกิจการการปกครองท้องถิ่นได้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

5.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

5.3.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ของสหรัฐอเมริกาถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ กฎหมายต่างๆ ที่ใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็ขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ สามารถแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป ได้แก่ เคาน์ตี, มิวนิซิพอล (ซิตี), ทาวน์และทาวน์ชิพ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่เฉพาะได้แก่ เขตโรงเรียน และเขตพิเศษต่างๆ

1) เคาน์ตี (County) ถือเป็นแขนงของมลรัฐ โดยมีหน้าที่ ได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง การกำจัดขยะ การสาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสถานะแวดล้อม เป็นต้น

2) มิวนิซิพอล (Municipal) หรือซิตี (City) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปฐมภูมิ มีสถานะทางกฎหมายและดำเนินงานภายใต้กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ โดยมากตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชนโดยการทำประชามติ ประชาชนสามารถเลือกชื่อและรูปแบบโครงสร้างของซิตีได้ โดยรูปแบบโครงสร้างของซิตีในสหรัฐอเมริกานั้นเกินกว่าครึ่งหนึ่งใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี - สภา รองลงมาคือรูปแบบสภา - ผู้จัดการ

3) ทาวน์ (Town) ถือเป็นแบบการปกครองตนเองที่เข้มแข็งและเก่าแก่ที่สุด คือ การประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยทางตรง เป็นรูปแบบที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมาประชุมกันทุกปีเพื่อพูดคุยถึงเรื่องต่างๆของชุมชนและวางกฎระเบียบ ทาวน์ถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี

4) ทาวน์ชิพ (Township) เป็นหน่วยปกครองที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายๆ เคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่งๆ จะมีทาวน์ชิพอยู่ประมาณ 10 - 20 แห่ง ทาวน์ชิพไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐ

³⁶ โกวิทย์ พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552 หน้า 85-86

³⁷ ปรัชญา เวสารัชช์ การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร 2543 หน้า 4

แต่เป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและทำหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตี เช่น การเลือกตั้ง การบำรุงรักษา ถนน เก็บภาษี การดับเพลิง การรักษาความสงบเรียบร้อย

4) เขตโรงเรียน (School District) มีหน้าที่เดียว คือ ดูแลโรงเรียน และกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น กำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น

5) เขตพิเศษ (Special District) มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่ โดยเฉพาะ และยังตั้งขึ้นมาทำงานหรือบริการที่หน่วยการปกครองอื่นไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น เขตพิเศษในการป้องกันอัคคีภัย เขตพิเศษควบคุมยุง เขตจัดหาน้ำ เขตควบคุมอาคารและพัฒนาชุมชน เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล เขตจัดการฅาปนกิจศพและอื่นๆ

5.3.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลมลรัฐ ได้แก่³⁸

1) การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ สภานิติบัญญัติของมลรัฐมีส่วนควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น การออกกฎหมายของท้องถิ่น และเป็นที่ปรึกษาการทำงานต่างๆ ของท้องถิ่น แต่เมื่อท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้น บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐก็ลดลง เพราะปัญหาของท้องถิ่นเป็นปัญหาเฉพาะและเป็นเรื่องทางเทคนิค

2) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นว่าท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

3) การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานในมลรัฐจะมีผู้ดูแลเฉพาะเรื่อง เช่น หน่วยงานศึกษาของมลรัฐ มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น เช่น กำหนดมาตรฐานของครู การจัดทำหลักสูตร

ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา จะเป็นไปได้ในทิศทางที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำมากกว่าการควบคุม กำกับดูแล³⁹ เพราะสหรัฐอเมริกามีเจตนารมณ์ที่ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเชื่อว่ายิ่งกระจายอำนาจมากเท่าใด ก็ยิ่งสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติมากขึ้นเท่านั้น⁴⁰ การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง จึงปรากฏในรูปแบบต่างๆ⁴¹ เช่น การ

³⁸ นิยม รัฐอมฤต และพรชัย เทพปัญญา และคณะ การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบกับด้วยการปกครองประเทศ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพสาธารณรัฐโซเวียตสังคมนิยม กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2522 หน้า 151

³⁹ อ้างถึงใน Charles F. Adrian *State and Local Government* New York McGraw Hill 1980 p.104

⁴⁰ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย กรุงเทพมหานคร โฟร์เฟซ 2545 หน้า 70 -71

⁴¹ โครงการศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า หน้า 40-43

ให้เงินช่วยเหลือจากส่วนกลาง , การให้เงินอุดหนุน , การสั่งอนุมัติ , การทบทวน , การแก้ไขคำสั่ง , การออกกฎหมาย , การให้คำแนะนำ , การโยกย้าย , การแต่งตั้ง และการบริหารงานแทน

5.4 ประเทศญี่ปุ่น

5.4.1 วิวัฒนาการและความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น

วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น แบ่งได้เป็น 3 สมัย⁴²

1) สมัยแรก ตั้งแต่ ค.ศ.1866-1920 เป็นช่วงที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังพัฒนาประเทศสู่ความทันสมัย รัฐบาลในสมัยเมจิได้รวมการปกครองของผู้ครอบครองที่ดินอิสระเข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นจังหวัด เรียกว่า ฟุ หรือ เคน แต่จังหวัดในสมัยนั้นเป็นการบริหารงานรัฐบาลส่วนกลางยังไม่ใช่หน่วยการบริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง จนถึงปี ค.ศ.1888 ได้มีการออกกฎหมายเทศบาล (The Municipality Act) และกฎหมายจังหวัด (The Prefecture Act) และปี ค.ศ.1889 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของญี่ปุ่น ก็ได้บัญญัติถึงแนวคิดในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการบริหารราชการส่วนกลาง และรัฐบาลส่วนกลางต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารสมัยใหม่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในส่วนท้องถิ่น

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลทางด้านการเมืองและการบริหารจากสหรัฐอเมริกา⁴³ เทศบาลสมัยนั้นถูกกำหนดให้มีหน้าที่ออกกฎหมาย สถาปนาเทศบาลมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา สมาชิกสภาเทศบาลให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกและแต่งตั้ง เช่นเดียวกับจังหวัดซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารมาก ส่วนสภาจังหวัดมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

กระทรวงที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดและเทศบาล ในยุคแรก คือ กระทรวงกิจการภายใน ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาเทศบาล ควบคุมวินัยและความประพฤติของนายกเทศมนตรี และยกเลิกคำสั่งของข้าราชการประจำของเทศบาลได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

2) สมัยที่ 2 ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1920-1944 นับแต่ปี ค.ศ.1920 เป็นต้นมา การบริหารท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากส่วนกลางอย่างมาก เช่น เริ่มมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัด แต่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การบริหารท้องถิ่นก็ไม่ได้ได้รับการสนับสนุน แต่กลับมีการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางมากขึ้น

3) สมัยที่ 3 เป็นสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศของญี่ปุ่น ต่อมาใน ปี ค.ศ.1946 ได้มีการเลือกตั้ง

⁴² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย กรุงเทพมหานคร โฟร์เฟซ 2545 หน้า 179-183

⁴³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ 2524 หน้า 72

ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ประชาชนในจังหวัดเป็นผู้เลือกโดยตรง และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในปี ค.ศ.1946 รัฐธรรมนูญได้ส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างมาก เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน กับตั้งให้อำนาจท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพย์สิน รวมทั้งกิจการต่างๆ ของตนเอง รวมถึงบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติญี่ปุ่น (สภาไดเอท) ไม่อาจออกกฎหมายพิเศษใดมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่ได้รับความยินยอมจากเสียงส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องด้วย กฎหมายปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ เรียกว่า Local Autonomy Law of 1947 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้ยกเลิกการควบคุมกำกับของส่วนกลางที่มีต่อการบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และระดับเทศบาล คือ ยกเลิกกระทรวงกิจการภายใน ควบคุมไปกับการโอนอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เช่น ให้ผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองใหญ่ เมือง หมู่บ้าน เขตจังหวัด ที่ถือสัญชาติญี่ปุ่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินร่วมกัน นอกจากนี้ประชาชนยังมีสิทธิเรียกร้องให้ยุบสภาท้องถิ่นได้ด้วย หากสภาท้องถิ่นลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหาร ผู้บริหารอาจยุบสภาได้ภายใน 10 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ยุบสภาภายใน 10 วัน ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่ง

5.2.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁴

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค การจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษ

1) รูปแบบทั่วไป

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่างได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่การครอบคลุมระดับเทศบาลทั้งหมด แต่ลักษณะเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

(1) จังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง

(2) เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages)

⁴⁴ ปรัชญา เวสารัชช์ การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ., 2542

2) รูปแบบพิเศษ

กฎหมายกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย

(1) เขตพิเศษ มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมากลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้กำหนดให้เขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแลส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร ยกเว้นอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา เป็นต้น

(2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งขึ้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้

(3) เขตทรัพย์สิน เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งการยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

(4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค โครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

5.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946 มาตรา 92 ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้เน้นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยถือว่าการกำกับควบคุมต้องทำตามสมควรและจำเป็น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเน้นไปที่การช่วยเหลือ สนับสนุนและแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการเข้าไปควบคุมอย่างเคร่งครัด การแทรกแซงจากส่วนกลางจะไม่มีกำหนดรูปแบบอย่างชัดเจนเป็นระบบ แต่จะกำกับดูแลได้เท่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น เช่น การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันพบว่ารัฐบาลกลางมีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร, การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง, การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ, การให้เงินสนับสนุน หรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางมี 3 วิธีใหญ่ๆ คือ

(1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย โดยท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใดๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ระบุว่าอำนาจที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของรัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น

(2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร ท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่างๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง นอกจากเรื่องของการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็พยายามเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ระดับภาคหรือเขต ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการคลัง, กระทรวงเกษตร, ป่าไม้ และประมง, กระทรวงการก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ และกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นต้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางเท่านั้น

(3) การแทรกแซงทางการคลัง ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมาก ในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย จึงจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่างๆ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่างๆ ของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่

นอกจากการแทรกแซง ของส่วนกลางแล้ว ยังมีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ

เป็นระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีดังนี้

(1) การตรวจสอบทั่วไป

เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจ คือ ตรวจสอบการเงิน เป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร และตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ เช่น

- การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง
- การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ
- การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน
- การตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหาย

(3) อำนาจอื่นๆ เช่น การตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำเดือน โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสดของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน

สำหรับการรายงานผลการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการที่ใช้ปฏิบัติ ตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

2) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

เป็นระบบที่จะเพิ่มควมมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่น ซึ่งเพิ่งเริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ.1999 โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือ จะทำ

สัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน เช่น⁴⁵ นายความ , ผู้ตรวจสอบบัญชี , นักภาษี เป็นต้น ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่างสัญญาและเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของการดำเนินงาน เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานสภาท้องถิ่นหรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอนในสัญญาหรือไม่

การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดจะได้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญ และในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น เช่น กระทรวงการคลัง และกระทรวงก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม อาจสรุปบทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญๆ ดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

- ในกรณีที่พบว่า การดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของ เทศบาลก็ได้

- นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่ง และการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

ต่อมาในปี ค.ศ.1949 รัฐบาลได้ยกเลิกกระทรวงกิจการภายใน และตั้งหน่วยงานดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา ชื่อว่า “The Local Autonomy Agency” ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น การเรียกไปประชุม , การพิจารณาเรื่อง

⁴⁵ เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545

อุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เกิดจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , การออกระเบียบแนวทางปฏิบัติ , การให้คำแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

6. การยุบสภาท้องถิ่นของต่างประเทศ

6.1 ประเทศฝรั่งเศส

การยุบสภาท้องถิ่น⁴⁶

รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในตอนหนึ่งว่า อำนาจของประธานาธิบดีต้องใช้อำนาจที่มีในการดูแลการดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐให้เป็นไปโดยปกติ ทำให้รัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงสภาท้องถิ่นได้หากสภาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามปกติ คือที่มาของการยุบสภาท้องถิ่น (la dissolution) กฎหมายฝรั่งเศสมิได้บัญญัติว่าการยุบสภาท้องถิ่นทำได้ในกรณีใดบ้าง⁴⁷ แต่มีศาลปกครองมาทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการยุบสภาท้องถิ่นเสมอ

รูปแบบและวิธีการยุบสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นฝรั่งเศส คือสภาเทศบาล สภาจังหวัด และสภาภาค มีกระบวนการยุบสภาด้วยวิธีเดียวกัน คือ การทำเป็นรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยคำอธิบายและเหตุผลของการสั่งยุบสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อรัฐบาลได้สั่งยุบสภาภาคและสภาจังหวัดแล้ว รัฐบาลจะต้องรับรายงานการยุบสภาให้รัฐสภาทราบทันที ที่สำคัญคือปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีระบบการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นโดยศาลปกครอง

เงื่อนไขการยุบสภาท้องถิ่น

คือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามปกติ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยุบสภาท้องถิ่น⁴⁸

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ได้ตัดสินเมื่อวันที่ 19 มกราคม ค.ศ.1990 กรณี Bodin ซึ่งได้กล่าวถึงการยุบสภาท้องถิ่นว่าสามารถทำได้ เนื่องจากว่าการทำงานของสภาไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างเป็นปกติ และเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ.1988 คณะรัฐมนตรีได้มีรัฐกฤษฎีกาประกาศยุบสภาเทศบาล Sainte-Gemme โดยให้เหตุผลว่าเกิดความแตกแยกภายในสภา เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาล หลังจากนั้นสภาเมือง Sainte-Gemme ได้นำรัฐกฤษฎีกานี้ไปฟ้องศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยให้เหตุผลประกอบว่ารัฐกฤษฎีกายุบสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสก็ได้ตัดสินว่าเหตุผลในการยุบสภาเพียงพอแล้วสั่งให้ยกคำร้องของสภาเมือง Sainte-Gemme เสีย

⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส* กรุงเทพมหานคร สุขุมและบุตร 2544 หน้า 111-112

⁴⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *การปกครองท้องถิ่น ประเทศฝรั่งเศส* กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร 2543 หน้า 38

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส* กรุงเทพมหานคร สุขุมและบุตร 2544 หน้า 131-132

6.2 ประเทศอังกฤษ

การยุบสภาท้องถิ่น

ไม่ปรากฏกฎหมายการยุบสภาท้องถิ่นในอังกฤษ แต่รัฐบาลยังมีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายกรณี ได้แก่ การกำหนดรายละเอียด อำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน Local Government Act แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐบาลไว้โดยตรง การกำกับดูแลจึงไปปรากฏในกฎหมายเฉพาะต่างๆ⁴⁹ องค์การบริหารการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งถือว่ามีอำนาจและประสิทธิภาพมาก แต่รัฐมนตรีในส่วนกลางจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดนโยบายบริหารของสภาท้องถิ่นที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือถอดถอนสมาชิกสภาไม่ได้ เพราะประชาชนเป็นคนเลือกผู้แทนเข้ามา แต่ถึงกระนั้นรัฐบาลกลางก็ยังจำเป็นต้องควบคุมให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กระจายให้ภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน มีการควบคุม 3 ระดับ⁵⁰ คือ

1) การควบคุมทางรัฐสภา โดยการจัดตั้ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดบริการสาธารณะต้องเป็นไปตาม Local Government Act หรือ Local Private Acts. ที่ให้อำนาจเป็นกรณีพิเศษเฉพาะกรณีเมื่อมีการร้องขอจากท้องถิ่น

2) การควบคุมโดยตุลาการ หากสภาท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อกฎหมาย หรืออาจจะใช้อำนาจเกินกว่าหน้าที่ ทำให้ทรัพย์สินหรือเสรีภาพส่วนบุคคล หรือของเอกชนเสียหาย รัฐสภาได้ให้สิทธิประชาชนจะฟ้องร้องหรืออุทธรณ์ต่อศาลได้ หรืออาจจะร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ได้ ฟ้องได้ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ หรือในลักษณะบังคับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลให้ปฏิบัติตามกฎหมายต่อศาลปกติ เพราะอังกฤษไม่มีศาลปกครอง

3) ควบคุมและนิเทศทางบริหาร เป็นการควบคุมแบบไม่เป็นพิธีการ คือ การออกหนังสือเวียนจากกระทรวงต่างๆ ประกอบด้วยคำแนะนำชี้แจง ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่ง

การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้หลักการ Ultra vires คือ การดำเนินกิจการต่างๆ ของส่วนท้องถิ่นจะทำได้ต่อเมื่อได้รับการรับรองโดยกฎหมาย เพราะอำนาจที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น ทั้งนี้รัฐสภาสามารถปรับเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร จึงกลายเป็นว่าภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือที่ได้กระทำลงไปนั้น เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามที่รัฐบาลกลางได้กำหนดมา จะหลีกเลี่ยงมิได้ แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวหากขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว รัฐบาลกลางก็มีอำนาจดึงอำนาจนั้นกลับมา (Default Power) ได้ โดยจะนำมาทำ

⁴⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร 2539 นิติธรรม หน้า 233-234

⁵⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* กรุงเทพมหานคร 2520 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 146-151

เองหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นกระทำแทน⁵¹ และหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดทำสิ่งที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอาจจะถูกฟ้องศาลได้⁵²

6.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การยุบสภาท้องถิ่น

ไม่ปรากฏกฎหมายการยุบสภาท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา เหตุผลเพราะหน่วยการบริหารท้องถิ่นถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative control) หรือถูกควบคุมโดยรัฐสภา (Parliamentary control) ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลกลางและของรัฐบาลมลรัฐ ออกกฎหมาย (Charters) มากำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการยุบเลิกหน่วยงานบริหารท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลางกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำมากกว่าการควบคุม กำกับดูแล⁵³ เพราะสหรัฐอเมริกามีเจตนารมณ์ที่ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเชื่อว่ายิ่งกระจายอำนาจมากเท่าใด ก็ยิ่งสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติมากขึ้นเท่านั้น⁵⁴

6.4 ประเทศญี่ปุ่น

การยุบสภาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นได้ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นมาก เนื่องจากมีระบบการแบ่งส่วนราชการเพียง 2 ส่วนคือราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค ญี่ปุ่นถือว่าการควบคุมกำกับควรมีแต่พอควรและจำเป็น ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นจึงเป็นไปในลักษณะการช่วยเหลือ สนับสนุนและแนะนำในด้านต่างๆ มากกว่าการกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด การแทรกแซงของส่วนกลางจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดไว้เป็นระบบอย่างกฎหมายปกครองท้องถิ่นของไทย ในสมัยแรกการยุบสภาท้องถิ่นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Internal Affairs) และผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อมีการยกเลิกกระทรวงกิจการภายใน เมื่อปี ค.ศ.1949 และได้จัดตั้ง The Local Autonomy Agency ขึ้นแทน หน่วยงานใหม่นี้จึงเข้ามามีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลผู้ว่าราชการจังหวัด⁵⁵ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต่างๆ แทน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการสั่งยุบสภาท้องถิ่นด้วย

กฎหมายปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นญี่ปุ่น (Local Autonomy Law)⁵⁶ บัญญัติให้ผู้อยู่อาศัยที่ถือสัญชาติญี่ปุ่น ในเขตเมืองใหญ่ เมือง หมู่บ้าน เขตจังหวัด มีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินร่วมกัน นอกจากนั้นประชาชนยังมีสิทธิ

⁵¹ โกวิท พวงงาม *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร 2552 วิญญูชน หน้า 85-86

⁵² ปรัชญา เวสารัชช *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย* กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร 2543 หน้า 4

⁵³ อ้างถึงใน Charles F. Adrian *State and Local Government* New York McGraw Hill 1980 p.104

⁵⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย* 2545 โฟร์เฟซ หน้า 70 -71

⁵⁵ ผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน คล้ายกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 64

เรียกร้องให้ยุบสภาท้องถิ่นด้วย หากสภาท้องถิ่นลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหาร ผู้บริหารอาจยุบสภาได้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ยุบสภาหลัง 30 วัน ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่ง



บทที่ 3

การกำกับดูแลและปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจกำกับดูแลนี้เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข จะมีได้ก็แต่ในกรณีและรูปแบบที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น จึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งได้ ดังนั้น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็อยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแล ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของตนเอง เพราะผลประโยชน์เหล่านั้นมีขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งสิ้น ผู้กำกับดูแลเพียงแต่ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอำนาจกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีด้วยกันหลายด้าน คือ

1.1 การกำกับดูแลด้านองค์กรและบุคลากร

1.1.1 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นอำนาจกำกับดูแลองค์กร ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานพร้อมเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งด้วย จึงเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่นายอำเภอพิจารณาการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าการบริหารงานก่อให้เกิดประโยชน์ หรือความเสียหายต่อประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ หากเกิดความเสียหายหรืออาจจะเกิดความเสียหายแล้ว นายอำเภอก็มีอำนาจเสนอขอยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และเมื่อยุบสภาแล้วต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

1.1.2 การเรียกให้มาชี้แจง หรือสอบสวน นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนเกี่ยวกับปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

1.1.3 การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง นายอำเภอมีอำนาจเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง ภายหลังจากการสอบสวนแล้วพบว่า ผู้นั้นมีพฤติการณ์กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือ สวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือนายอำเภอมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยในกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่น กรณีขาดคุณสมบัติในวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็น ผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ หรือในกิจการที่ได้ทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ดังนั้น นายอำเภอต้องพิจารณาอย่างละเอียด และรอบคอบ ในทางปฏิบัติ นายอำเภอจะแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประกอบการวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง เพื่อความเป็นธรรม⁵⁷

1.2 การกำกับดูแลด้านการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.1 การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยอาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียก รายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ หากเห็นว่าการกระทำไม่ถูกต้อง ก็ต้องชี้แจงแนะนำ

1.2.2 การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ หรืออนุญาต

การกำกับดูแลตามมาตรการนี้ นอกจากที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 แล้วยังปรากฏอยู่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยในหลายเรื่อง ซึ่งส่วนมากมีบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาตต่างๆ เช่น

ก) นายอำเภอจะต้องเป็นผู้เรียกประชุมสภาและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม กรณีเปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นครั้งแรก เนื่องจากยังไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกรณีที่ประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมายได้ และในทางปฏิบัติแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้นายอำเภอให้ความสำคัญกับการประชุมในครั้งแรก โดยให้นายอำเภอคอยกำกับดูแล ให้คำแนะนำ ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเอง และให้เข้าใจในระเบียบ วิธีการประชุมสภา เช่น เรื่องมารยาทในที่ประชุม การออกเสียง การลงมติ การยื่นญัตติ การอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความไม่เข้าใจจนเกิดความขัดแย้งตามมาในภายหลัง ทำให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ข) นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาเปิดประชุมและเรียกประชุมสมัยวิสามัญ นอกสมัยประชุมสภาสามัญสามัญปกติได้ หากเห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็น เพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มี ยื่นคำร้องขอต่อนายอำเภอ และนายอำเภอมีอำนาจพิจารณาความเหมาะสมและเหตุผลแห่งความจำเป็นกำหนดระยะเวลาแต่ละสมัยไม่เกินสิบห้าวัน ทั้งนี้นายอำเภอก็มีอำนาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาของการประชุมสามัญสามัญจากวาระเดิมได้อีกคราวละไม่เกินสิบห้าวัน

ค) การวินิจฉัยสั่งการ เมื่อมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา และไม่สามารถตกลงในที่ประชุมกันได้ให้นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยของ

⁵⁷ วิรัตน์ จันทพรกิจ “อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2545 หน้า 116

นายอำเภอให้ใช้บังคับได้เฉพาะในการประชุมคราวนั้นๆ โดยให้รายงานพฤติการณ์ดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจกำกับดูแลในเบื้องต้นกับนายอำเภอในการช่วยไกล่เกลี่ยหาทางออกในการโต้เถียงหรือมีข้อขัดแย้งในการประชุมสภา แต่ทั้งนี้การใช้ดุลพินิจของนายอำเภอก็ต้องเป็นไปโดยถูกต้อง และคำนึงถึงความเป็นกลาง และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

ง) นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกและพิจารณาอนุมัติให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลาออกจากตำแหน่ง กรณีการลาออกนี้ถือเป็นสิทธิส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เมื่อนายอำเภออนุมัติให้ลาออกแล้วก็ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลงตามกฎหมายการเลือกตั้ง

จ) นายอำเภอจะมีอำนาจพิจารณาอนุญาตเรื่องการลาทุกประเภท ได้แก่ การลาป่วย ลากิจส่วนตัวและลาพักผ่อน ลาคลอดบุตร ลาเข้ารับการศึกษา ยกเว้นการลาไปต่างประเทศ⁵⁸ ของนายกองคการบริหารส่วนตำบล รองนายกองคการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547

1.2.3 การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายอำเภอมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบและนำเสนอ กรณีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้บังคับภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ และเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง สถานที่ย้ายจำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การเก็บ ขน และการกำจัดปฏิกูลและมูลฝอย ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ฯลฯ ในการพิจารณาเห็นชอบของนายอำเภอ ก็จะพิจารณากำกับดูแลการจัดทำร่างข้อบัญญัตินั้นว่าได้ทำให้ถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

1.2.4 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 นั้นได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาสามปีและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี หากไม่ทัน นายอำเภอมีอำนาจขยายเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป

1.2.5 การกำกับดูแลด้านการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

⁵⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 14 ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใดประสงค์จะลาไปต่างประเทศ ไม่ว่าจะกรณีใดให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็นประกอบการประเมินความคุ้มค่าเพื่อสนับสนุนการพิจารณา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งอนุญาตตามที่เห็นสมควร

นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เห็นชอบและนำเสนอมาเพื่อขออนุมัติ นายอำเภอต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้กลับไปพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติใหม่ แต่หากพ้นเวลาสิบห้าวันแล้ว นายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติแล้ว

ในกรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับจากวันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ นั้นเป็นอันตกไป⁵⁹

1.2.6 การกำกับดูแลเรื่องการเงินของนายอำเภอ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 คือ เมื่อหัวหน้าหน่วยงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองจ่ายรายเดือนเสนอต่อนายองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ต้องสำเนาส่งให้นายอำเภอด้วย รวมถึงการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน การงบบัญชี ตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด เพื่อต่อรายงานให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ส่วนภูมิภาคตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปี องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องส่งสำเนารายงานให้นายอำเภอทราบด้วย

1.2.7 การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหนังสือเวียน

รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีกรอบที่ชัดเจนเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องยึดปฏิบัติเป็นจำนวนมาก นอกจากอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ แล้ว ยังมีหลักการกำกับดูแลเป็นการทั่วไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ตั้งแต่มาตรา 90 – 92 ซึ่งวางหลักการกำกับดูแลไว้เป็นหลักทั่วไปในมาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็หมายถึงทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้นนายอำเภอผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเดียวกัน โดยยึดหลักความถูกต้อง และความชอบธรรมเป็นสำคัญ

⁵⁹ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 บัญญัติไว้ ดังนั้นการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ย่อมรวมถึงการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างใน ระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลองค์การ บริหารส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจน ว่าผู้กำกับดูแลต้องกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรวมถึง สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน ตามที่ กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายที่บัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552

2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.2546

มาตรา 65 นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมาย ใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดย เฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของ นายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มี หน้าที่ ตรวจสอบการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของ คณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552

มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

การกระทำของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

มาตรา 92 หากปรากฏว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

3. ปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ

ปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยพบมีหลายประการ มีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นโดยระบบของโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือเกิดขึ้นจากผู้กำกับดูแลเอง หรือแม้กระทั่งเกิดจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเอง เช่น

1) ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยบิดเบือน โดยอาเป็นกรณีพิพาทไม่วินิจฉัยข้อร้องเรียน ไม่วินิจฉัยสั่งการใดๆ เนื่องจากเกรงว่าการวินิจฉัยจะเกิดข้อผิดพลาด

2) ผู้กำกับดูแลไม่ใช้อำนาจบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไขปัญหจนถึงที่สุด เช่น เมื่อผู้กำกับดูแลวินิจฉัยต่อข้อร้องเรียนและสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ผู้กำกับดูแลเองก็ได้บังคับสั่งการให้ดำเนินการจนถึงที่สุด

3) ผู้กำกับดูแลมิได้ดำเนินการวินิจฉัยตามขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ เช่น ไม่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนลงโทษ ไม่ให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้ง

4) ผู้กำกับดูแลมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีผลต่อการใช้ดุลพินิจ เช่น นายอำเภอบางพื้นที่ต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณ หรือทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้นายอำเภอเกิดความเกรงใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้นนายอำเภอยังขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เพราะถูกนักการเมืองท้องถิ่น ใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือนักการเมืองระดับชาติมาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจ

5) ผู้กำกับดูแลไม่เข้าใจต่อระเบียบ กฎหมายในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้กำกับดูแลแต่ละคน ก็มีความเข้าใจในกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เท่ากัน เนื่องจากมีการฝึกอบรมมาค่อนข้างน้อย หรือมีความเข้าใจต่ออำนาจหน้าที่ และวิธีในการปฏิบัติงานไม่เท่ากัน

6) ผู้กำกับดูแลใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการกำกับดูแลมากกว่าจะกำกับดูแลตามกฎหมาย

7) บทกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือข้อร้องเรียนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความชัดเจน บางกรณีไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ บางกรณีก็กำหนดระยะเวลาไว้นานเกินไปจนไม่ทันต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือบางกรณีก็พิจารณารวดเร็วเกินไปจนดูเหมือนว่าพิจารณาขาดความละเอียดรอบคอบ

8) บทกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มี ความชัดเจน ในหลายๆ เรื่อง เช่น การให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้กำกับดูแลในการเสนอให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือบทกฎหมายไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดถึงขั้นตอนการปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขในการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ผู้กำกับดูแลเกิดความลำบากในการบังคับใช้ และไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง

9) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับผู้กำกับดูแล

10) การละเลย เพิกเฉย และไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้กำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะผู้บริหารท้องถิ่นไม่ยอมรับการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และคำแนะนำของทางราชการ โดยมักจะอ้างถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

แต่ผู้ศึกษาวิจัยมีความสนใจในเรื่องกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการใช้วิธียุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากพบว่า มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการให้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ไม่ชัดเจน และระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อมีการยุบสภาแล้ว ไม่สอดคล้องกับกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะได้ศึกษาถึงสาเหตุการยุบสภา รวมถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของนายอำเภอ ในหัวข้อต่อไป

4. ปัญหาการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ถือเป็นให้อำนาจกำกับดูแลที่รุนแรงที่สุด และส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มากที่สุดวิธีหนึ่ง ผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งเงื่อนไขแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทางเทคนิคหรือโดยมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ และ 2) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้กำกับดูแล มีรายละเอียด ดังนี้

1) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทางเทคนิคหรือโดยมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 แยกเป็น 3 กรณี คือ

1.1 กรณียุบสภาฯ เนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสภาฯ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

มาตรา 47 ตรี (9) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 47 ตรี วรรคท้าย ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตาม (9) พร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 กรณียุบสภาฯ เนื่องจากสภาฯ ไม่อาจจัดการประชุมสภาฯ ครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับจากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

มาตรา 53 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสอง หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

1.3 กรณียุบสภาฯ เนื่องจากสภากรณีสภาฯ ไม่เห็นชอบกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการหาข้อยุติหรือประธานกรรมการหาข้อยุติ

มาตรา 87/1 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญของข้อบัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอจำนวนสามคน และบุคคลซึ่งเป็นที่หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอจำนวนสามคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งหกคนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนหกคน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายอำเภอตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรกแล้วรายงานต่อนายอำเภอ ในกรณีที่ คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการ รวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วแล้วรายงานต่อนายอำเภอ

ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธาน กรรมการในวรรคสี่ให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลโดยเร็ว แล้วให้นายกองคการบริหารส่วนตำบล เสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๘๗ ภายในเจ็ดวันนับแต่ วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ หากนายกองคการบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างข้อบัญญัติ นั้น ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเวลาที่กำหนด ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 87/2 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายตามมาตรา 87/1 วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจาก นายกองคการบริหารส่วนตำบล หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน กำหนด หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่า ราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้กำกับดูแล ปราบกฏในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 มาตราเดียว คือ

มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีกรยุบสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน สี่สิบห้าวัน

4.2 สภาพของปัญหาการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การออกคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นมาตรการในการกำกับดูแล ของนายอำเภอที่เข้มแข็งและรุนแรงมากที่สุดวิธีหนึ่ง เนื่องจากว่าผลจากการสั่งให้ยุบสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลนั้น ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงทันที ตาม มาตรา 47 ตรี (1) และองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน ตามมาตรา 91 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ได้บัญญัติถึงอำนาจในการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของ

นายอำเภอ เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขอเสนอให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพียงมาตราเดียว คือ

มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีกรยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน สี่สิบห้าวัน

ผู้ศึกษาวิจัยพบว่าบทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีความชัดเจนอยู่หลายประการ คือ

1. มาตรา 91 บัญญัติเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นหลักเกณฑ์ กว้างๆ ว่าจะให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีใดบ้างที่ผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การบัญญัติเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างกว้างๆ เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเข้าได้กับทุกสถานการณ์ เพราะหากบัญญัติกรณี เหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นข้อๆ แล้ว เมื่อมีกรณีนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ผู้กำกับดูแลก็ไม่สามารถยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และทำให้เกิดความยากลำบากในการใช้กฎหมาย ข้อเสีย คือ อาจจะทำให้ผู้กำกับดูแลไม่กล้าจะใช้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นการเปิดช่องว่างให้กับผู้มีอำนาจสั่งการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน เกินขอบเขตเกินกว่าเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดได้

2. มาตรา 91 มิได้บัญญัติขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาการพิจารณายุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ทำให้เกิดปัญหากับผู้กำกับดูแลว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย และการไม่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณายุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ อาจจะทำให้ผู้กำกับดูแลใช้เวลาในการพิจารณาเป็นเวลานาน อาจเป็นช่องว่างในการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ โดยการถ่วงเวลาไม่พิจารณา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับ ขั้นตอนกระบวนการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. การบัญญัติในมาตรา 91 วรรคแรกว่า “...นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้” ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การบัญญัติว่า “จะรายงานความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด...ก็ได้” เป็นการบัญญัติให้อำนาจนายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลอาจจะเลือกใช้ดุลพินิจเสนอรายงานหรือไม่เสนอก็ได้ อันเป็นการให้อำนาจการใช้ดุลพินิจกับผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลมากเกินไป เป็นการเปิดโอกาสสำหรับการเอื้อประโยชน์ หรือการช่วยเหลือ ช่วยปกปิดความผิดซึ่งกันระหว่าง ผู้กำกับดูแลกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าควรที่จะบัญญัติให้ชัดเจนเลยว่า นายอำเภอต้องเสนอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีใดบ้าง

4. การบัญญัติในมาตรา 91 วรรคท้าย ถึงระยะเวลาในการจัดการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ ว่า “...เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน” ขัดแย้งกับระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2554 ว่า ให้คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งนอกจากครบวาระ



บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดย การยุบสภา

การสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นวิธีการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวิธีหนึ่ง ซึ่งกระทำโดยผู้กำกับดูแลภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ซึ่งที่ผ่านมามีการใช้มาตรการสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นมาหลายครั้ง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรนั้นๆ ผู้ศึกษาวิจัยจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่นำมาสู่การสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของมาตรการกำกับดูแลโดยวิธีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเป็นลำดับต่อไป

1. การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยุบสภา

1.1 ความจำเป็นที่ต้องกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และมีจำนวนมาก การดำเนินการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องสำคัญๆ จะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความผิดพลาดหรืออาจขัดต่อระเบียบกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีระบบการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอถึงเหตุผล ความจำเป็นที่ยังต้องกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่คือ

1.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างองค์กรในภาพรวมลักษณะที่หัวโตตัวลีบ กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรน้อย หากเทียบกับฝ่ายการเมือง ซึ่งมีจำนวนมากกว่า และมีอำนาจในการบริหารมาก ฝ่ายการเมืองจึงมักจะครอบงำฝ่ายประจำในการทำงานทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำมีความอ่อนแอ หากพิจารณาอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายประจำในระดับประเทศ จะพบว่าปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,509 แห่งทั่วประเทศ มีฝ่ายการเมืองอยู่ประมาณ 140,000 คน มีข้าราชการฝ่ายประจำ ประมาณ 100,000 คน ซึ่งการมีข้าราชการฝ่ายประจำน้อยกว่าฝ่ายการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การตรวจสอบหรือการตัดทานโดยระบบจึง ไม่เกิดขึ้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้าครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายประจำ และในท้ายที่สุดฝ่าย

การเมืองก็เป็นผู้ลงมาปฏิบัติตามนโยบายเอง โดยใช้ระบบการสั่งการข้าราชการฝ่ายประจำให้ปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติราชการไม่เป็นถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีระบบการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หรือบุคคลภายนอกเข้ามาควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายการเมืองให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

1.1.2 ปัญหาระบบข้าราชการฝ่ายประจำอ่อนแอ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเด็ดขาดทางด้านการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่เพียงผู้เดียว ทั้งอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกำหนด และจนถึงปัจจุบันกฎหมายบริหารงานบุคคลก็ยังไม่ได้แก้ไข จึงยังพบว่าอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้านการบริหารงานบุคคลอยู่ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ ทำให้ข้าราชการฝ่ายประจำต้องเกรงต่ออำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ และต้องคอยเอาใจฝ่ายการเมืองอยู่ตลอด จึงทำให้บางครั้งการทักท้วง หรือการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายผู้บริหารเป็นไปได้ยาก เพราะกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้มาก

