

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล
เปรียบเทียบ: ประเทศไทย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา
LEGAL MEASURES IN SUPERVISING LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS
A CASE STUDY OF MUNICIPALITIES COMPARE: THAILAND, FRANCE,
JAPAN AND THE UNITED STATES

อาภาพงศ์ กฤตเวทิน^{1*}, จรัล เล็งวิทยา², บรรเจิด สิงคะเนติ³

¹นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^{1*}Apamong Kritawetin, ²Jarun Lengvitaya, ³Banjerd Singkaneti

¹Student, Doctor of Laws Program Ramkhamhaeng University

²Faculty of Law Ramkhamhaeng University

³Faculty of Law National Institute of Development Administration

*E-mail: bb4697437@gmail.com

Received: 21/01/2023

Revised: 23/04/2024

Accepted: 26/04/2024

บทคัดย่อ

การเปรียบเทียบมาตรการการกำกับดูแลระหว่างของไทย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการค้นคว้าจากเอกสาร ผลการศึกษา พบว่า การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลของไทยกับต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส พบว่าส่วนดีและมีความเหมาะสมนำมาปรับใช้ในประเทศไทย เช่น การกำกับดูแลด้านตัวบุคคลและการกระทำของนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมาย หรือกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรี กับสภาเทศบาล จนทำให้เทศบาลไม่สามารถบริหารได้ตามปกติ ถึงขั้นต้องสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือยุบสภา แล้วแต่กรณีในประเทศฝรั่งเศสให้ศาลปกครองเป็นองค์กรพิจารณา วินิจฉัย มีคำพิพากษา และประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกการกำกับดูแลเทศบาลก่อนกระทำ จะทำให้ลดข้อขัดแย้งระหว่างจังหวัดหรืออำเภอกับเทศบาลลงได้ส่วนหนึ่ง และจะทำให้เทศบาลมีอิสระในการกระทำงานตามภารกิจ และมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการการกำกับดูแลเชิงบวก เช่น การแลกเปลี่ยนบุคลากรกับหน่วยงานรัฐบาลกลาง และระหว่างเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน การที่รัฐบาลกลางโอน

¹ นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาชีบางประเภทที่รัฐบาลกลางเรียกเก็บได้แล้วโอนให้แก่เทศบาลที่มีรายได้น้อย เพื่อเสริมสร้างให้เทศบาลมีงบประมาณ จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และมีมาตรการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแล การบริหารเทศบาลโดยให้ประชาชนในเขตเทศบาลจำนวนร้อยละ 2 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด รวมกันเข้าชื่อเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และมีความเหมาะสมสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งตามกฎหมายต่อไป และส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา มีมาตรการการกำกับดูแลที่ดีและเหมาะสมสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย เช่น รัฐบาลมลรัฐกำหนดให้มีมาตรฐานหรือดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานให้เทศบาลถือปฏิบัติ

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, การกำกับดูแล, เทศบาล

Abstract

Comparison of regulatory measures between Thailand, France, Japan and the United States. This research was qualitative research by document. The results of the study found that comparison of legal measures in governing municipalities in Thailand and abroad, such as France was found that some parts were good and appropriate for use in Thailand; oversight of the mayor's personal and actions, municipal council president, vice president of the municipal council, and municipal council members accused of illegal acts, or in the case of a conflict between the mayor and the municipal council causing the municipality to be unable to administer as usual, to the point of having to order him to leave office or dissolve parliament. Depending on the case, in France the administrative court was the body that decides and gives judgments. And France has canceled municipal supervision before taking action this will reduce some of the conflicts between provinces or districts and municipalities. And will give the municipality freedom to carry out its missions and has become even stronger. As for Japan, there were positive regulatory measures such as, personnel exchange with federal agencies and between municipalities or local government organizations, the federal government transfers certain taxes already collected by the federal government to low-income municipalities, to strengthen the municipalities budget providing public services for the people. And there were measures for citizens to participate in governance, municipal administration by giving the people in the municipal area 2 percent of the total voters. They can join together to make amendments or repeals of local ordinances, and was appropriate and can be applied in Thailand in cases where the voters consider that any municipal council member is not suitable to continue holding office according to the law. And the United States, there were good and appropriate governance measures that can be applied in Thailand such as, state governments required standards or indicators to measure the success of work for municipalities to adhere to.