1.1.3 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อยครั้ง ตามวาระการเลือกตั้ง 4 ปี หรือบางพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารใหม่ทุก 4 ปี เป็นเหตุให้การบริหารงานหรือการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อเนื่อง เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ นโยบายต่างๆ ของผู้บริหารชุดเดิมก็จะตกไป ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนไม่ต่อเนื่อง ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เมื่อเปลี่ยนคณะผู้บริหารชุดใหม่ คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้ามาก็ต้องมาเรียนรู้วิธีการบริหารจัดการองค์กรใหม่ ซึ่งจะมีปัญหามาก หากฝ่ายการเมืองที่เข้ามาบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย หรือการบริหารราชการแผ่นดินมาเลย กล่าวคือโอกาสที่ฝ่ายการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายย่อมมีสูง จึงจำเป็นต้องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

1.1.4 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีน้อย ภาคประชาชนอ่อนแอ แม้ข้อมูลการไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่าสุดจะปรากฏว่า ประชาชนให้ความสนใจไปเลือกตั้งมากขึ้นกว่าเดิม แต่ภายหลังกเลือกตั้ง ปรากฏว่าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอีกเลย การติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและฝ่ายสภาของประชาชนมีน้อยมาก ทำให้ต้องเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่ต้องเข้ามากำกับดูแลให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับของทางราชการ

1.2 มาตรการทางกฎหมายในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็น และความเหมาะสมของการใช้มาตรการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งผู้ศึกษาได้แบ่งเงื่อนไขของการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 2 ประเภท คือ

1.2.1 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทางเทคนิค หรือโดยบทบัญญัติ

แห่งกฎหมาย

การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา 47 ตรี (9) มาตรา 47 ตรี วรรคท้าย มาตรา 53 และมาตรา 87/2 นั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสม และจำเป็นที่กฎหมายจะต้องบัญญัติไว้ เนื่องจากการแก้ปัญหาทางเทคนิค ซึ่งอาจจะเกิดจากความขัดแย้งภายในองค์กร และผู้กำกับดูแลไม่มีทางแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการ หรือกลไกอื่นได้แล้ว จึงต้องมีคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีต่อไปนี้

1) ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสภาฯ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

2) ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากสภาฯ ไม่เห็นชอบกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการหาข้อยุติหรือประธานกรรมการหาข้อยุติ

3) ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากสภาฯ ไม่อาจจัดการประชุมสภาฯ ครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับจากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

1.2.2 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ

ผู้ศึกษาวิจัยมีความสนใจในเรื่องกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการใช้วิธียุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 นี้ เนื่องจากพบว่า มาตรา 91 นี้บัญญัติถึงเหตุแห่งการให้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอไว้ไม่ชัดเจน ไม่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ การพิจารณา ออกคำสั่งให้ยุบสภา อีกทั้งระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อมีการยุบสภาแล้ว ไม่สอดคล้องกับกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะได้ศึกษาในหัวข้อ 2. ต่อไป

1.3 เหตุที่นำไปสู่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายผู้บริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) และฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานสภา หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อประชาชน และเกิดความเสียหายต่อราชการ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงจนทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หรือแม้จะปฏิบัติงานได้ก็เป็นไปด้วยความลำบาก หากจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งการยุบสภา ซึ่งผู้กำกับดูแลได้แสดงเหตุผลไว้ พบว่าผู้กำกับดูแลได้ให้เหตุผลไว้หลายกรณี เช่น

1) ยุบสภาเพราะสมาชิกสภาเกิดความขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัว และแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน แม้จะมีการประชุมสภาถึง 3 ครั้ง แต่การประชุมก็ไม่อาจดำเนินไปตามระเบียบได้ เพราะสภาเกิดอลเวง จนประธานสภาสั่งปิดการประชุมก่อนหมดระเบียบวาระ ซึ่งหากปล่อยต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและท้องถิ่น ทั้งภาพพจน์ของการปกครองท้องถิ่นพลอยเสียหายไปด้วย

2) ยุบสภาเพราะสมาชิกสภาดำเนินการประชุมโดยจงใจปฏิบัติการฝ่าฝืนกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับการประชุมหลายครั้ง

3) ยุบสภาเพราะเกิดเหตุวุ่นวายและมีการปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับการประชุม จนประธานสภาไม่อาจรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาได้

4) ยุบสภาเพราะเกิดความแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย และไม่อาจจะดำเนินการประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้

5) ยุบสภาเพราะสภาไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ ทำให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องตกไป ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

6) ยุบสภาเพราะไม่สามารถเปิดประชุมสภาได้ สมาชิกสภาไม่ยอมเข้าร่วมประชุม ทำให้ไม่ครบองค์ประชุม ไม่สามารถเลือกคณะเทศมนตรีเพื่อบริหารกิจการของเทศบาลต่อไป

7) ยุบสภาเพราะสมาชิกสภาเข้าประชุมไม่ครบองค์ประชุม หรือเข้าร่วมประชุมแล้ว ออกจากที่ประชุมจนไม่ครบองค์ประชุม ทำให้สภาไม่สามารถตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นใช้บังคับได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและการพัฒนาประเทศชาติเป็นส่วนรวมอย่างชัดเจน

จากเหตุการณ์การยุบสภาที่ได้หยิบยกมาวิเคราะห์ทั้งหมด พบว่าเหตุผลที่นำไปสู่การยุบสภาส่วนใหญ่ จะเป็นปัญหาเรื่องความขัดแย้ง เกิดความแตกแยกภายในองค์กร จนไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ซึ่งสาเหตุแห่งความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายสภา นั้นอาจจะเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าสาเหตุเชิงระบบก็เป็นสาเหตุหนึ่ง คือ ระบบโครงสร้างเกี่ยวกับที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ที่ใช้ตามระบบประธานาธิบดี คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่ส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเพื่อที่จะได้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องทำงานโดยอิงฝ่ายสภามาก และรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งจากการใช้ระบบนี้ในการเลือกตั้ง จะพบว่าหากฝ่ายบริหาร มีที่มอยู่ในสภาเป็นส่วนมาก ก็จะทำให้การบริหารงานไม่มีปัญหาความขัดแย้งมากนัก แต่ที่มีปัญหาเพราะเกิดจากว่าผู้บริหารท้องถิ่น เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภา จึงทำให้ฝ่ายสภาอาศัยมติส่วนใหญ่เสียงข้างมากในการบริหารแทน หรือบางครั้งก็มีได้สนองตามนโยบายของฝ่ายบริหารเลย ระบบการคานอำนาจหรือตรวจสอบอำนาจกัน (Check and balances) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ตามรูปแบบของประธานาธิบดี จึงไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และหากเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา รุนแรง ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งนำมาสู่การถูกผู้กำกับดูแลสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นได้

1.4 ตัวอย่างการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.1 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2552

นายอำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี ได้เสนอรายงานขอให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูนบุรี เนื่องจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูนบุรี มีมติไม่เห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ตามที่นายกองค์การ

บริหารส่วนตำบลกรอกสมบูรณ์เสนอให้สภาพิจารณาถึง 3 ครั้ง ปรากฏว่าสภาไม่รับหลักการ กรณีนี้ นายอำเภอจึงได้เสนอเรื่อง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูรณ์ ตามมาตรา 87/2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน นายอำเภอถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับการพัฒนาและสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี จึงสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูรณ์ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2552 เป็นต้นไป หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

1.4.2 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่าย จังหวัดตรัง เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2549

จากกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่ายได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการแข่งขันกีฬา ประจำปี 2548 และได้มอบหมายให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่ายคนหนึ่ง เป็นผู้สั่งซื้อเสื้อกีฬาจากร้านสี่ชัยสปอร์ต เป็นเงิน 37,930 บาท และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่าย ตกลงที่จะหาเงินมาชำระค่าเสื้อกีฬาดังกล่าวเอง และไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่ายอย่างไร ปรากฏว่า เมื่อระยะเวลาผ่านไป สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่ายก็ยังมีไม่ได้มีการชำระเงินค่าเสื้อกีฬา จนกระทั่งเจ้าของร้านสี่ชัยสปอร์ต ได้มีการร้องขอความเป็นธรรมต่อทางจังหวัดตรัง และนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลในที่สุด

จังหวัดตรัง พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่าย ขาดความรับผิดชอบ กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่รักษาชื่อเสียงของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม จึงมีคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่าย ตามความเห็นของนายอำเภอย่านตาขาว และตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 91 โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม 2549 เป็นต้นไป พร้อมกันนี้ ในท้ายคำสั่งยังเปิดโอกาสให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งค่าย อุทธรณ์คำสั่งยุบสภาในครั้งนี้ได้ โดยให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ภายใน 15 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

1.4.3 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2553

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านมีการประชุมสภาสมัยสามัญที่ 3 ประจำปี 2553 เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2554 แต่ปรากฏว่าสภามีมติ ไม่รับหลักการ นายอำเภอบางบ่อจึงแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติชี้แจง มีการแก้ไขปรับปรุงร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี 2554 แล้วส่งร่างที่ผ่านการพิจารณาแล้วไปให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ปรากฏว่ายังมีมติไม่เห็นชอบอีก นายอำเภอบางบ่อจึงเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการให้มีคำสั่งยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านขึ้นใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สมุทรปราการมีคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน ตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม 2553 เป็นต้นไป

จากตัวอย่างการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ยกมาวิเคราะห์ นั้น พบว่า สาเหตุของการสั่งให้ยุบสภานั้นแตกต่างกัน โดยการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรอกสมบูรณ์ และการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน นั้นมีสาเหตุเดียวกัน คือ เป็นสาเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ตามมาตรา 87/2 ประกอบมาตรา 90พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 แต่กรณียุบสภาที่น่าสนใจวิเคราะห์ คือ การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกฝ่าย ซึ่งเป็นกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจตาม มาตรา 91 ซึ่งจะพบน้อยมาก หากไม่เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนเป็นวงกว้างแล้ว ผู้กำกับดูแลจะไม่ใช้การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยมาตรา 91 นี้ เพราะมาตรา 91 นี้ไม่มี การระบุเงื่อนไขที่ชัดเจน เป็นการมอบดุลพินิจให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาวินิจฉัยเอง พร้อมทั้งให้เหตุผลไว้ ฉะนั้นเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็จะเป็นเหตุผลอะไรก็ได้ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าไม่สมควรที่จะให้อำนาจกับผู้กำกับดูแลมากขนาดนี้ เพราะขัดต่อหลักความ เป็นอิสระในการปกครองตนเอง ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และขัดต่อหลักการกำกับดูแล ที่ใช้วิธีการกำกับดูแลในเชิงควบคุมบังคับบัญชา

2. ปัญหาการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 91

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 มาตรา 91 ได้บัญญัติว่า เพื่อกู้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

ปัญหาที่พบในการพิจารณายุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายอำเภอ ตามมาตรา 91 คือ

1. มาตรา 91 ได้บัญญัติเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นหลักเกณฑ์กว้างๆ ว่าให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกู้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีใดบ้างที่ผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การบัญญัติเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างกว้างๆ เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นข้อเสียและเสี่ยงต่อการเลือกใช้อำนาจดุลพินิจเสนอให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะจะทำให้ นายอำเภอไม่กล้าจะใช้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นการเปิดทางให้กับผู้มีอำนาจสั่งการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน เกินขอบเขตเกินกว่าเจตนารมณ์ที่กฎหมาย

กำหนดได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กำกับดูแลต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ว่าต้องสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีใดบ้างจึงน่าจะเหมาะสมกว่า ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นมาตรการที่รุนแรง น่าจะใช้กับกรณีที่ผู้กำกับดูแลไม่สามารถเข้าจัดการแก้ปัญหาให้กับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ได้จริงๆ เท่านั้น

การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวคิดที่ดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งการเมืองในระดับชาติก็ใช้วิธีการยุบสภาเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองมาบ่อยครั้งเช่นกัน แต่เมื่อมาคำนึงถึงบริบทของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นขนาดเล็ก และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภออยู่แล้ว การสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายควรจะจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจเรื่องยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้แคบที่สุด ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในมาตรา 91 เช่นเดียวกับเหตุแห่งการยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เช่นให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีการดำเนินงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม

(2) กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของทางราชการ

(3) กรณีที่การดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

(4) กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

2. มาตรา 91 มิได้บัญญัติขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาการพิจารณายุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ทำให้เกิดปัญหากับผู้กำกับดูแลที่จะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย และการไม่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณายุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ อาจจะทำให้ผู้กำกับดูแลใช้เวลาในการพิจารณาเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นช่องว่างในการใช้อำนาจโดยมิชอบของนายอำเภอได้ โดยการถ่วงเวลาไม่พิจารณา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับ ขั้นตอนกระบวนการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 หรือออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติ ขั้นตอนการพิจารณาสำหรับการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาท้องถิ่นโดยให้มีรูปแบบ และมาตรฐานการปฏิบัติแบบเดียวกัน เช่น กำหนดเงื่อนไข หรือเหตุที่ต้องเสนอให้ผู้กำกับดูแลต้องสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงให้ชัดเจน กำหนดระยะเวลาการเสนอต่อผู้ออกคำสั่ง กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่ง และการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองให้ชัดเจน

3. มาตรา 91 วรรคแรก บัญญัติว่า “...นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้” ผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติว่า “จะรายงานความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด...ก็ได้” เป็นการบัญญัติให้อำนาจนายอำเภอเลือกใช้ดุลยพินิจเสนอรายงานหรือไม่เสนอก็ได้ อันเป็นการให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจกับนายอำเภอมากเกินไป เป็นการเปิดโอกาสสำหรับการเอื้อประโยชน์ หรือการช่วยเหลือ ช่วยปกปิดความผิดซึ่งกันระหว่างผู้กำกับดูแลกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะบัญญัติให้ชัดเจนเลยว่านายอำเภอต้องเสนอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีใดบ้าง เพื่อป้องกันการใช้อดุลยพินิจที่มีขอบ

4. มาตรา 91 วรรคท้าย ได้บัญญัติถึงระยะเวลาในการจัดการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ภายหลังการสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่า “...เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน” ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พบว่ามาตรา 91 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้แก้ไขระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ภายหลังการยุบสภา ให้ตรงกับระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2554 ที่ให้คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งนอกจากครบวาระ โดยที่การยุบสภาถือเป็นการพ้นจากตำแหน่งนอกจากกรณีครบวาระด้วย ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะต้องจัดการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับจากวันที่มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นควรให้ปรับแก้ไขในเรื่องระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งให้ตรงกัน หรืออาจแก้ไขในมาตรา 91 วรรคท้ายว่า “เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

3. การเปรียบเทียบหลักการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

3.1 กฎหมายที่ให้อำนาจผู้กำกับดูแลยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจผู้กำกับดูแลยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| อบต. | เทศบาล | อบจ. | กทม. | เมืองพัทยา |
|---|--|---|---|---|
| พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การ บริหารส่วนตำบล | พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2497 แก้ไข เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 | พ.ร.บ.องค์การ บริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไข เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4พ.ศ.2552 | พ.ร.บ.ระเบียบ บริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไข เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2550 | พ.ร.บ.ระเบียบ บริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไข เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ.2552 |

3.2 ผู้มีอำนาจเสนอความเห็นเพื่อยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 ผู้มีอำนาจเสนอความเห็นเพื่อยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| อบต. | เทศบาล | อบจ. | กทม. | เมืองพัทยา |
|--|--|--|--|--|
| นายอำเภอ เสนอ ตาม มาตรา 90 และมาตรา 91 | ผู้ว่าราชการ จังหวัดเสนอตาม มาตรา 71 และ มาตรา 74 | ผู้ว่าราชการ จังหวัดเสนอตาม มาตรา 77 และ มาตรา 80 | ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร เสนอตามมาตรา 18 หรือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เสนอตามมาตรา 19 และมาตรา 123 | ผู้ว่าราชการ จังหวัดชลบุรี เสนอตาม มาตรา 94 และ มาตรา 98 |

3.3 ผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.3 ผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

| อบต. | เทศบาล | อบจ. | กทม. | เมืองพัทยา |
|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|----------------------------------|
| ผู้ว่า ราชการ จังหวัด | รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย | รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย | รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย หรือโดยความ เห็นชอบอนุมัติของ คณะรัฐมนตรี | รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย |

3.4 เงื่อนไขการเสนอความเห็นเพื่อยุบสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้ ดุลพินิจของผู้กำกับดูแล

ตารางที่ 4.4 เงื่อนไขการเสนอความเห็นเพื่อยุบสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้ดุลพินิจ
ของผู้กำกับดูแล

| อบต. | เทศบาล | อบจ. | กทม. | เมืองพัทยา |
|--|---|---|---|--|
| เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของ ประชาชนในเขต องค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือ ประโยชน์ของ ประเทศเป็น ส่วนรวม | เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของ ประชาชนในเขต เทศบาล หรือ ประโยชน์ของ ประเทศเป็น ส่วนรวม | เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของ ประชาชนในเขต องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด หรือ ประโยชน์ของ ประเทศเป็น ส่วนรวม | (1) กรณีการ ดำเนิน งานของ ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร และสภา กรุงเทพมหานคร ขัดแย้งกันจนอาจ ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่กรุงเทพ มหานคร หรือแก่ ราชการส่วนรวม | เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของ ประชาชนในเขต เมืองพัทยาหรือ ประโยชน์ของ ประเทศเป็น ส่วนรวม |

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

| อบต. | เทศบาล | อบจ. | กทม. | เมืองพัทยา |
|------|--------|------|--|------------|
| | | | (2) การดำเนินงาน ของผู้ว่าราชการ กรุงเทพ มหานคร และสภา กรุงเทพมหานคร ขัดแย้งกันหรือการ ดำเนินงานของผู้ว่า ราชการกรุงเทพ มหานคร และสภา กรุงเทพ เป็นไป ในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการ ส่วนรวม และการ แก้ไขสภาพปัญหา เช่น นั้น ไม่อาจ กระทำได้โดย เหมาะสมด้วย วิธีการอื่นนอกจาก ก า ร ยุ บ ส ภ า กรุงเทพมหานคร | |

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการยุบสภาท้องถิ่นของไทยในแต่ละรูปแบบ ซึ่งมีเงื่อนไขให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจยุบสภาเป็นเงื่อนไขที่กว้างๆ ไว้เหมือนกัน คือ ให้ยุบสภาท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน หรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยยังมองว่าเป็นการบัญญัติข้อกำหนดที่ให้อำนาจกำกับดูแลที่กว้างมากเกินไป ไม่มีขอบเขต ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยสนใจในเงื่อนไขการยุบสภาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจดุลพินิจยุบสภาได้ เฉพาะในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและฝ่ายสภาเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากเป็น

การกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็น จำกัดขอบเขตของผู้กำกับดูแลอย่างชัดเจนว่า ผู้กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจได้ถึงเพียงใด ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น ส่วนผู้กำกับดูแลอาจจะแตกต่างกันไปตามขนาดของพื้นที่ หรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล คือกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาเทศบาลตำบลนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าเหมาะสมแล้ว เนื่องจากนายอำเภอมีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับตำบล รับทราบปัญหาในทางการเมืองการปกครองเป็นอย่างดี และสามารถเป็นประสานความร่วมมือและพัฒนาทุกๆ ตำบลในอำเภอนั้นๆ ไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำชุมชนต่างๆ ได้

4. การเปรียบเทียบหลักการกำกับดูแลสภาท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ

เมื่อศึกษาถึงรูปแบบวิธีการกำกับดูแลสภาท้องถิ่นในต่างประเทศแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลของไทยสามารถนำเอาหลักการกำกับดูแลสภาท้องถิ่นของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยได้ จากการศึกษาเปรียบเทียบแล้วพบว่า

1. ประเทศไทยมีระบบโครงสร้างการปกครองเหมือนของประเทศฝรั่งเศส คือ มีการระเบียบการบริหารงานแผ่นดินเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

2. ประเทศไทยใช้ระบบการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เหมือนการควบคุมฝ่ายบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ.1982 ที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจมาก มีหน้าที่ควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย (Tutelle Administrative) ดูแลและให้คำแนะนำ แต่ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกระบบการควบคุมกำกับโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ.1982 ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกำกับเหนือการกระทำ การควบคุมกำกับเหนือองค์กร การควบคุมกำกับทางการคลัง ปัจจุบันใช้ระบบการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ (ศาลปกครอง) ว่า “การกระทำใดๆ ของท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง” ผู้ว่าราชการมีอำนาจเพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองนั้น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำต่างๆ ส่วนการควบคุมกำกับเกี่ยวกับการคลัง ได้ตั้งศาลบัญชีระดับภาคขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมการเงินและการบัญชีของท้องถิ่น โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะ คือ การควบคุมงบประมาณ การควบคุมบัญชี และการควบคุมการบริหารงบประมาณ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังเป็นระบบควบคุมดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาคตามเดิม

3. แนวทางในการกำกับดูแลสภาท้องถิ่นของไทย ควรจะนำรูปแบบการกำกับดูแลแบบประเทศฝรั่งเศสมาใช้โดยคำนึงถึงบริบทของสังคมไทยด้วย เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และ หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดปฏิบัติ

ราชการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีอำนาจนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าในอนาคตประเทศไทยอาจจะมีการปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับอำนาจตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำทางปกครอง แทนผู้มีอำนาจกำกับดูแล อย่างที่ฝรั่งเศสได้ปรับเปลี่ยนแล้ว เพราะปัจจุบันการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลต่อการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งผู้กำกับดูแลยังผูกติดกับระบบการเมือง ทำให้การกำกับดูแลตามหลักการที่ว่า ต้องกำกับดูแลเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

4. ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นมีที่มาเหมือนกัน คือ มาจากการก่อตั้งของรัฐบาลโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นการควบคุมดูแลจึงค่อนข้างจะเข้มงวดต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับระบบราชการส่วนกลาง ซึ่งต่อมาญี่ปุ่นก็ได้ปรับปรุงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าควรควบคุมกำกับแต่พอสมควรและจำเป็น เช่นเดียวกับการบัญญัติหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ส่วน คือ ราชการส่วนกลางราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอย่างประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นจึงมีกระทรวงที่ทำหน้าที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป และควบคุมดูแลผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต่างๆ ทั้งทางตรงทางอ้อม คือ Ministry of Autonomy Affairs สำหรับประเทศไทยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (Department of Local Administration , Ministry of interior) มีหน้าที่กำกับดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ พัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

5. ควรบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องให้ยุบสภาท้องถิ่นได้ หากปรากฏว่าการดำเนินงานของสภาท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือหากการทำงานของสภาท้องถิ่นไม่ได้รับความไว้วางใจ เหมือนในประเทศญี่ปุ่น

6. การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น ควรเป็นไปในรูปแบบไม่เป็นทางการโดยการออกหนังสือเวียน แนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน มากกว่าจะเป็นในรูปแบบการสั่งการ อย่างเช่นรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

5. การเปรียบเทียบการยุบสภาท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ตารางที่ 4.5 การเปรียบเทียบการยุบสภาท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ

| เรื่อง | ไทย | อังกฤษ | อเมริกา | ฝรั่งเศส | ญี่ปุ่น |
|--|---|---|---|---|---|
| ผู้มีอำนาจ สั่งยุบสภา ท้องถิ่น | ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย | รัฐสภา | รัฐบาลแห่ง มลรัฐ | คณะรัฐมนตรี | ผู้ว่าราชการ จังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี |
| สาเหตุ ของการ ยุบสภา ท้องถิ่น | เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของ ประชาชน หรือ ประเทศชาติ | ทำงานขาด ประสิทธิภาพ | ทำงานขาด ประสิทธิภาพ | ไม่สามารถ ดำเนินการ บริหารงานได้ ตามปกติ | ผู้บริหารถูก สภาท้องถิ่นลง มติไม่ไว้วางใจ |
| รูปแบบ และ วิธีการยุบ สภา ท้องถิ่น | ผู้ว่าราชการ ออกเป็นประกาศ จังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย | หากสภา ท้องถิ่น บริหารงานไร้ ประสิทธิภาพ รัฐบาลกลาง จะเข้ามา ดำเนินการ เอง | รัฐบาลมลรัฐ เป็นผู้กำหนด รูปแบบ และ มีอำนาจยุบ เลขาธิการ ส่วนท้องถิ่น ได้ | ประธานาธิบดี เสนอให้คณะ รัฐมนตรีมีมติ ยุบสภาโดย ออกเป็นรัฐ กฤษฎีกาและ ประกาศใน ราชกิจจานุ เบกษา | ผู้บริหาร ท้องถิ่น ประกาศยุบ สภาภายใน 30 วันนับแต่ได้รับ แจ้งการลงมติ ไม่ไว้วางใจ |
| ผลของ การยุบ สภา ท้องถิ่น | จัดให้มีการเลือกตั้ง ใหม่ภายใน ระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด | จัดให้มีการ เลือกตั้งใหม่ ภายในระยะ เวลาที่ กฎหมาย กำหนด | จัดให้มีการ เลือกตั้งใหม่ ภายในระยะ เวลาที่ กฎหมาย กำหนด | จัดให้มีการ เลือกตั้งใหม่ ภายในระยะ เวลาที่ กฎหมาย กำหนด | จัดให้มีการ เลือกตั้งใหม่ ภายในระยะ เวลาที่กฎหมาย กำหนด |

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการยุบสภาท้องถิ่นของต่างประเทศ แม้ว่ากระบวนการยุบสภา หรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ยุบสภาจะแตกต่างกันไปตามแต่ระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ แต่ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า มีสิ่งหนึ่งที่ทุกประเทศมีเหมือนกันคือ เมื่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สนองตามนโยบายของรัฐบาลกลาง หรือการดำเนินการให้บริการสาธารณะเป็นผลร้ายต่อประชาชน รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลโดยการใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นได้ แนวทางการยุบสภา หรือการกำกับดูแลสภาท้องถิ่นของต่างประเทศ ที่ประเทศไทยควรนำมาใช้พัฒนาระบบการกำกับดูแลสภาท้องถิ่น คือ ระบบการกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นญี่ปุ่น

ซึ่งมีที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเหมือนของไทย คือ ใช้ระบบประธานาธิบดี ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง และแบ่งแยกอำนาจกันอย่างชัดเจน ซึ่งหากประเทศไทยจะนำมาปรับใช้กับการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องทำการศึกษาวิจัยอีกครั้งหนึ่งว่าสามารถนำเอาหลักการใดมาประยุกต์ใช้กับสังคมท้องถิ่นของไทยได้บ้าง

6. ทิศทางการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยุบสภาในอนาคต

โดยหลักแล้ว การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การใช้อำนาจรัฐให้ยุบสภาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดก็ตาม เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และขัดต่อหลักการกำกับดูแล โดยเฉพาะการให้เป็นดุลพินิจของผู้กำกับดูแลในการพิจารณาสั่งยุบสภาท้องถิ่น เพราะเหตุความขัดแย้งกันของสภาท้องถิ่น หรือเกิดความวุ่นวายในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น แม้กฎหมายจะบัญญัติไว้ว่า ให้กระทำได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ก็ตาม แต่โดยหลักการแล้ว การพิจารณายุบสภาประชาชน รัฐควรกระทำด้วยความระมัดระวัง และรอบคอบ และรัฐควรบัญญัติบทกฎหมายให้ชัดเจนว่า จะยุบสภาท้องถิ่นได้ในกรณีใดได้บ้าง อีกทั้งต้องบัญญัติขั้นตอน ระยะเวลาพิจารณา รวมถึงระเบียบวิธีการปฏิบัติของผู้กำกับดูแลให้ชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทิศทางในการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต รัฐควรจะผ่อนคลายความเคร่งครัดของการกำกับดูแลในบางเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นต้องกำกับดูแลลงบ้าง เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยุบสภา รัฐควรจะทำเท่าที่จำเป็น และเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะหาทางแก้ไขได้เท่านั้น ควรกระทำให้น้อยที่สุด และส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนให้มีบทบาทช่วยรัฐในการกำกับดูแลการทำงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับการกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติ รัฐก็ควรพิจารณาปรับปรุงให้ทันสมัย และเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการก่อนออกคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร กรณีภาษีอากรค้างที่เกิดจากการประเมินตนเองตามใบแจ้ง การค้างชำระภาษีอากร (บ.ช.35)

4) ปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายอื่น มาใช้บังคับชำระภาษีอากรค้าง

1. ปัญหาการใช้อำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเกินกว่าความจำเป็น

1.1 การอายัดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างของผู้ค้างภาษีอากรหลายสัญญา

เมื่อเจ้าพนักงานได้ทำการสอบสวนทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่า ผู้ค้างภาษีอากร มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือมีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลใด ให้เจ้าพนักงานทำรายงานเสนอ พร้อมทั้ง ส่งรายงานแสดงการเร่งรัดภาษีอากรค้าง ตามแบบ ภ.ศ.16 หลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการเร่งรัดและ คำสั่งอายัดตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรตามแบบ ภ.ศ.17/1 ไปยังผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร⁷⁵ เพื่อขออนุมัติอายัดทรัพย์สิน โดยคำสั่งอายัดนั้นต้องระบุข้อห้าม ดังนี้

- (1) ห้ามผู้ค้างภาษีอากรจำหน่ายสิทธิเรียกร้อง ตั้งแต่เวลาที่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ และ
- (2) ห้ามบุคคลภายนอกชำระเงิน หรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ผู้ค้างภาษีอากร แต่ให้ ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงาน ณ เวลา หรือภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

เมื่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินลงนามในแบบ ภ.ศ.17/1 แล้ว ให้เจ้าพนักงาน ดำเนินการส่งคำสั่งอายัดให้แก่ผู้ค้างภาษีอากรและบุคคล ซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อชำระเงิน หรือส่งมอบ สิ่งของนั้น⁷⁶ โดยมีข้อจำกัดในการอายัดทรัพย์สินว่า ให้อายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรได้ไม่เกิน กว่าหนี้ภาษีอากร (คำนวณค่าภาษีอากร เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม จนถึงวันชำระ รวมถึงภาษีตามกฎหมายว่าด้วย รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เว้นแต่ทรัพย์สินที่อายัดนั้น ไม่อาจแบ่งแยกได้⁷⁷

แต่กรณีเจ้าพนักงานได้ทำการสอบสวนทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่า ผู้ค้างภาษีอากรมีสิทธิ เรียกร้องต่อบุคคลอื่น ในเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างหลายสัญญา เช่น สัญญาจ้างก่อสร้าง สัญญาจ้าง ติดตั้งอุปกรณ์ เป็นต้น ซึ่งมีวงเงินตามสัญญารวมกันเกินกว่าหนี้ภาษีอากร เจ้าพนักงานจะทำรายงาน ผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร เสนอความเห็นให้อนุมัติอายัดสิทธิเรียกร้อง

⁷⁵ ท.ป.130/2546 เรื่อง มอบอำนาจให้สรรพากรภาคตั้งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมสรรพากร

⁷⁶ ข้อ 10 ของระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน ตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546

⁷⁷ ข้อ 9 ของระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน ตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546

ในสัญญาจ้างทุกสัญญา โดยอาศัยเทียบเคียงตามบันทึกกรมสรรพากรที่ กค 0814/02491 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2542 เรื่อง การถอนอาช้ด ราย ห้างหุ้นส่วนจำกัด สยามไทยการโยธา⁷⁸ เหตุผลว่า สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างเป็นสิทธิเรียกร้องอันเกิดจากสัญญาต่างตอบแทน ผู้รับจ้าง (ผู้จ้างภาษีอากร) หรือกรมสรรพากร จะมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินค่าจ้างต่อเมื่อผู้รับจ้าง (ผู้จ้างภาษีอากร) ได้ส่งมอบงานแต่ละงวดให้แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่งไม่แน่ว่าผู้รับจ้าง (ผู้จ้างภาษีอากร) จะส่งมอบงานครบถ้วนตามสัญญาจ้างหรือไม่ จึงเป็นการไม่แน่ว่าผู้รับจ้าง (ผู้จ้างภาษีอากร) หรือกรมสรรพากรจะมีสิทธิได้รับชำระเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ภาษีอากรหรือไม่ จึงยังไม่ถือว่าการอาช้ดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างเกินกว่าหนี้ภาษีอากรค้าง ตามข้อ 9(1) ของระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอาช้ดทรัพย์สิน ตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ.2546 กรมสรรพากรมีสิทธิอาช้ดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้าง ซึ่งมีมูลค่าตามสัญญาจ้างเกินกว่าหนี้ภาษีอากรได้ และผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ก็ใช้ดุลพินิจในการอนุมัติอาช้ดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างหลายสัญญา ตามความเห็นดังกล่าว

คำสั่งอาช้ดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างหลายสัญญา มีผลกระทบต่อผู้จ้างภาษีอากรที่ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้ผู้จ้างภาษีอากรไม่ได้รับความเชื่อถือจากผู้ว่าจ้าง ทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ไม่มีเงินทุนหมุนเวียนในการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างฉบับอื่นๆ และมีการยื่นคำร้องขอให้ถอนการอาช้ดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างบางสัญญา หรือร้องขอผ่อนผันให้ผู้ว่าจ้างนำส่งเงินค่าจ้างที่ถูกอาช้ดไว้ให้แก่กรมสรรพากรเพียงบางส่วนอยู่เป็นประจำ เมื่อรายงานอธิบดีกรมสรรพากรเพื่อพิจารณาคำร้องขอ ผู้จ้างภาษีอากรบางรายได้รับอนุมัติให้ถอนการอาช้ดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างบางสัญญา หรือได้รับการผ่อนผันให้ผู้ว่าจ้างนำส่งเงินค่าจ้างให้แก่กรมสรรพากรบางสัญญาเพียงร้อยละ 50 แต่ผู้จ้างภาษีอากรบางราย ไม่ได้รับการผ่อนผันส่วนผู้จ้างภาษีอากรที่ไม่ได้ร้องขอ ก็จะถูกอาช้ดไว้หลายสัญญา จึงเกิดความไม่เป็นธรรมซึ่งกรมสรรพากรไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าพนักงาน และผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ไว้อย่างชัดเจน และเป็นแนวทางเดียวกัน

การที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ได้ออกคำสั่งอาช้ดทรัพย์สินอันเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง หากวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายปกครอง เห็นว่า

(1) หลักการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมนี

การดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย (Vorrang des Gesetzes) ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

⁷⁸ คู่มือทนาย

และไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ซึ่งมีสถานะสูงกว่าได้ เช่น การกำหนดระเบียบภายในฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvorschriften) จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeit) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่มีผลโดยตรงมาจากหลักนิติรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการกระทำของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจเกินขอบเขต (Übermaßverbot) มาตรการบังคับของรัฐ จะต้องมิมีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายมหาชนและชอบด้วยกฎหมาย ต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็น รวมทั้งสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน มาตรการของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกันกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ต้องใช้ดุลพินิจโดยผูกพันตามหลักกฎหมายทั่วไป และถูกควบคุม ดังนี้

(ก) ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เป็นการควบคุมของศาล ในการกระทำของฝ่ายปกครอง และเป็นการดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย มิให้ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Ultra Vires)

(ข) ควบคุมวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การตรวจสอบความชอบในเนื้อหาของวัตถุประสงค์ ผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบได้และสามารถก้าวล่วงเข้าไปในดุลพินิจเพื่อเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาดุลพินิจได้ด้วย

(2) มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

โดยที่การบังคับทางปกครอง เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องมีดุลพินิจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ มีความเห็นว่า ต้องอาศัยหลักกฎหมายทั่วไป มาอธิบายเสริมไว้ในที่นี้ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกัน

7) „ μ | ... μ ≠ š ° — ~ “ μ — š | ‘ j ; ¥ μ ě ‘ Á © Š ; ě , Á :
TM Z o μ , p ‘ ¥ Ā Š Ā o Á ž . — Ä ® o † h b e ! Š α , 3 μ | μ ≠ š ° „ μ | Á ž . — Ā —

(8) „ μ | ... μ ≠ š ° — ~ “ μ Ž 1 ě ! Š Ě 1 / 4 φ ≠ o š 1 TM Á o 3
Ā — o | ‘ • ° ce » • μ ~ ě μ q Ÿ e k e Á • μ a ĩ μ ě o μ š Ā Š o Á o š ě 1 / 4 o Š Ž ě
.. Š | μ † μ š ! ě ; Ā M r o μ q š 3 , ě Ž α „ μ ĩ Á © ě ě — Ä © φ a p Š Á Š Š : ce α ‘ -
... ° Š | μ † μ š Ā ‘ j r - Ä ce š μ ě Ž 0 Š Á Š - ö e p 22) Ā ĩ μ Ā ® o Š Ĩ 1 / 4
ce ĩ μ Ā • ° ce ž μ ≠ Ā o p e Ā o e ě Š Ž Ā ° j ě r - j ě Ā e α š Á Š . ce š , ě †
† • TM o a o p ® ě o ĩ ě o ě Ž , μ | TM ce ĩ μ Ā • ě © » • μ • ě Š Ā ce o š Ā 7
α , Á ® ~ » ĩ μ ce μ ĩ TM Á o ž ě μ o Ā Ā o e š • ce š α , ě Ā † o μ Š ĩ Ā o e 30 Ā ® o
— p š a , Ā Ā ® o „ „ ° ° ce š • μ ĩ Ÿ š ž o α , ~ ° ĩ μ ce š μ | < j ≠ r - . ce Á j °
— p š „ ° ° „ Ā ž ~ μ α š , ě Á ® ě ce - α † a |

9) „ μ | ... μ ≠ š ° — ~ “ μ — š | ‘ j ; ¥ r ě ce š , ě μ < 3
~ Š Ā o „ ě Ā ž ĩ Ā ® o α . o Ā ž μ α ĩ Š Á < o μ j ce ‘ „ Š μ ce - ĩ j - μ α
Ā ® ĩ Ā o ž α ¥

(10) Ā α q ě - o 3 Ā ĩ + α „ μ ĩ Ā ĩ q ě Ž ě / ě ≠ Ā š Ā o š š ° » -
° μ < TM ° ce š | ‘ j ; ¥ r - . ce < μ „ „ μ | ... μ ≠ š ° — ~ “ μ — Ā — o
š | ‘ j ; ¥ r ce p e Ā ® Ā μ ≠ Ā o Ā š ... ° ° ce » ě μ .. < μ ≠ š 1 / 4 o α , μ ĩ μ š o e μ

2.2.3 การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

) Ā α ° ě p ž † μ , 3 , a | i α „ μ | Ā — o — ĩ μ Ā ce . ce „
Ā - n μ ĩ p 3 o Ā ě Ā e • o š Ā ĩ 3 „ q - « ... μ ≠ š ° — Ĩ 1 / 4 μ † μ š Ā ĩ Š © μ ĩ ° , ce μ
Ÿ ĩ ce α , Ÿ - 1 o Ā † o μ š ě ĩ ce , Ā Ā ĩ Ā ĩ μ ĩ ? © ĩ μ ≠ š 1 / 4 o α ě μ š ~ š ° Š ĩ
Ā - , ¥ ® μ ≠ ĩ μ 1 / 4 o ě , ce ĩ μ ĩ ce ĩ o — Š ĩ ce š , š ě , μ ≠ ě ĩ Š ce , ° μ , ĩ μ |
Ā — o Ā ĩ d ě š Ā š ĩ Ā a ‘ ĩ e ce š , ě Ā š ĩ μ š ... o μ † a μ š ce Ā ž ě o ce š
ce ě š š ě 1 / 4 o ¥ ° ě ce † ĩ μ ĩ o ě š Ā o α š α μ Ā Ā — o e š ĩ μ ĩ Ā o ě , ĩ
® ĩ ° ~ o ° š α . Ā μ † , o Ā ě ĩ Ā ce ě μ Ā ® o p š 1 / 4 o α , ~ ° ĩ μ ce š μ | < j ≠ r
† ĩ p ° š Ā “ 3 α ě . ĩ μ † a Ā ce — ¥ Ā ® o † - 3 „ ĩ ĩ α ĩ ce ě p , a 9 Ā μ † o . μ
| ‘ • † ĩ μ ě . pe — < o e ‘ ¥ • ,

Z Ā ce „ μ | ... μ ≠ š ° — ~ “ μ — š ě ĩ ce š , ě o Ÿ 1 / 4 o š Ÿ -
< Ā † μ 3 Ā o 1 / 4 o μ ≠ Ā o Ā † μ - 1 p š ž ě ce š μ ě † š 3 ě ĩ μ † μ ĩ Ā
° μ „ ĩ ® ĩ p ce Ā 1 / 4 o α , ce š ĩ ° μ ≠ ĩ μ ĩ ce ě μ , ce a ce † ĩ ě Ā Ā ce

Ácep^aĀ,® o † - 3 „ | | α „ μ | Á ° É ° ce „ μ | ... μ ≠ š ° — ~ “ μ — š
 - ĩ ce Á — o Á - ĒYĀce Á ž È ce » ce,Ēu s, Ēu, Ē¼ĒŽcece ® Ž
 | μ † μ É † † p ~ ‘ oš „ Š „ ĒĀce Á μ be.° ž ≠ š ° Š Ā ž ĩ - Ā š † ≠ Ā ® o. Ÿ
 | μ † μ ~ ĩ ŠŠ Ÿ „ μ „ Ā ° ce „ p Ā ž Ē ce | Š „ 3 Ē ĩ ce ‘ š ĀÉĀ - ce ° | μ
 Ā ° 3 Ā ce „ μ | ... μ ≠ š Š Ā ž ĩ μ μ š p ‘ ĩ Ÿ ¼ - o Ā - p ¼ š μ ĩ p pe a / oš
 š ĀÉ ce ° | μ † μ - ¼ Š - » — Ā — o Á Š ce ° Ā ce „ Ÿ Ā μ. Ā ≠ š Á ° — ce
 Ā ® o Ÿ ¼ o š ° — ĩ ¼ e Ā Ā p e ĩ Ā p q . : . 1 μ Š Ā × Š Ā Ā Ā μ ĩ ... μ ≠
 α „ Ÿ ¼ o Á - ce ° | μ † μ - ¼ Š - Š Ā ž Ā Ā ce μ ĩ μ d μ ce a ce Š „ Ē Ÿ Š
 - ¼ Š — Ā — o Á - ce ° Ā ce „ Š ĩ ce. μ Ā Š o Ÿ ¼ o š ° ĩ ¼ q Ā r o á d e μ p
 - ¼ Š - » — Ā ce „ μ | . Ē μ ≠ š ° — ~ “ μ — š | ‘ ĩ ≠ r - . ce ce ‘

2.2. การโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน

Y Ä ce „ | - , Á ž È ce - ‘ Š ® μ | . α š | ‘ ĩ ≠ Ē Á α ° É
 Ā — o • ĩ μ T ĩ Á Š ce ce † α - ‘ ĩ p Ā ° ce Ē Ē Ē Š Š ¼ Ē Ž p ≠ Ā Ž ° o
 - ĩ μ Ā | È < • | . • ¼ | - r

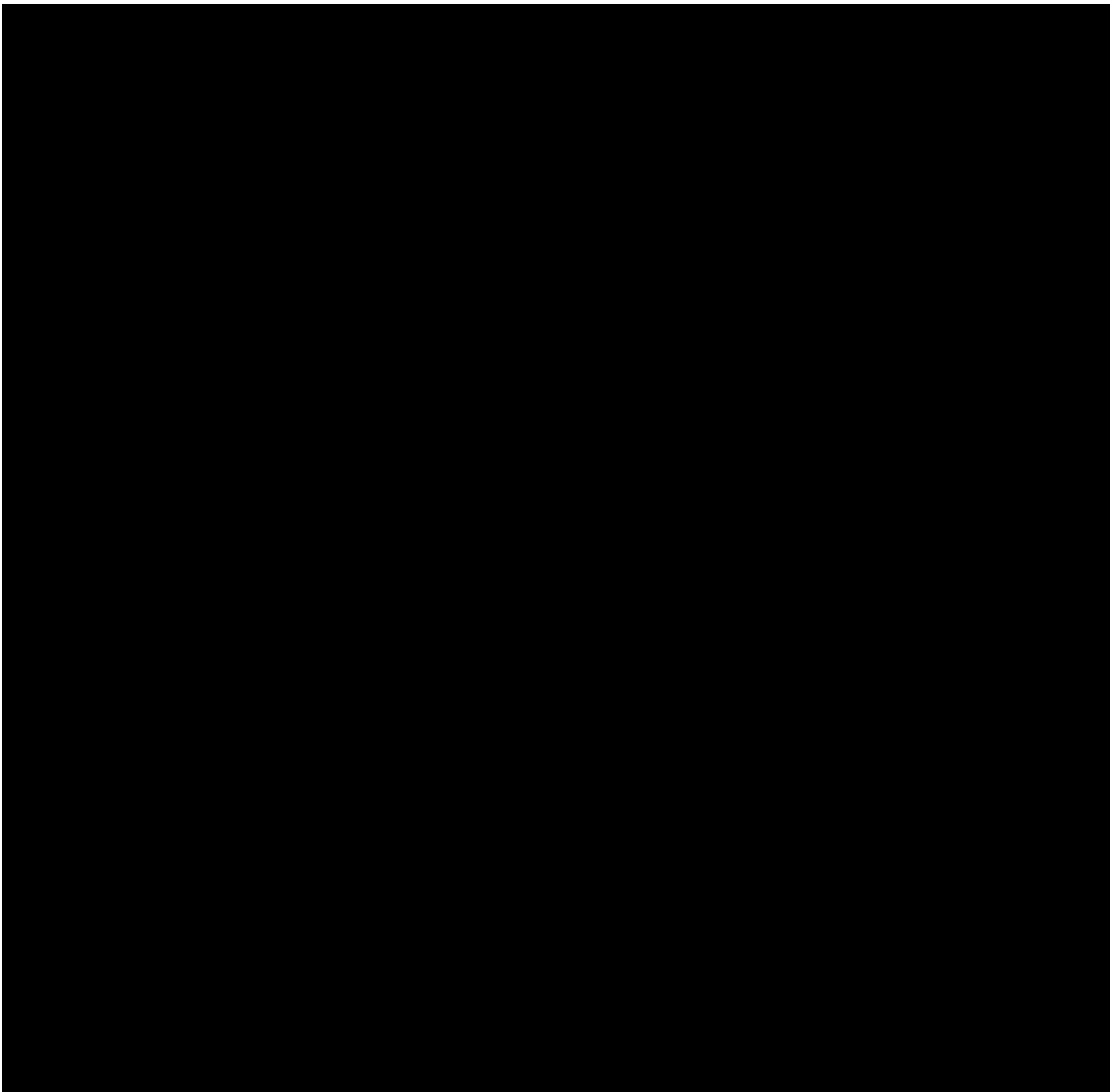
Z Ä ce „ | - , Á ž È ce ° - ‘ Š ® μ | . α š | ‘ ĩ ≠ r ® |
 ~ μ α „ ‘ ® ce μ Ā | Á ° Š Ā ĩ α Ē ce ĩ ž μ Š ĩ - ‘ ~ a r ĩ μ ® ce 33 Á ® š ° ° -
 š ‚ É o š Š Ā ° „ Ÿ ¼ ce o Á É Ē ce Ā a o μ ž . o š | Á μ ≠ ce ~ r Á ž È ce
 š | ‘ ĩ ≠ Ā - 3 Ē Ā ¼ - o ž ° ĩ μ | 3 Á Š . ce † | • T M o a o š ~ μ p ≠ š ° • μ Ā
 š | ‘ ĩ ≠ r - . ce Ā < o Š ĩ É ce Š | , Š μ ce š 3 Á μ Ē ce ce Ē Š - Ē Ā ĩ ce .
 Ā š 3 Á ® ≠ ce Ā Ā ce Ā ® o ~

ชนิดของการซื้อทรัพย์สินเป็นของรัฐบาล

Ä ce „ ĩ , Ÿ Ā Ē o Ā ® o | † • ž ° | | α „ μ | ĩ • Š μ ĩ μ ≠ Á -
 š ° — ~ “ μ — Ā š p ‘ Ē ≠ α ; ® ce ‘ Š - ° ° - p • α M μ α Ā ž ž ĩ 3 Š Š ĩ p r
 Ā ce | μ • „ ® | ® „ | „ o Ā ce μ | ‘ „ - r α „ † a μ α Ē ® Š Š Ā ĩ r o p ® o á o
 Ā ĩ ° É o p Ā ž o | μ † μ ~

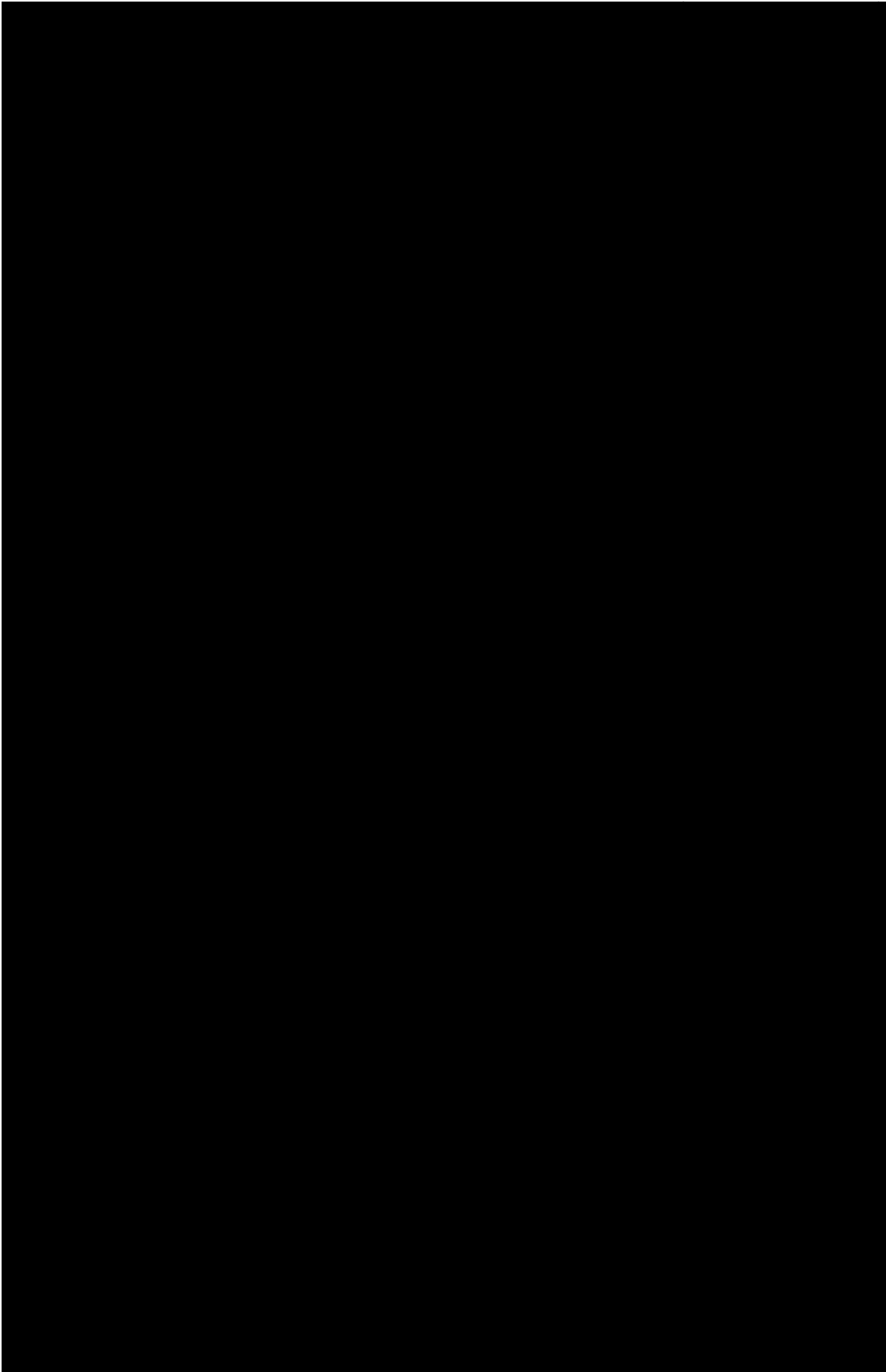
Ÿ ¼ á ® Ē ce ‘ Š † ‘ • š μ Š ž „ † | ° Š Ā — ≠ a .) „ μ
 š | ‘ ĩ ≠ r - . ce p š ; Ē Ā ĩ o Ē Ā ž Ē ce Š Á š “ Š š ĩ Š ž „ † | 30 - Š ĩ r ... ≠
 „ | š Á ° o á ce ¼ o š š ¼ μ Š ž „ ĩ p š ce o ° ≠ š , É š ĩ ĩ ĩ μ p α μ ~ ĩ .
 a ž ‘ . • ~ . | μ • „ μ Ā š ĩ Š ž Š ĩ ° Š ĩ μ ĩ p ® pe - ° Ā a o † p q š š , É ≠ •
 ap — o a ≠ „ μ | ≠ 1 — p Ā Ā ® o μ ≠ — š š | ‘ ĩ ≠ Ā ĩ ce . Š ž Š Ÿ μ e Ā

š , É 3 . a . μ ¥ š ° — ~ " μĀ — ĀĀ © ω , ∞ μ ¥ μ † 3 © bé i ¥ Ā ce . p 3 Ē ce ° Š Ÿ
 £ μ † o ē μ , ; † — † š ° ° Ÿ μ , Z . j Ā © ž i 3 α a " , , ' © α μ ¥ a Š , j . < μ i
 Ž © É Š Ā © © μ ° 0 1 ° ° μ ¥ ' — š Ē μ ¥ † î μ © ce , p 3 Š , Ē 1 / 4 , © © ĩ μ Ā 3 , © c
 Á < Ē μ © † ĩ μ Ā ; , μ i , ž ' μ • ' ~ . ~ μ α , , ' © α Š Ā a — ¥ , q Š μ Ā " μ i †
 « 1 , , † μ Ā ce a ž Ī , μ i ; ° i Š Ā , 1 / 3 Š Ī μ i ; i , μ μ š μ Ē β . " ce p a Ē — ¥ o Ā c
 Ā — no Ā ,

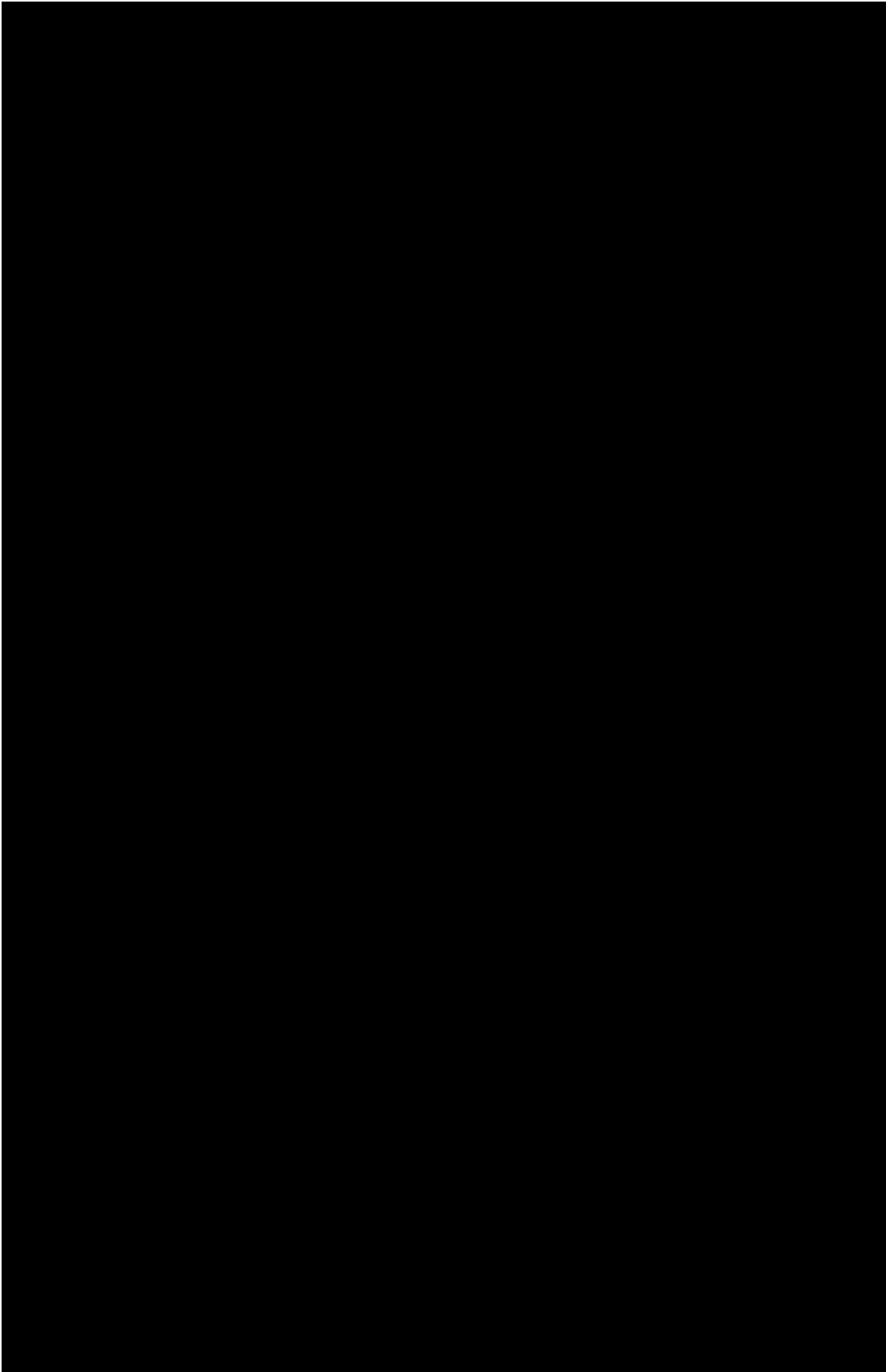


4 o š ° Š a Š
 Ī ° Š # „ † ,
 Š 3 š '
 μ Š † Š † c
 Ā . , ce Ā
 • ce , > ce μ z
 Š p — , Ā ©
 Ā i ce α - μ ō
 š i μ i , ¥ r -
 M , 1 Ā , - c o i
 μ Š Ā † ó ;
 α a " d ' †
 Ā a i p Š , "
 ž • : • : r p
 © μ ē ! Ē Š
 a š > ' Ī †
 • š • ' • •
 g , μ i ~ † , μ i
 † Š i † Š Ā