Keywords: Legal measures, Supervising, A case study of municipalities

บทนำ

ก่อนประเทศไทยจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา โดยกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีเทศบาล เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐบาลกระจายอำนาจการปกครองลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรการ “การควบคุมบังคับบัญชา” ท้องถิ่น ได้บัญญัติเป็นมาตรการการ “ควบคุมเพื่อการกำกับดูแล” ดังนั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะควบคุม เพื่อ “การกำกับดูแล” มิใช่เป็นการ “ควบคุมบังคับบัญชา” (Supreme Administrative Court Judgment, Red case number no. อ.61/2549, p.18) ดังในอดีต

ต่อมาประเทศไทย ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 ซึ่งในส่วนของเนื้อหา เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นยังบัญญัติไว้ตามแนวทางเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงแต่ปีพุทธศักราช 2550 มีเนื้อหาและรายละเอียดเพิ่มเติม สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ส่วนปีพุทธศักราช 2560 จะบัญญัติหลักการกำกับดูแลแต่หลักใหญ่ ๆ ใจความสำคัญไว้ หากมีรายละเอียดก็ให้ออกเป็นกฎหมายระดับรองหรือกฎกระทรวงได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคหนึ่ง และวรรคห้า ตามลำดับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “เทศบาล” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ดังนั้น เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ถือว่าได้กระจายอำนาจให้เทศบาลด้วย และเทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 วรรคสอง เมื่อมีการกระจายอำนาจรัฐบาลกลางจึงต้องมีมาตรการควบคุมเพื่อ “กำกับดูแล” เทศบาล เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล เพราะถึงแม้จะกระจายอำนาจให้เทศบาลปฏิบัติภารกิจบางอย่างแทน รัฐบาลกลางยังต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติภาระหน้าที่ของท้องถิ่นและเทศบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและประเทศโดยรวม ตลอดจนตอบสนองนโยบายของรัฐบาลกลางด้วย

การควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมเพื่อการกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้น หากเปรียบเทียบกันจะมีความแตกต่างกัน (Supasawad Chardchawarn. 2020, p.42) เช่น การควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไป โดยไม่มีเงื่อนไข ไม่ต้องมีกฎหมายรองรับก็ได้ ส่วนอำนาจการควบคุมเพื่อการกำกับดูแล เป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ การกำกับดูแลต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาตรวจสอบได้ทั้งความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอำนาจการควบคุมเพื่อการกำกับดูแล ตรวจสอบได้ เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมบังคับบัญชาเป็นการใช้อำนาจในนิติบุคคลเดียวกัน เช่น อยู่ในกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน ส่วนการใช้อำนาจควบคุมเพื่อการกำกับดูแล เป็นการใช้อำนาจระหว่างนิติบุคคลมหาชนหลายนิติบุคคล เช่น การใช้อำนาจโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมทั้งเทศบาล การควบคุมบังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาลที่ปกครองในรูปแบบการรวมอำนาจและแบ่งแยกอำนาจ โดยมีสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงตามระดับชั้น ส่วนอำนาจการควบคุม เพื่อการ “กำกับดูแล” เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยและต่างประเทศถือว่าการกำกับดูแลเป็นการควบคุมอย่างหนึ่งที่หน่วยงานรัฐบาลกลางที่สร้างขึ้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายให้เป็นกลไกก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นและเทศบาล และคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศโดยรวม ทั้งนี้การกำกับดูแลต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ จะกระทำการกำกับดูแลนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติมิได้ มาตรการการกำกับดูแลของแต่ละประเทศ มีดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลของประเทศไทย มีรูปแบบการกำกับดูแล สรุปได้เช่น การกำกับดูแลทางตรง และการกำกับดูแลทางอ้อม ดังนี้