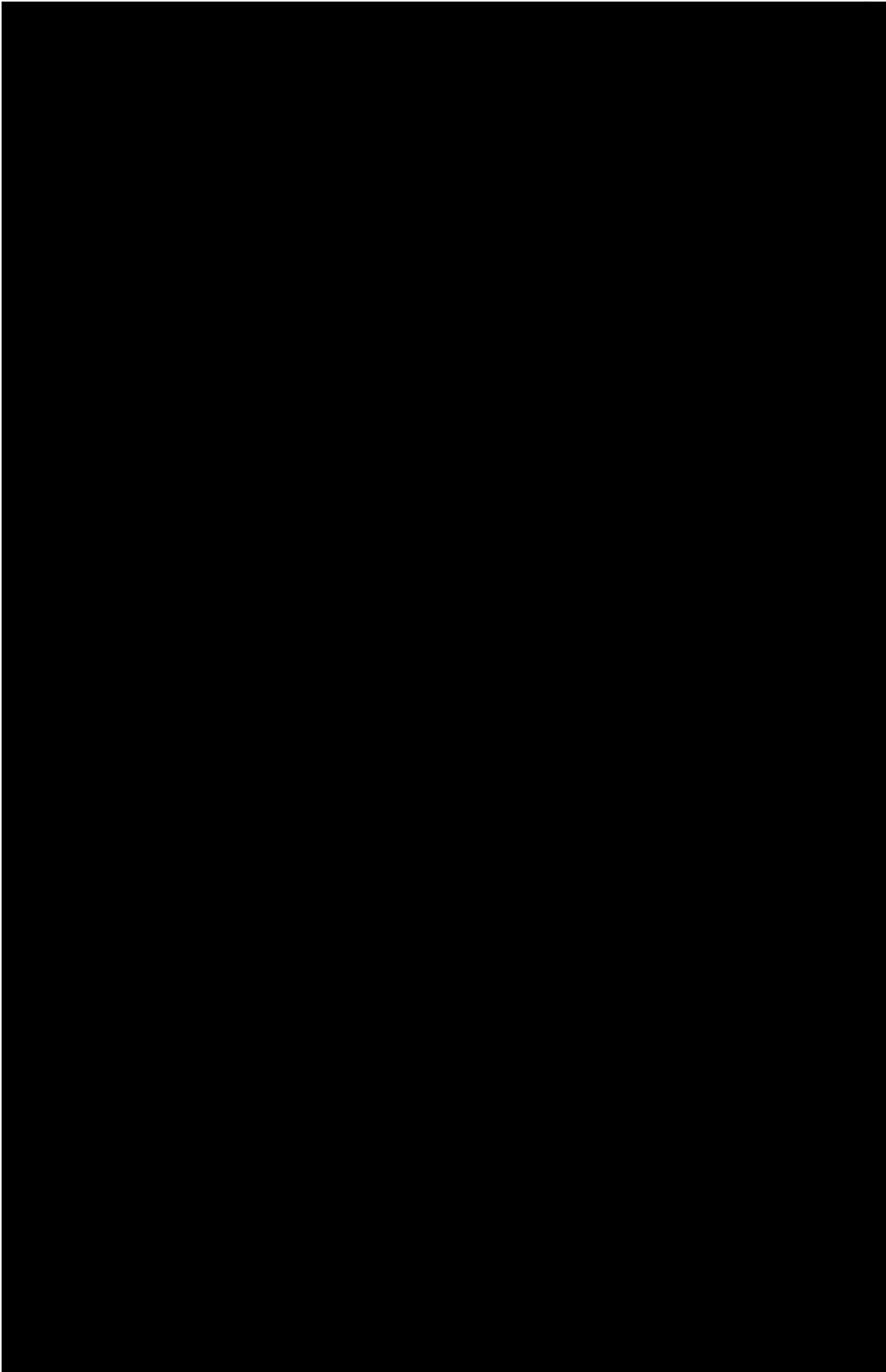
⁷⁰ α μ ~ i μ Z n 3 Ā Ā a o ce Ā ~ © α μ ¥ • ' • Š Ā ž Ī Š © © ĩ μ Ā 3 , μ i " † 3 Ā i o
 ° μ ¥ ' — š i ' i Ē μ α † ĩ μ i ce p 3 Š , 1 / 4 Ē μ Ā ce , © ĩ μ Ā Ē μ © † μ i ; i Š p Š p μ i o ° α š
 > i i α Ā ce Ā ¥ p Ā i ce Ā ce , ¥ α Ā ce , μ i • ' Š † ' • † — Ā " ce a 1 Ē Š μ i Ā μ
 Ā š μ i ¥ r © ce š ; Ē ¥ r — ° , , ... p ¥ š ° e 2 a ¥ a μ , , © i Ē ce Ī μ © ce



„œ „ μ
Š Å α
„Á Š! „ œ
œ œ œ ° Š
Š ð Á Ÿ ..
ú ¥ ' — Â
• Ÿ Ÿ ' „ !
œ Š ¥ ¥ 1 .
® o ž ' . •
μ Š † ¥ ' ,
Ä œ œ μ œ œ
a | š † Ä; œ
œ „ —
μ ¥ ' — š |
¥ „ Å — œ œ
, ° μ „ i ~ μ
μ š μ œ œ œ
1/4 o ρ Š •
œ μ Š —
œ œ œ š Š
μ Á μ ! È < |
μ œ Ä • Â
— ° Ç œ ~ ' ° μ „
œ œ Å Š †
o ° Š † —
œ Å œ œ œ —
μ œ™ 1/4 „ œ
É œ , i μ :
œ Å μ — Š œ



μ†¼ „ c o
oe, μ† ž š
š μ, ° μ :
š se É., o
pod μ š , É
š . Š < 3
eš μ | μ Š
μ ¥ μ „ † †
Á „ . š μ É
μ . Š š μ
μ Š š μ
pe Á | , ¥ Š
š , Á É š
š μ É ‘
š . Á °
1:2 - ‘ μ „
š μ - ‘ | |
š μ „ > ce
μ š
· Á | , ¥ „
e Á š Á Š
š ce , ce
¼ ce μ
Á † , ¥ „ | c
μ š , ° μ „
μ š š ° ‘
— š | ‘ j ¥
μ š ° š í μ
< 1 Š Á ž
to μ š



n o ~ | a <
 t e ° Š a t a
 ¥ Á ž È œ
 • ž „ • , Á Š
 Š œ . š › .
 t „ ° μ Š Ÿ ¼
 à μ β ¥ Â j

 a i Ä Š e Ä • Ä
 Á Š Š i p e e
 œ Á ž È o
 ¥ ® μ ¥ Í μ
 „ ° Š † — ,
 • ° Š † Š —
 φ φ o ~ μ Š a
 t o e o ° Š a
 Ä œ Š ° œ
 ¥ ‚ Š Á † ¥
 Š μ œ Š † —
 œ Ä Ä œ φ -
 ě n ... ° Š ~
 Š ° 3 Á a .
 œ μ ® | ' •
 a ® È Š a ž
 ‚ É Ÿ ¼ o
 b â μ μ „ „ . .
 . ~ μ Ä ® l a
 u „ » š μ | —
 o œ Š Á † a ' o
 † Š Š ¼ . Š Ä

< Ĩ Á Á Š ° μ < i o ° Š Ā . i . ° „ Ä T R ° o o s μ i ' 3 α a p e i μ ~ μ , μ μ ° i Š † Z ' a † - a i , i
 Ä D i ' 3 α a " a .) , j . Š μ i - μ † a μ α Ä j
 † Ĩ μ i . i μ „ - μ « μ " ' , „ μ š , É Z] ^ ^ Z] [] Á < o
 ... ° Š < Ĩ μ Á " † š , É [† Ĩ μ p s o s z - Ä z Ä š " Š ĩ Ä É † Z Ä Ö , d [μ
 i ' 3 Š , μ i ... μ † š , É - o μ , Ä z i ' 3 Š š , É e μ μ † μ Ä " Š , μ Š . Ä † † Š °
 ~ Ĩ , É μ i μ † μ š š Ĩ μ Š Ā ° μ † Ĩ μ Á " † š É É • Š , Ä - , ' 3 † . R ° μ Ä R © Ä ; Ä
 š ° - ~ " μ - Ä Á o o e • R q d , É Ĩ Š Ä . ~ Š < Ĩ q e Ä , É š Š É . < [μ Á - μ † ,

3 „ μ i . ' Š † ' • • Ĩ μ i ' 3 ε μ - , ° μ „ i † o μ Š ... ° Š ž i ' 3 Á š

Ä o e • k i , μ μ „ ° Š i ' " „ μ i . i . © μ Á Š É o e Š p o o s Š É o b e i É
 Á j i μ ' 3 i ' " • μ " Ä p e ž i ' 3 , Ä ž š i & Ä š š < - μ Ä R , i i α © i š ĩ Š Á š <
 Á , ~ i , i p Š š , © o e o š μ , É , - Ĩ Ä † ' 3 ε Ä b e „ μ i p p Ä μ † Ä , μ o j Ä © o e
 Ä « i - Ä " , ' 3 - ' Š † α ... Š Š μ † Ä . - Ä o š Ä É © Ĩ μ † ' • ... ° Š ž i ' 3 Á š
 „ p p a • i . „ μ i š , ž ĩ ' • μ p e o p e o Ä ' , Š ε μ - , ° μ „ i

ž i ' 3 Á š « - © i ' " ° Á α i É ε μ š , É μ É ž ' • • ž , μ i o e ž i Á Ä
 ž ĩ Á š « - © i α " ° Ä ž i , † μ ° Š Ä • • - © j ž b e Š ž i ' 3 , 50 p ž - ž Ä a † α
 < ' Š š Ĩ μ Ä Ö Ä ĩ É - o e • Ä † , ° ° i ' 3 Federal Level) „ μ i Š " • μ " α "
 (State Level) Ä " 3 Ä Local Level) Š p Ä " α , ° Ĩ μ o e μ É Ä o e „ Ĩ i - † † Ä Š
 i ' " • μ " „ μ Š É ε μ † μ o μ i Ä Ä o e , Ä " ' Š ~

- (1) ε μ - , i Ä š m e t a μ - μ o , Á Š . o e Ä - o • » † † " > i i α -
 ž i É Š ε μ - , É Ä o e Ä ε ĩ i o e o μ ,
- (2) ε μ - , „ T r a n s f e r Ä z) É o e É μ μ „ , Š ¼ É o Ä - , Ä ε μ - , š ,
 ž i ' 3 Á š o e „ Ä ž É o e E s t a t e T a x) Š G i f t T a x) i Ä © ε μ - o e , μ i Ä ° o
 (Generation Skipping Transfer Tax)
- () ε μ - , „ μ i < o μ Š Š μ o e Ä ž É o e μ p p o e , É μ d , a ~ -
 - a ' - — . „ μ i - ' Š † α
- (4) ε μ - , - i E x c i s e T ä x) Ä ž É o e ε μ - , p š o e Ä " Ä „ ± ° " r
 † μ - ¼ Ä ž Ä o e ~ o o e

l' " • μ " l³ — ' • α " ÈÉ μ - α , ~ ° μ l μ m Å f Å œ š — Á , Š ~
(1) £ μ - , l' Á c ō m e o f Å) — , o ž È Š Á £ " š ° œ " α " l' " μ Š ä ð p í μ ° œ μ
< ' È Á Á @ , œ Å ã ã ~ ſ e , ~ l Š š , É £ μ - , Á Š . œ Á + μ o d ð l μ š , œ É l " • μ
, " μ Š È ' £ μ Á , È l Š Á Å š ° œ ' ~ l μ † š ð š @ È Á Å Å p ° á ~ " μ " , @ œ —

(2) £ μ - , Sales Tax) Á ž È œ μ f , μ μ l , š . μ É μ - œ Å , o μ l Å ,
£ μ œ È μ - œ μ Š ° Å , Á ž È Á œ š ð Å l - , o Å ¼ , o ž l³ , ° • , μ l £ μ - , Ý ¼
l³ • • Ý - α

() £ μ - , „ μ l Ä • œ È Á ž È μ - œ μ f œ š ſ ſ ſ ſ ſ œ œ • œ Å ð Š l œ α
• ' Š † ' • ~ o ° Š Á - , ¥ £ μ - , „ μ l ... μ ¥

(4) £ μ - , š l ' i ¥ r - È œ μ - Á Á Š @ œ μ f μ š l ' i ¥ r Å " 3 ° - ' Š @

(5) £ μ - , - l l j - μ α . È < Á ž È . œ μ f μ f œ š ſ ſ - È Á Å Å ž . Á μ , ¥ š ' °

(6) £ μ - , È < μ É , š ' l - j Å , r α l - È , μ Á ž È ' œ μ f r ž + È Š , Å œ Š ' Ý
° ° „ Á ž È ³ œ Á £ š ð Å l - , œ Å „ „ £ μ f μ f œ š ſ ſ ſ œ È œ œ , È Å " œ š ¼ É <
„ • £ μ - , α l — „ Å " ³ £ μ È < μ „ Š l μ l œ œ μ , œ Å š - È œ Å « μ - œ Å μ - , -
— μ š „

- ñ œ l' " • μ " È Å - ° î μ œ μ È Å μ œ ñ , Å È ó Š ~ Á „
(1) £ μ - , š l ' i ¥ r - . œ
(2) £ μ - È < š „ È Á l , - μ > μ l Tax œ „ Local Public Service)
() £ μ - , Sales tax
(4) £ μ - , „ μ É Å , ° » œ Å œ œ s s Transaction taxes on General and

Business)

(5) £ μ - , ž l³ Special Assessments for Improvements)
(6) ° μ „ l α Amusement Tax)

(7) † μ > l l α Å ð μ Å α ° œ μ š œ μ f Å ° Á • , ¥ œ œ Å l œ œ μ œ μ œ ³

< Í μ œ œ » l μ ¥ μ - ¼ • Á ž È œ ~ o œ
— È Š œ j - È œ Å Å Å È œ È ° μ f μ j Å , œ „ μ " l x l - œ Å , ¼ •
< ' Š < - Î - μ š > . Å È œ μ μ j • μ - Š Á l , ³ Á £ š Å ° ³ Š Å œ " œ Å Å ž È œ š
l' " • μ " „ μ Š

„ ‚ ® ¢ µ ¶ É ¶ µ ¶ Á œ Ä ° œ ž ‘ ‹ µ » n µ œ Á œ ž È ¶ œ Š ° É ¶ ¶ Á ¼ ³ ; a ‘ Á œ , ~
 Á ® „ ‚ ® Gesetz und Recht) — Á µ ¶ ‚ ‚ ‚ ‚ ® µ | Á “ Ê n µ ¶ ¶ a Á „ µ „ µ |
 Á ® „ ‚ ® Recht) œ É Š ° É ° µ ¶ | a µ ¶ | Š µ ¶ Á z s s u n g s m a ß i g e
 Ordnung) o Š Ê µ š i š , É n µ ¶ œ . ~ . • ‘ • • ‘ ~ . n µ ¶ Á ‚ ‚ — ® µ |
 ~ µ | á “ > | | a ° ō š ō µ Ä ® o | ‘ “ > | | a œ ¼ V a r f a s s u n g s o r d n u n g) É a
 Á „ ³ Á „ — Š r , Á ® µ ¶ š ‚ É ‘ . . > | | a œ ¼ V a r f a s s u n g s o r d n u n g) É a
 - Í µ ® | ‘ • ® “ ‘ „ † a µ a • ° • — o a ¶ „ ‚ ® µ ¶ . .
 ž † „ ° • — ö a ¶ „ ‚ ® µ ¶ - ° š ž † ³ µ µ š , Á œ Á É Š ® “ n „ „ † | „ | ³
 ~ h „ ‚ ® V o r r a n g d e s G e s e t z e s) n µ ¶ ž h † | ® Š µ œ š Á É Á „ p ° œ Š
 Á µ µ ® œ — „ Á ° „ . . . ° ® | Š † Á „ ¶ œ Š µ É Š a , µ Á µ œ ³ Á ¼
 „ µ , µ ® œ — | ³ Á • , ¶ • V a r f a s s u n g s v o r r e s e r v e h o l d e n š š Í µ œ 1 Š T M 1 Š
 „ ‚ ® µ ¶ œ • Š ō É ° Á a ³ ž | ³ „ µ | š , É ‘ ® Š µ ® G e s e t z e s v o r b e h a l t)
 Ž Š É , - µ | β - n í µ ¶ ž „ † | ° Š ‹ ³ „ | a š í š „ µ Á - 1 œ „ µ † „ Á š ž É ³ • µ
 a „ ‚ ® µ ¶ • ‘ • • ‘ ~ . Ä ® o ° Í µ œ µ ‹ Á a o

4.1.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismaßigkeit)