1.1 การกำกับดูแลโดยทางตรง คือ การกำกับดูแลที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลโดยตรง เช่น การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร การกำกับดูแลตัวบุคคล ก็คือ การกำกับดูแลการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาเทศบาล ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ส่วนการกำกับดูแลโดยตรงอีกประการหนึ่งก็คือ การกำกับดูแล การกระทำการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาลแต่ละคน แต่ละตำแหน่ง เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และมีการทุจริตในการปฏิบัติราชการหรือไม่ และสภาเทศบาลได้ดำเนินการเป็นไปตามกฎระเบียบ และรักษาประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่

2.1.2 การกำกับดูแลทางอ้อม เช่น รัฐบาลใช้เงินอุดหนุน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Wuthisan Tanchai & Teeraphan Jaiman, 2005, p.24) หรือโอนเงินจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เทศบาลไปดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น และได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ซึ่งท้องถิ่นหรือเทศบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกลาง กำหนดเอาไว้ และอีกประการหนึ่ง โดยการใช้สัญญามาตรฐาน ร่างโดยหน่วยงานรัฐบาลกลาง เพื่อป้องกันเสียเปรียบคู่สัญญา สัญญาลักษณะนี้ จะใช้กับมูลค่าแห่งสัญญาที่มีราคาต่ำจาง หรือราคาซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่มีราคาสูง และมีเทคโนโลยียุ่งยากและซับซ้อน

2. มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลของประเทศฝรั่งเศส

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล ในประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงการคลัง และกระทรวงอื่นที่ได้กระจายอำนาจและจัดสรรเงินงบประมาณไปให้ท้องถิ่นหรือเทศบาลจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนแทน ซึ่งประเทศไทยมีส่วนคล้ายกับประเทศฝรั่งเศส คือ ประเทศไทย กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เพียงแต่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง หรือกระทรวงอื่น ๆ ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น ฝรั่งเศส แต่ประเทศไทยจะมีระบบตรวจสอบภายในและตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ประเทศฝรั่งเศสได้จัดประเภทและรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแล ดังนี้

2.1 ประเภทการกำกับดูแล คล้ายกับของประเทศไทย คือ การกำกับดูแลเหนือบุคคลและองค์กร การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ซึ่งก็คล้ายกับประเทศไทยเช่นกัน เช่น การกำกับดูแลก่อนกระทำ ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว นอกจากนั้นเป็นการกำกับดูแลหลังกระทำ เช่น การยกเลิกเพิกถอนและการอุทธรณ์

การกำกับดูแลทางด้านการคลังและงบประมาณ ซึ่งฝรั่งเศสได้นำระบบการกำกับดูแลโดย สมุห์บัญชี และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ทำการกำกับดูแลงบประมาณ ระบบบัญชี และการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ซึ่งต่างไปจากประเทศไทย

2.2 รูปแบบการกำกับดูแล

2.2.1 การกำกับดูแลด้านความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรูปแบบการกำกับดูแลในลักษณะนี้ ประเทศไทยก็นำหลักการนี้มาใช้อยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 มีเนื้อหาสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแลให้เทศบาลทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบมีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการและสอบสวนก็ได้ (Chuchat Assawarot, 2020, p.180)

2.2.2 การยุบสภาท้องถิ่นและสภาเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นเรื่องใหญ่ถึงขั้นต้องตรา รัฐกฤษฎีกา ยุบสภาท้องถิ่นหรือยุบสภาเทศบาล ส่วนในประเทศไทยนั้นอำนาจการยุบสภาท้องถิ่นและสภาเทศบาล ปัจจุบันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนโดยการ

สัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเพื่อความโปร่งใสและเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น การยุบสภาท้องถิ่นหรือการยุบสภาเทศบาล ควรเปลี่ยนไปเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้พิจารณาการวินิจฉัยและมีคำพิพากษา

2.2.3 การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งการกำกับดูแลลักษณะนี้ ถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแล “กึ่งตัวบุคคล กึ่งกระทำ” คือ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรและกำกับดูแลเหนือการกระทำควบคู่กันไป ซึ่งประเทศฝรั่งเศสให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย และมีคำพิพากษาและสำหรับประเทศไทยนั้นจากการศึกษาวิจัย โดยการสัมภาษณ์และการจัดประชุมกลุ่มย่อยผู้ทรงคุณวุฒิ เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรม และมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น ควรให้ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และมีคำพิพากษา