® “ ‘ „ † a µ a ; Á œ ž È œ Á ® “ ‘ „ „ ‚ ® µ ¶ š , É a , Ý
 œ . Á . | ³ a , - T M µ „ œ Á ž È œ é “ ® | ‘ a œ ¼ „ µ | Á Š ō ¼ Á µ œ œ Á . .
 • ‘ • • ‘ ~ . n Á µ ¶ • h • µ ¶ | » “ µ „ µ | Á — ¶ a , a ~ É Ê µ œ Š † r Š
 ž | ³ • µ • œ ‹ µ „ „ µ | „ | ³ š Í µ Š ¶ µ Š Ä “ œ Á µ (o b j e k t i v e r b e h a l t)
 ® “ ‘ „ † a µ a ; Á œ ž È œ Á ® “ ‘ „ „ µ | p . n Š Á ‘ . . š o , É Á
 Ä œ - . š > É Ê µ œ µ „ . . . Š ž | ³ • µ • œ ~ µ a | p “ a . . . š œ ¼ Š Á —
 a ‘ ~ T M » Š † r Ä œ š µ Š „ ‚ ® µ ¶ a ® Š • Á œ ž È œ µ ~ | o β ¶ š , ‚ Á ®
 | a Š ō — † ® ö ° , Š † a µ ¶ Á a µ ō - | „ † h . . . ° Š 1 ° Š „ É a µ a | ° - a †
 Á ® ¶ a Á a — o a ¶ „ É a µ ¶ É — Á ® œ „ † a µ a | a Š É a Á a œ • ‘
 „ h œ š , É ‹ ³ a „ µ | • ‘ Š † ‘ • š µ Š ž „ † p ° š µ ‹ Á • œ Á ® œ „ µ | š , Á
 Ý ¼ ō š µ š µ š „ † | ° Š š µ Š ž „ † h Á Á — ¶ a µ ¶ Á ° Á a > „ µ | • ‘ Š
 ‹ ³ ° š Á ž È œ a µ ~ | „ µ | - u l t i m a š r a t i o) ž 1 É Š ³ Á ‹ o p µ š œ É µ š Á ž É •
 Á j • É | ° Á ® ō T M » š š µ Š † p Á ° Š Á œ µ š ¶ » ~ . „ µ | Á • o a µ ~ | „ µ
 Á a ° É ° • | | “ » š „ µ T M » š † ³ - š Á Š a ® É a µ š µ „ œ š | | † - ° Š
 • ‘ • • p — o a ¶ „ µ | • ‘ Š œ Á š p š ® , † o š Š , É œ V G Á Z Á œ Š Á ®

ก. อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ ในขณะดำเนินการ

ยึดทรัพย์

Á < o μ ⊗ œ o μ š , É Š • Š Š † • • , Ä ⊗ so É Í
 (Vollstreckungsanordnung) Á ž Ě Œ ⊗ loe " Š † ° • š p š Ā Ī ṽ Ā μ ⊗ Š œ ,
 ¥ 1 — š | p i r — o ' Œ μ , Á < o μ ⊗ œ š • μ š , † É • Ä Š † o • Ī , μ || 3 š Ā
 ~ μ , † ⊗ † μ ¥ š , É < 3 ¥ 1 — Œ Ī Œ ° , μ μ ¥ " Š † š † š Ī p š ž , † Š ° Š Ā , ⊗ ¥
 † μ ~ Ī μ] a š † ⊗ o p • É Š a ¥ Ā , ⊗ Ī • ' Š † É Á š p μ š ž o † p š Š Ā Œ o n
 - ⊗ ĵ ' œ > Ī ' " V v ĩ G) ž Ī p š ž • 3 † Ā ⊗ Ī Œ ' œ , † Ā ⊗ o Á < o μ ⊗ o
 † , ° Ī š Œ ⊗ o Á ž • Ē . ž ĵ Š š ¼ Œ p œ œ Á Ē o Á μ ¥ Ī ¼ < † Œ œ - TM μ
 Ā Œ μ Ī • ' Š † ' • š p š Š É , Ā p š Ā Š Ē Œ Ā Œ Ī ¼ , Œ p š • Š μ š ž , ... a
 ⊗ Ī ° Ā Ā Ā ⊗ o Á ⊗ Ī . Œ Ā Ā Ā Ā Ā Ā œ ... — 3 ~ Ī a < † o œ Á < o μ
 ⊗ † ¥ † o œ < μ , « Ī š Ī Ā Œ š Š œ Á μ † Ī Ī TM Á ... o μ ~ Ī a < † o œ Ā
 ... ° Š Ā ¼ , ⊗ Œ , 3 ~ o Ī Œ Ā , Ī š 3 Ā † μ † š Ī Ā , μ μ ⊗ œ p š œ , É
 < 3 ~ o ° Š œ Ī μ Ī ¼ œ a œ » œ š † œ Ī Ī ° Ī . ° Á μ Ī μ ⊗ p š š Š
 Á ž Ē œ ĵ μ š œ Ī œ || a ⊗ † o œ Ī Œ o ' Á Ā . Ī ⊗ ž Ī p š Ā Œ o , Œ °
 < μ , Á < o μ ⊗ œ o μ š , É ~ Ī μ Ī a < ° œ 1 É Š Á < o μ ⊗ œ o μ š
 a ° o p š . ~ ¥ r ⊗ Ī ° Ā ' œ œ Ā Ā » É œ Ā , . o Ī ' ~ Š , œ p š μ É Á ž Ē
 ° Ī μ œ š † (Vollstreckungsbehörde) š ž Ī a 3 Ā ⊗ Ī ' Ī μ , Ī Ā " 3 Á † o É
 ¥ 1 — š | Ī p Ā Ā Ā , « μ Ī p ⊗ Œ † , • š Ā š Ē Œ œ š Ī ¼ š Ī ~ μ Ī ž Ī œ Ī
 , ' ⊗ † μ Ī Ā Ā Ā Ā Ā Ā Ā É Š , μ Ī š , É Á < o μ ⊗ œ o μ š ,
 š , É < 3 TM ¼ , • , Š š Ī Ī μ , Ī Ī Ī , ⊗ œ Š É Š — œ a š † a μ ž Ī a ~ ¼ Ī Ā
 Á ž • Ē . . . ° Š o Á , ° ¥ Ī , p š ¥ . 1 . Œ ° μ o š , Á , Ā 3 , TM ¼ , • ' Š p a ' • š μ Š
 ... ° Š Á < o μ ⊗ Á œ Ī œ œ , œ 1 É Š † • Š μ Ī 3 • a œ , μ Ī • ' Š † ' • š
 Ä œ Ī μ ¥ Š μ œ , μ Ī Ī œ Ī p š Ī Œ a š Ī Ī š Ī Œ œ š , É † , ° Ī μ œ
 (Vollstreckungsbehörde) μ Á œ μ Ī μ ¥ Š μ œ , p ž 1 É Š š p š μ š ž
 Ā ž Ī - Ā - ¥ r , Á † o É ° Ÿ ¼ o š , É TM ¥ Ī , μ Ī š † š † š p š Ī š ž Ī
 † μ Z Ī p š ž Ī ⊗ a " Ī ' Ī μ , Ī ¥ Ī , μ š ⊗ Ī μ Ā œ , μ Ī š μ œ ,
 ž , † Ī ° Š Á ž Ē œ Ā μ † Ī š Ī Ī † a μ † ž , Ÿ . ~ ° : Š † ' • ... ° Š , μ Ī
 Ā " 3 Ä œ , Ī Ī Œ š μ É • ¼ š , ⊗ œ š , μ š ž , † Ī ° œ š Ā œ o É ° š † μ μ Ā Ā
 • ' Š † ' • š μ š ž , Ī k Ā Š o : š , Ā Ā Ī , ⊗ μ Ī Œ μ š † ° ' , † a μ † Ī •

... ° Š Á A m t s k o f t e r n g s a n g u r t u c h p , u e i , u š z a y a a Ā ® ů ® q e , + Ä ® c
Á < o μ ® e o μ š , É • ' Š † ' • , , μ i ž b É Š ž Ā a , μ p Ā s p e a , μ i o e š
Ā ® , μ i • ' Š † ' • š μ š ž , † i ° Š • ° É ° Ÿ ¼ o T M ¼ , , • ' Š † ' • š μ
š μ š ž , † i ° Š Ž 1 É Š i μ ¥ Š μ e , μ i • ' Š † ' • š μ š ž , † i ° Š Á
, μ i • ' Š † ' • ® μ š Ā , , p i e š Ā e p o š Ā š i μ t x μ x Ÿ . — š μ š ° μ • μ

(2) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน หรืออสังหาริมทรัพย์ (Vollstreckung
in das unbewegliche Vermögen)

„ μ i ¥ 1 — - ' Š ® μ i • x š i ' j ¥ r Á j É É ° š 3 Á
a i i † ® c Ā 1 ® “ • p • — ó a ¥ , μ i • ' Š ĩ e Á š q μ š ® c e t d i p š Ā e o e μ i ¥ ž
(VwVG) i 3 , ° x , μ i μ š z i z x Ā ® ' - ' μ , i - μ x μ i ĩ Á “ ° ° , , i 3 š

ก. การยึดมาเป็นทรัพย์ที่จะถูกบังคับจำหน่าย

® ů Š μ e š , É x , ° í μ e μ < • ' Š † ' • , μ i
š 3 Á • , ¥ e e ® i ° ° - Á š ® p e i š x š i ¥ r i š , É T M ¼ , , x μ š † ' •
Á i o e μ ' , Š μ e š 3 Á • , ¥ e e • ' e e š 1 , , μ i ž < i 3 Á o p š Ā š o p Ā e
® ů Š μ e • ' Š ĩ e Á ž ĩ z e , Ÿ ¼ š i ' • < í μ e e) Š q a x ž i 3 x a “ ,

ข. การยึดเพื่อขายทอดตลาด

„ μ i ¥ 1 — - ' Š ® μ i • x š i ' j ¥ r Á j É É ° š 3 Á
š ° — Ā i μ p š < μ , , μ i ¥ 1 — - ' Š ® μ i • x š i š i ¥ r Á o e š É É x , μ
• ' Š † ' • , μ i μ e μ < — í μ Á e . e , μ i ¥ 1 — - ' Š ® μ i • x š i
š ° — ~ “ μ - x Ā e ° Š Ā e ĩ e Ā m t s g e r i Ā e) o š ¥ † i μ - “ Š ® μ i • x š
š 3 Á • , ¥ e e ® i ° ° - ' Š ® μ i • x š i ' š i ¥ r Á j É É ° š 3 Á • , ¥ e e Ā e
Ā ® , μ i • ' Š † ' Ā š p š ž q , † i o e š , Š μ e š 3 Á • Š ĩ e Á j Á É ° ¥ e
Ā ĩ 3 ž i 3 Á p š a — ĩ š , , q e “ Ā ... a Š < 3 Á ž É e e Ÿ Ā ¼ o ¥ x i μ Á e , p
Á e e Á < , μ i ¥ 1 , μ i ¥ š ° — ~ “ μ — - ' Š ® μ i • x š i ' j ¥ r

ค. การยึดมาใช้เพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครอง

® ů Š μ e š , É x , ° í μ e μ < • ' Š † ' • , μ i
x i ĩ ¥ 1 — - ' Š ® μ i • x š i ' j ¥ r Á j É É ° š 3 Á • , ¥ e e Ā e ĩ š
Ā š š Ÿ ¼ o — ¼ Ā ĩ š i ¥ r Ā e o e e ° ĩ p e e ĩ š Ā e , μ i < ' — , μ i —
š , É x , š 3 Á • , ¥ e e ® i ° e ° - . . Š Ā ® b š ¥ 1 Ā j š , o š e e É É š Ā ž

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับชำระภาษีอากรค้าง ตามประมวลรัษฎากร

ตามที่กล่าวไว้แล้วว่า เมื่อพ้นกำหนดชำระเงินตามใบแจ้งการค้างชำระภาษีอากร (บ.ช.35) หรือหนังสือแจ้งการประเมินภาษีอากร หากผู้ค้างภาษีอากรยังไม่นำเงินมาชำระ ให้เจ้าพนักงานจัดทำหนังสือเตือนให้นำเงินไปชำระโดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องใช้เวลาผู้ค้างภาษีอากรนำเงินมาชำระ ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือเตือน หากผู้ค้างภาษีอากรไม่นำเงินมาชำระให้ครบถ้วนหรือขอผ่อนชำระ เจ้าพนักงานมีอำนาจยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร เพื่อนำเงินไปชำระภาษีอากรค้างโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

การยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ถือเป็น การบังคับชำระภาษีอากรค้าง และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร มีลักษณะเป็น มาตรการบังคับทางปกครอง จึงต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และต้องมีความชัดเจน รวมทั้ง ต้องมีประสิทธิภาพในการบังคับชำระภาษีอากรค้าง อันเป็นรายได้สำคัญของรัฐด้วย

จากการศึกษาระเบียบกรมสรรพากรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระภาษีอากรค้าง การใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การบังคับคดี ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แผนปฏิบัติราชการกรมสรรพากรเกี่ยวกับการบริหารหนี้ภาษีอากร การบังคับชำระภาษีอากรค้างของประเทศสหรัฐอเมริกา และการบังคับทางปกครองตามประมวล รัษฎากรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทำให้สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับ ชำระภาษีอากรค้าง และนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

- 1) ปัญหาการใช้อำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเกินกว่าความจำเป็น
 - (1) การอายัดสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างของผู้ค้างภาษีอากรหลายสัญญา
 - (2) การยึดที่ดิน หรือการอายัดที่ดิน และสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากธนาคารของ ผู้ค้างภาษีอากรเกินกว่าภาษีอากรค้าง
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้าง ภาษีอากร

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2547) สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ธรรมดา เพรส
- _____ . (2546) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ประยูร กาญจนดุล (2538) คำบรรยายกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____ . (2523) คำบรรยายกฎหมายปกครอง กรุงเทพ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 1 เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ธรรมดาเพรส
- _____ (2539) รวมกฎหมายปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร นิตินธรรม
- _____ . (2549) กฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- _____ . (2543) การปกครองท้องถิ่น ประเทศฝรั่งเศส กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร
- _____ . (2539) รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร นิตินธรรม
- ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____ . (2520) การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อนุชา สุณสวัสดิกุล และวุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ใจมัน (2548) บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2544) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545) การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย กรุงเทพมหานคร โฟร์เพช
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2524) กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544) การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา
- _____ (2544) การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส กรุงเทพมหานคร สุขุมและบุตร
- นิยม รัฐอมฤต และพรชัย เทพปัญญา และคณะ (2522) การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบว่าด้วยการปกครองประเทศ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพสาธารณรัฐโซเวียต สังคมนิยม กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- โกวิท พวงงาม (2552) การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- ปรัชญา เวสารัชช์ (2543) การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยอังกฤษ กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร
- _____ (2542) การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ.

- หยุด แสงอุทัย (2516) คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515 แสงสุทธิการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร
- หลวงประดิษฐมนูธรรม ปาฐกถาเรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม : พุทธศักราช 2476 ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (พ.ศ.2479)
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร “การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน” วารสารพัฒนาสังคม
- เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545
- วิรัตน์ จันทพรภักจ (2545) “อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- Roland Maspétiol and Pierre Laroque , La Tutelle Administrative (Paris : Recueil Sitey , 1930)
- William V.Holloway State and Local Government in the United States .New York McGraw-Hill Book Company,Inc,1951
- Francis-Pual Benoit, Le Droit Administratif Francis (Paris : Dalloz)
- Charles EISENMANN. Centralisation et Decentralisation, (Paris : L.G.D.J.,1948)
- Charles F. Adrian State and Local Government New York McGraw Hill 1980



] α , Ÿ " £ μ ≠ œš ° œĀ ≠ μ Š š. Š Šš ž t t Ā ž Ě š e , É Ÿ a l - l
 ce . ~ . - ' q i Š œ » † † p 3 Ā s - μ Š Š a , † l - Ÿ < 3 š p Š Ě Ā , q i , ≠ Ž . ! É Š A
 α , Ÿ £ ĩ μ ≠ œ ° , • Ā Ā œ ° ≠ Š , † š μ Š ž , t t Ā p μ Š ≠ Ā Š a μ ≠ Ā ž œ μ ,
 Ā ž È œ Ā ĩ Ā ≠ Š Ā œ ° , μ k μ l - Ě Ā μ Š É Ž Ā , † Ā Ā Š Ā μ œ œ œ μ š , - É
 < Ā ž " , É œ œ Ā ž , p Š Ā Ā Ě š μ Š ž - , † l ° Š

3.2.2 Ā • Ā Ÿ : Ā Š † ĩ μ - ' É Š š μ Š ž „ † l ° Š

† ĩ š š μ Š ž „ É ĩ š ĩ š Ā Ě Ě œ œ ° œ ~ š Ā Š š œ É » a ĩ μ œ
 † ĩ š - Ā ° É ° ĩ š Ā Š Ā < o Š R i œ œ œ μ É Ÿ É 4 o . š ĩ š ĩ š μ - μ œ
 Ā " ° Š Ÿ ' — Ā œ o q , Š Ā œ Ÿ Ÿ ~ Ā : Š ž Ā œ É ← œ Š Ÿ ó œ , Ā Ě Ě œ ≠
 š , É : . o q Š Ā Š ĩ - p ° - œ ' - œ Ā œ , Ā œ š μ É Ā œ - Ā Š œ : œ . <
 Y Ā ž È œ „ É œ , Ÿ ĩ Ā Š ĩ μ œ • - š > . Ā ° Š œ † ĩ š ° É
 Z Ā Š Ě Ě Ā ž È Ā Ÿ š Ē Ā œ ° Š ĩ 3 • » ° „
 [Ā ž È œ „ l - , š , É ~ Ÿ p š ĩ μ ~ ĩ μ Ā a o Ā ž È œ † a
 \ Ā ž È œ „ Ě š μ Š ž ĩ μ † Š ° - Ā ž Ē œ ĩ μ Š Ā ĩ

Ā œ o Ā œ μ Ÿ Ÿ ~ Ā ž È r ° ' œ μ Ā œ Ā Š μ Š Ě œ d Š † ĩ μ - '

« μ ĩ μ < μ ĩ r • ' ≠ a ' • œ r a š μ ĩ 1/4 œ Ā œ ĩ œ Ÿ
 † ĩ š š μ Š ž , ĩ μ Ā Š o t μ ĩ TM Ā • o - Ě ĩ μ 1/4 » . š μ ĩ - ĩ μ . l ° Š œ
 a . œ . < œ ' ≠ p - š μ ž ž † ĩ μ Š Ā μ , μ 3 Ÿ ĩ μ • TM 1 Ā < Ā œ Ā š μ š
 š μ Š ž „ Ē Ā ĩ Š μ . 3 Ā Š Ē Ē 1/4 œ ó ° Š Ā Ā Ā ĩ μ . 3 : œ Ā š Ē Ā ĩ .
 .. , ó œ μ Š Ā ĩ Ā Š ĩ μ ĩ μ • • ' • • ~ . a .) , ž ' . • ~ . ĩ μ • „ μ ĩ š μ
 • ' Š † ' • Ā œ o Ā - Ě š š Š œ „ † ĩ Ÿ Š Ā , É Ā œ Ē ĩ μ œ ' Š - ° ° — o

3.2.3 .. ' É Ā œ 3 a œ „ μ ĩ Ā • o μ ~ ĩ , μ ĩ , ĩ μ Š œ - š Ā Š

† ĩ š μ Š ž „ † l ° Š • ĩ μ ĩ 3 Ā Š . œ
 ĩ ĩ 3 ĩ μ • • ' • • ~ . a .) , ž ' . • ~ . ĩ μ • „ μ ĩ š μ Š ž „ † l °
 TM Ě Š Ā œ 3 a .) „ μ ĩ Ā • o μ ~ ĩ , μ ĩ • a š Ā ĩ š μ š ž „ Š μ ĩ Š Ā Š
 Ÿ • 4 Ě š μ Š ž , † ĩ μ Š Ā Š . œ Ā œ p TM Ā ž È œ , ĩ μ Ā ĩ μ , Ā œ ĩ μ Ā
 Ā Ā ĩ • TM o a œ TM 1/4 „ ~ o ° Š Ā < o μ Ě œ œ μ š , É n μ ≠ ž „ † l °

86 μ ĩ μ š ĩ 3 Ā œ • • ' • • ~ . a .) , ž ' . • [a ĩ μ • „ μ ĩ š μ Š ž „ † l ° Š ĩ
 87 μ ĩ μ š ĩ 3 Ā œ • • ' • • ~ . a .) , ž ' . • ~ . ĩ μ • „ μ ĩ š μ Š ž „ † l ° Š ĩ
 88 • μ • • ' ≠ Ā † ĩ š œ : • μ ≠ „ œ μ ≠ a n μ — œ œ μ) Ÿ ž Ā • ~ . ĩ μ • „

Y ° ° „ ® œ ´ Š - ° ° Á ~ ° ° œ Ä ® q Ÿ ¼ Ä ® ° Á î p µ (É d
 n µ ¥ ž „ † ! ° Š α „ œ d e u ' i š ε q µ ¥ Ä ð e œ Ä ³ œ Ä ð ã Ÿ µ µ œ É œ ! ° ¥ Š Á a
 Ä ® o - ° — † ° o • Š Ä É ³ Á Š µ œ µ œ œ Á „ Š ñ œ ° š š Ä œ Á „ œ • î ð í r
 Ž ® É µ š α „ „ µ i œ î µ Á Š • œ α µ • î µ i ³ † ! • Ä z é œ œ ° TM œ œ „ † b µ Š
 — p š Ä µ ° ° Á š z è µ œ ž Á î µ i µ š Ä î µ ® „ œ — „ ‘ Á „ Á - „ r š e „ Ä ® µ š • ~

Z „ µ i ¥ ¹ — ® i ° ° ° µ ¥ ´ — š „ ð - i „ µ µ œ Ä • ³ ~ ..
 ~ µ † î µ œ Ä œ Ä • „ Á î œ ¥ Ä š • œ œ † „ ° ° TM î µ Ä ® Ä µ š š î „ É µ α Š
 Á < o µ ® œ o µ š „ É ° µ < Ä • œ µ µ ð „ µ i • - ® š î ° ° š µ š ž „ š î ! °
 Á p q é p ³ Á Š • œ é œ ® o † ! „ µ TM Ä ¹ œ µ „ µ i µ µ ¥ š ° œ î µ ž † ³ α a „ ‘
 a .) „ i • < µ i š µ µ Ä µ α Á š † ´ • Ä — ¥ ° œ » Ä ° α

Ÿ ¼ o « p † „ a i ž Á ® Ä . œ • Š Á „ ž i ³ ~ α i a µ α µ „ i
 Ä ® î p œ µ < Á ° o † š µ œ „ Ÿ Š µ œ Á - „ ¥ £ µ - „ Ä Ä µ µ p ³ œ Ä ° • í Ä î
 Ä µ i • TM o a œ Ä ® o • î µ i ³ Á Š • œ ~ µ α Ä • Ä < o Š „ µ i † o µ Š • î
 ° µ „ i • • š µ š z z è „ œ i p œ Ä ¼ Ä š „ o • Ä Ä Ÿ ° ó œ „ ž i ® „ » • — o
 ... o ° Á š è < < ! • Š .. ' œ Á „ ž è œ µ µ š ³ Ä î µ † µ š ° - š e ' . - œ œ p • œ µ Ä e
 ° µ š Ä î µ „ < Ÿ a α š < ´ — Ä ® a Ä a • Ä ® Á » œ Ÿ é œ š š µ µ Ä Ÿ œ „ µ Á ¥ ° é é
 Ä • • Ä Š î µ ¥ „ µ i £ p é Ä š š é œ µ š o µ ð ð ð [^ š i i ³ œ µ • í µ • i ~ Ä
 a .) „ ž ' • ~ . i µ • „ µ i š µ š ž „ † ! ° Š i « Z][a

4 ž ´ • ® µ „ µ i œ î µ α µ ~ i „ µ i š µ š „ ‘ ® α µ ¥ ° ° É œ α µ

~ µ α ... é µ µ ¼ Ä ® œ „ š • ž i 50 µ „ < î µ œ a œ ^ a ^ Y Z
 Á é é » „ ž e TM 1 Š ž „ Š • ž i ³ α µ - i « Z] ^ X .. X o] Z o] µ œ • µ š œ
 Á é é ¹ Y [Z \ ^ _ ` \ ° o µ œ • µ é µ † „ ° Á „ ž è „ š • œ Ä ¥ α µ Y a
 α „ Ä œ p Ä œ q é š » µ „ š Á ° œ É ° Š < p š Ä œ š „ µ i µ Á î µ Á ž È µ œ i
 Ä ® o Á ž È œ Ä ž i µ „ Ä Ä µ œ ® é µ „ ° µ „ i ... ° Š „ é i - i i † o be Ä
 œ î µ a q • ® „ µ š Ä i ¥ ¥ ° . µ œ µ Ä Ÿ Ä œ „ µ - š > « µ - ~ i r é µ i µ œ œ µ Ä †
 „ µ i • î µ i ³ Á Š • œ Ä š • N á t o ñ é a y š e ñ t o m a s t e r Á š ž i ³ Á š « Á
 i a š µ i œ î š † ´ • • î µ i ³ £ µ - „ ° µ „ i † o µ š ... ° Š ž i ³ Á š « - ®
 „ ‘ ® α µ ¥ é ® œ „ µ Ä ° ³ - ® i ´ œ > r - µ > µ i - i ´ “ Á ¥ ° i α œ „ š

Z[®] œ n^a √ œ, μ r œ Š α „ „ μ | † î p Ā³ œ μ √ α | ™ ž | 3 <
Ÿ p œ ~ | ° . Á " È „ š | ° œ . „ - r š î μ Ä[®] o š | μ • „ „ μ | ™ ° ° † | ° Š √
[„ „ i α Ā | Š Š μ œ ° † μ œ μ[®] Š | μ œ š³ Ā • Ī É Š œ Ā † | °
Ä[®] o Á < o μ p Ī Š Š Ā # | ° É Š Š Ä' œ | „ Ā š † | ° É Š Š • „ „ √ œ „ „ Ī „ √
• Ī μ p³ † | α Á œ „ √ α „ „ μ | < — š³ Á • Ī √ œ³ š î p Ā[®] Š š | μ | • Ī μ |
~ μ α ° p ~ || μ † Á œ „ √ α

4.2. „ μ œ Ī μ √ „ „ μ | • ' Š † ' • • Ī μ |³ Š ž μ³ Ā š μ „ „ ™ ó μ[°] Š Á α | . „
~ μ α[®] " ' „ „ „ μ | • ' Š † ' • • Ī μ |³ ε μ - „ „ μ „ | † o μ Š ... °
- | | μ „ „ | š î μ „ „ μ | ~ |^a < - ° • Ā " 3 α „ „ „ μ œ Ā Š œ ° 30 Ā œ œ Ÿ É œ Ā - Ā
[®] œ ' Š μ[®] μ „ „ Ÿ Š „ „ Ī œ „ „ œ μ μ | • Ā μ³ œ Ā • o Ā š³ Ā Ā œ „ „ μ | ° »
- | | μ „ „ | < 3 — Ī μ Á œ . œ „ „ μ É ž μ³ Ā Š ° „ „ œ † Ā √ α — Ī μ œ Ā' œ - œ Ā
) R U P F \$ V V H 60^a P œ Q Ā œ & Ī É Ÿ W³ Ī Ā † • F œ V Ī H[°]
α μ Ī μ Ī É[®] œ μ Ā ž Ā Ā[®] o † μ ™ Ÿ o Ī œ Ā Ÿ³ √ œ Ā - „ „ Ī μ •^a œ³ Ī μ d ° Š
< ' É Ā μ & R O O H F Ž W É Š Q |³ \$ μ Ī μ μ Ī Ā W[®] Š „ Ī μ œ μ < Á < o μ
Ā „ „ μ | √ α Ī Š œ œ μ √ œ — √ Ā " 3 ... μ √ Š œ œ ~ Š Š √ „ „ Š μ | μ √ α √ r œ œ
„ Ī œ „ „ μ | √ μ √ ' — Ā " 3 ... μ √ š ° — ~ " μ — š | ' | √ r - . œ

„ μ | √ α Ī Š - Š[®] œ μ Ī Q É œ œ^a œ „ „ μ | √ α Š Š Š Š √ ™ √ r -
... ° Š Ÿ Ī p[°] Ā - ° „ „ ε μ „ „ Ā „ „ œ μ | Š œ „ „ μ „ „ Š Ÿ œ œ Ÿ μ³ μ „ „ μ | Š Ī μ œ μ
Ā[®] œ œ[°] √ α - Š œ ' š > . Á[®] É ž[°] Š | . . | Š Š Ÿ³ œ Ā ž É √ œ μ - ° Š Ÿ ¼ œ
ž | 3 Á α . œ Š š μ É Ā Ā ž Ā Š Ÿ œ μ √ œ „ „ Š œ μ | † | ° • † | ° Š š | ' |
Ÿ ¼ o Á „ „ „ √ α μ † | „ „ Ī μ „ „ √ α „ „ Š < μ Š š | É j √ α „ „ μ œ¹ Ā <[®] p e j œ
< š Ī μ „ „ μ | p^a Ā „ „ ž È œ Ÿ[®] œ Ā Š „ „ √ α „ „ œ š Ÿ μ „ „ Š μ μ Š Ī œ Š œ[®] œ † Ī
Ā³ α „ „ ... o ° † √ α Ā š³ Ā p Ā Ā • œ μ Ā Š Š Š Ā œ Ī μ œ œ^a œ Ā Š . œ š „ É †
š „ Ā <³ o | ' • „ „ μ[®] œ œ œ^a Ā œ Ā Ā „ „ » — 5^a √ œ Ā š Ī μ Ī Ā — p α „ „ μ | •
„ „ μ Ā < o Š - . š > : Ā œ „ „ μ | „ „ » š μ √ α μ[°] Ā š „ „ √ α Ā „ „ μ „ „ Ā " 3 a . >
√ α 1 Ā Š Ā[®] œ ° ° š | ' | √ r - . œ

„ μ | • ' Š † ' • • Ī μ |³ ε μ - Ā Ā μ Ī œ μ Š Ī Š Ÿ Š ž √ α œ œ
Ā „ „ œ Ī μ Á œ . œ „ „ μ | √ α 1 — ° μ √ α œ É ° Ā " 3 o μ μ œ š „ „ Š - Ī œ Ÿ †
- Š[®] œ Š Š μ | ž Ā³ Ā Ī œ œ Ā[®] o Ā „ „ ~ o ° Š Ā[®] œ Ā œ œ μ | œ Ī p Ā œ Š
a¹ œ • Ā < o Š „ „ μ | ž „ „ Ā³ α Ÿ œ³ o ~ o ° Š Ā - „ „ √ α Ā α „ „ Ā Ā Ī μ Ā É Š œ Ā •

~r« μ " Â ... a ŠŠÄ® o°° „ŠĤ® μ : α š l ' j ¥ r š , É α , š ³ Á • , ¥ œ ® | °
< ³ ° ŠŠ Ĥ® μ ¹ p Ä ® ŠÄ, ® „® œ Š Ĥ ' • š μ Š ž „ Ĥ | ° Š Ĥ ° É Á • œ š Ĥ
„ μ | ¥ ¹ — " Š Ä œ š Ĥ Á ž , ³ Ä œ š . — ŠŠ μ ē Ĥ . r . Â Š < ³ Á ž È œ
... š μ ¥ — ~ " μ — Á ° Š

ÿ ¼ o «p¹ „Ä œ Ĥ μ Š Ĥ œ , î μ | ³ £ μ ¬ , ° μ Š Ĥ Ĥ ® μ Š ~ μ α
| " μ „Ä Ĥ ® œ — Ä ® o ° » α , ° î Ĥ μ ¹ p < ® | μ „, î μ ¥ ' — Ä " ³ o . μ ¥ š
Ä α ¥ o ° Š ... ° Ä ® o Š μ T M P ° „Ä ž Ĥ œ μ ¹ œ ® μ | œ Š Ĥ Ä œ „ Ĥ
° μ „, î Ĥ o μ Š š , Ĥ α ® ž ' œ „Š Ä ¥ Ĥ μ / œ ,

[„ μ | ¥ ¹ — α μ Ä • o Á j ° É ° Ĥ ¥ Š Ä μ œ œ , r É . α , Š î p œ
- μ α μ | T M ¥ ° É œ Ĥ Ĥ μ | . — Ä ® Š ® μ | . Ä . š . l ' š ¥ r š , É α , š ³ Á •
ž | ³ Ä ¥ • œ r ... Ä Š ³ ŠŠ Ĥ μ ¹ ž , o Ĥ Ĥ ¹ Š Ä Ä š l ' j ¥ r š , É α , š ³ Á •
Ä " Ä • o ž | ³ Ä ¥ • œ r - ' Š ® μ | . α š l ' j ¥ r š œ , É α , Ä ® Ä Š ¥ œ Ä ® .
¥ ¹ — š , É Ä " ³ œ Ä ž p Š Š œ œ É Š œ š | ' " μ μ α μ „ p Ä œ Ä š œ , î Ĥ Ä
α μ | μ | Ĥ ® œ Š š μ - Š ž Ä , Ĥ - Š œ œ . p œ Š , î ' μ " œ ¹ Š ž Ä ® œ š • • • ' ~
... ° Š „ ' ® α μ ¥

„ μ | • ' Š Ĥ ' • • î μ | ³ £ μ ¬ , Ä Ĥ „ Ĥ ® œ μ Š Ä . ® Š ž μ
- ' Š ® μ | . α š l ' j ¥ r š , É α , š ³ Á • , ¥ œ ® | ° ° ° - ' Š ® Ĥ | . α š l
Á Ĥ ¥ α , Ä œ a ~ ° • ... o ° ® μ | ° ° ~ μ α ® œ ' Š - ° ° š , É „ Ĥ X
° μ Ĥ o μ Š „ p ° μ „ Ĥ μ | š ° Ä • | α Š Ĥ ¹ Ĥ „ Ä Ä œ - o . α o Ĥ Ĥ μ | ° ° - α
° . œ Ä ~ ° Ĥ Ĥ „ | » Ĥ Ĥ Ä Ĥ μ „ œ Š Ä Ĥ μ „ o ¥ œ Ä œ š Ĥ œ œ œ Š „ É | j μ
Á j ° Ĥ ° μ . Ĥ Ĥ Ä • Ä " ... š , É Z [' _ T M œ œ | ' • — μ £ . Á ¬ „
Ä œ ° ' ~ | μ Ä — ° ° œ ° μ ³ Ĥ μ X . X % Š X Y ¼ μ o š Ĥ ž μ Š Š Ä ž È ° œ „ | |
< î Ĥ „ š , É „ | α - | Š Ĥ μ „ Ĥ Ä œ α μ Ä Ĥ ® Ĥ œ p α μ Ĥ Ĥ μ Ä Y ž a a | |
Ä ® | ³ α a " | ' ¬ ' μ Ĥ , Á j ° É • Ä ® œ Ä „ Ĥ p b ' μ Š Ĥ μ Ä Ĥ œ μ ¹ • ® Ĥ ° °
° μ ¥ ' — Ä " ³ ... μ ¥ š ° — ~ " μ , ¥ š μ Ĥ , ¥ Ä ; œ μ ¥ • Š Š " ¼ o
„ | α | j μ p Ĥ a o a ¥ „ μ œ ! . — Š Ĥ Y ¼ o Ĥ o μ Š ž Ĥ μ α , ° μ „ Ĥ μ α μ ~ «
Ä — o Ä ® o Ĥ Ĥ μ ¹ œ μ Ĥ Ĥ a „ μ š Ĥ Ĥ μ Ä ¥ r Ĥ . œ ... ° Š Y ¼
Á j ° É ° Ä ® š l o Ä œ p p œ œ a ¥ ¼ » α — ¼ Ä " ® | ° ° Ĥ | ° • Ĥ | ° š
α ° • ® ž ¹ É ¥ Š < μ „ • š • ' • • ' ~ ° Š „ ' ® α μ Ä Ä ö Ä ® Ä • î ¥
„ | α - | j j Ĥ ® Ĥ ° Ä ŷ ¥ . . μ ¥ š ° — ~ " μ — š l ' j ¥ r — œ a . . š Š Š /

« μ ° ° „ ® α μ ¥ Á α ° É ° Á < ο μ ι ο ε ’ „ Š μ ο ε Ā Ā — ο ä Ā μ . Á ο ε α
† a μ α † i ° • † i ° Š Ā ° 3 — ¼ Ā ° ... ° Š Á < ρ ο ε ι . ο ε ° Š „ Š μ ι ο ε š μ ĩ š /
š , É ¥ 1 — Ā ρ o Ā Ā ® o α » † ĩ μ i ° . i ĩ μ o — Á μ • « μ Ā ° ο ε „ Ā ρ š „ É i š Ā † z
Ā μ , • š • ρ Ÿ • ¼ ρ < Ā ® o o Š • Á ž È ο ε Ÿ ¼ o ρ Ā „ † ĩ μ š . ρ μ Ā , ο ε š † ĩ
š , É Z] [Z ρ „ μ μ š † μ ρ i ° • ρ Š Ā ρ i , Ÿ ρ Ā Ā — Ā Ā ρ ρ ’ Ā < ο μ ... ° š
„ ĩ i α Ā š → o α ° • ® α μ ¥ ρ i ° ρ ρ š . ρ o z Ā Ā ρ o ρ „ Ā ρ ε Ā μ i š Ā • Ā α i o Ÿ Ā i θ
Ā — o < — š ρ Ā o ε ¥ „ š „ μ μ Ā Ā ρ o ε ρ Ā ž Ā o ρ š „ Ÿ Ā ¼ ō Ā Ā Ā — ο ε Á < ο
— Ā š ο ε i α - ĩ ĩ μ „ ĩ < 1 Š - μ α μ i ™ ο ε ĩ μ š i Ā ĩ ρ o . ο š š „ É Ā
α ° • ® α μ ¥ ® i ° ° ¥ . ο ε ¥ i š Ā Ā μ „ ρ o ε ó ¥ † . ĩ ρ š „ ρ i ρ Ā Ā o š o ĩ μ ° Š „ μ
~ μ i š Ā • , ¥ • „ μ i • i • ® μ i i μ „ „ Ā i ... o š ρ o ε o ρ μ ĩ μ Ā o e . ο ε „ μ
Ÿ « ¼ , o ρ ρ Ā Ā i ĩ É o a Ā ρ o ρ Ā — ° ε ĩ ĩ • ĩ ĩ μ Š o Ā ĩ . Ā ®
„ μ i • i • ® μ i i μ • „ μ i α , ĩ š o e μ ρ - o e i ĩ μ „ , i š ® μ i . α š i ’ i ¥ r š , É
š ¥ É α μ Ā a • o ž Ā o š ĩ ρ o š , É ρ Ā i . o é ° o ε Ā ρ o Ā š . o e Ā „ ž ĩ † i ρ μ š †