2.2.4 การกำกับดูแลโดยการใช้เงินอุดหนุน ซึ่งประเทศไทยก็ใช้วิธีการเช่นนี้ด้วยเช่นกัน

2.2.5 การกำกับดูแลโดยการใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีเมื่อเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองไม่สงบหรือเกิดสถานการณ์ทางการเมืองวุ่นวาย เกิดความขัดแย้งกัน อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งกรณีเช่นนี้ประเทศไทยก็นำวิธีการนี้มาใช้เช่นกัน

3. มาตรการตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ลักษณะมาตรการการกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่นจากการศึกษา พบว่า การจัดรูปแบบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลออกเป็นการกำกับดูแลเชิงควบคุมและการกำกับดูแลเชิงบวก

3.1 การกำกับดูแลเชิงควบคุม เช่น การให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะ เมื่อปรากฏว่าการกระทำของการท้องถิ่นและเทศบาลไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ และไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยการให้แก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนี้รัฐบาลกลางกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้ท้องถิ่นและเทศบาลปฏิบัติ เช่น การกำหนดระยะเวลาในการอนุมัติ และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนด และประการสุดท้าย หากผู้บริหารท้องถิ่นหรือเทศบาลเกิดปัญหาถูกโยกย้าย หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ก็จะมีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่รักษาการแทน เป็นต้น

3.2 การกำกับดูแลเชิงบวก กล่าวคือ มีระบบการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งของเทศบาลด้วย หรือการแลกเปลี่ยนโอนย้ายกันได้ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง ทำให้เกิดการผ่องถ่ายความรู้และเทคโนโลยี จากราชการส่วนกลาง ลงสู่หน่วยงานในท้องถิ่นและเทศบาลได้ นอกจากนี้

มาตรการกำกับดูแลเชิงบวกในประเทศญี่ปุ่น ยังให้มีการจัดสรรเงินสนับสนุนให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ เช่น รัฐบาลโอนเงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลตามที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขไว้ และให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นได้เอง และให้ท้องถิ่นและเทศบาลกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ จากองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ และสามารถกู้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลด้วยกันได้

ในประเทศญี่ปุ่น ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลได้ด้วย เช่น ได้กำหนดให้ประชาชนร้อยละสองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในเขตเทศบาลนั้น สามารถริเริ่มเสนอตรากฎหมาย การร้องขอให้ตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นและเทศบาล การร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนการร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารเทศบาลได้อีกด้วย

4. มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ จัดระเบียบการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารการปกครองส่วนกลาง การบริหารการปกครองระดับมลรัฐ และการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนหลักการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลของสหรัฐอเมริกา ต้องอาศัยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านมาตรการการกำกับดูแล ซึ่งมีข้อบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร สรุปได้ ดังนี้ (Somkid Lertpaitoon, Banjerd Singkhaneti, Supasawat Chatchawan, Ekaboon Wongsawatdikul, Munin Phongsapan, Jongrak Jaruphanngam & others, 2008, p.36)

(1) รัฐธรรมนูญมลรัฐ จะบัญญัติรับรองของควมมีอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ประเภทท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจ หน้าที่ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ หรือมาตรการการกำกับดูแล ระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกรณีเทศบาลและรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลให้เป็นไปตามหลัก Home Rule คือ หลักประกันความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) หลักกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐที่กำหนดมาตรการการกำกับดูแลของรัฐบาลมลรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ข้อบัญญัติหรือธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของเทศบาล ซึ่งออกมาแล้ว ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญของมลรัฐ จะพบได้ทั่วไปในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบซิตี (City)

(4) กฎหมายทั่วไป หมายถึง รูปแบบในทางกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐเพื่อกำหนดโครงสร้าง และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานทางบริหารของมลรัฐ

(5) กฎของ Dillon (Dillon's Rule) มีลักษณะเป็นกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ถือกำเนิดจากคำพิพากษาของศาลมลรัฐ และได้รับรองจากศาลสูงของสหรัฐอเมริกา

(6) Home Rule เป็นกฎหมายประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล

4.1 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแล

มาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐในแต่ละมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เด็ดขาดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ได้แบ่งประเภทของการกำกับดูแล ดังนี้

4.1.1 ประเภทการกำกับดูแล

(1) การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กร ซึ่งเหมือนกับประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส กฎหมายของมลรัฐกำหนดให้ผู้ว่าการรัฐ มีอำนาจถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ เช่น ธรรมนูญการปกครองของเทศมณฑลนครนิวยอร์ก กำหนดให้ผู้ว่าการมลรัฐนิวยอร์ก ถอดถอนนายกเทศมนตรีมหานครนิวยอร์กได้ในกรณีที่นายกเทศมนตรีถูกดำเนินคดีทางอาญา

(2) การกำกับดูแลการกระทำ เช่น กฎหมายมลรัฐ ได้กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเทศบาลในส่วนก่อนกระทำ ส่วนองค์กรตุลาการ หรือศาลของมลรัฐจะมีอำนาจในการกำกับดูแลหลังการกระทำ เป็นต้น

4.1.2 รูปแบบการกำกับดูแล

ประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากได้จัดประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลแล้ว ยังได้มีการกำหนดรูปแบบของการกำกับดูแล

(1) การอนุมัติและการอนุญาต

การอนุมัติ การอนุญาต อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นรูปแบบของการกำกับดูแลประเภทก่อนกระทำ โดยก่อนกระทำโครงการใดโครงการหนึ่ง หรืองานใดงานหนึ่ง หรือการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ต้องได้รับการพิจารณาและได้รับอนุมัติหรืออนุญาตเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้ นอกจากการอนุมัติ การอนุญาตแล้ว ก็มีประเภทการกำกับดูแลที่เรียกว่า การยกเลิก เพิกถอน

(2) การยกเลิก เพิกถอน

โดยตามหลักการและทฤษฎีแล้ว องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ มีอำนาจในการยกเลิก เพิกถอน ตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ จะกระทำได้ต้องมีการพิจารณาวินิจฉัย ว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของมลรัฐหรือไม่ ซึ่งอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ก็คือเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ ศาลในมลรัฐ

(3) การเข้าไปทำแทนที่

สหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการกำกับดูแลเช่นเดียวกับประเทศไทย อีกรูปแบบหนึ่ง คือ การเข้าไปทำหน้าที่ แต่ไม่ได้เป็นการกำกับดูแลตามที่ได้พบเห็นโดยทั่วไป เพราะอาจเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการถูกกล่าวหาว่า หน่วยงานรัฐบาลของมลรัฐ เข้าไปแทรกแซงกิจการประจำวันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาล ซึ่งอาจจะถูกโต้แย้ง โดยแนวคิดของ Home Rule ได้

(4) การใช้เงินอุดหนุนในการกำกับดูแล

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำกับดูแลท้องถิ่นและเทศบาล โดยใช้เงินอุดหนุน เช่นเดียวกับประเทศไทยและฝรั่งเศส ลักษณะการให้เงินอุดหนุน เช่นนี้ มีใช้อยู่ทั่วไปบางครั้ง รัฐบาลมลรัฐ เสนอให้เงินอุดหนุนพิเศษแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล เพื่อสร้างแรงจูงใจในบางเรื่อง เช่น การให้เงินอุดหนุนพิเศษเพื่อให้ท้องถิ่นและเทศบาล รมรงค์การลดปริมาณขยะอันตราย หากทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด จะให้เงินอุดหนุนตามที่กำหนดไว้แบบนี้ เป็นต้น มาตรการเช่นนี้เห็นว่ามีเหมาะสม นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้

(5) การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาเทศบาล

ในสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานของมลรัฐมีอำนาจในการยุบสภานิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือของเทศบาลได้ แม้ว่าในทางทฤษฎีมลรัฐ อาจมีอำนาจในการกำกับดูแลในรูปแบบนี้ได้ แต่ถ้าหากรัฐธรรมนูญมลรัฐกำหนดไว้อย่างไรก็ให้เป็นไปตามนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญมลรัฐได้กำหนดให้อำนาจการยุบเลิก การโอนย้าย หรือควมรวมท้องถิ่น ได้ก็ให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งจะทำให้ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลให้มีการบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการยุบสภาท้องถิ่นและสภาเทศบาลต้องผ่านกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำ การของสภาท้องถิ่นและสภาเทศบาลดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของ มลรัฐหรือไม่ ซึ่งหน้าที่การวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการหรือศาลของมลรัฐ ซึ่งก็คล้ายกับ ประเทศไทยต้องนำคดีขึ้นฟ้องศาลปกครอง

(6) การสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารเทศบาล หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญมลรัฐของแต่ละมลรัฐ จะบัญญัติมาตรการการกำกับดูแลตัวบุคคล โดยกำหนดให้ผู้ว่าการรัฐทุกมลรัฐ มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารเทศบาล ตลอดจนสมาชิกสภาท้องถิ่น และสภาเทศบาล ให้พ้นจากตำแหน่งได้หากกระทำผิดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งก็คล้ายกับประเทศไทย โดยประเทศไทยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา สั่งการ

(7) การกำหนดมาตรฐานงานหรือกำหนดตัวชี้วัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลถือปฏิบัติ ซึ่งมาตรการการกำกับดูแลในลักษณะนี้ เห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้

บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลเปรียบเทียบกับระหว่างประเทศไทย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา พอสรุปเนื้อหาที่เป็นแนวทางพัฒนามาตรการทางกฎหมายการกำกับดูแลในอนาคต ได้ดังต่อไปนี้

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวจัดระบบบริหารการปกครอง เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ที่จัดระเบียบบริหารการปกครอง ออกเป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกัน คือ การบริหารการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ส่วนประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกันแต่จัดระบบการปกครองออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ มีหลายรัฐรวมกันเป็นประเทศ ได้แบ่งการปกครองออกเป็นระดับ 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลสหพันธ์หรือรัฐบาลกลาง ระดับรัฐบาลมลรัฐ และระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีประเทศไทยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล นอกจากนี้ยังมีท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในส่วนของประเทศไทย กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรณีเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะไม่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง กรณีนี้ประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดของตนได้ รูปแบบการกำกับดูแลของไทย มีการกำกับดูแลโดยตรงและโดยทางอ้อม การกำกับดูแลทางตรง เช่น การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล หรือองค์กร การกำกับดูแลการกระทำซึ่งทั้งก่อนการกระทำและหลังการกระทำ ส่วนการกำกับดูแลทางอ้อมก็คือ การที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนกระทำ ส่วนการกำกับดูแลทางอ้อมก็คือ การที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนมาให้ท้องถิ่นหรือให้เทศบาลแล้วกำหนดเงื่อนไขไว้ และการใช้สัญญามาตรฐานในท้องถิ่นหรือเทศบาลนำไปปฏิบัติ หรือใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อป้องกันการเสียเปรียบคู่สัญญาและป้องกันการทุจริตและประพฤตินมิชอบ

ส่วนประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย มีการจัดระบบการปกครองประเทศออกเป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับไทย คือ การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางก็ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค ได้แก่ ภาคหรือมณฑล จังหวัดและอำเภอ ส่วนท้องถิ่นก็มีองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลและท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เช่น มหานครปารีส เมืองลียง เมืองมาร์เซย์ และเกาะกอร์ซ เป็นต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละประเภท ไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นอื่น เช่นเดียวกับประเทศไทย หน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแล ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงการคลัง ซึ่งจะสามารถกำกับดูแลได้เสมอ และกระทรวงอื่น ๆ ที่กระจายอำนาจของตนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาล เป็นผู้กระทำได้ นอกจากนั้นประเทศฝรั่งเศสยังนำระบบการกำกับดูแลและการตรวจสอบการเงินการคลัง โดยให้สมุหบัญชีและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ทำหน้าที่ตรวจสอบแทนการกำกับดูแลก่อนกระทำที่ใดยกเลิกไปตั้งแต่ ค.ศ. 1982 รูปแบบการกำกับดูแลของไทยและฝรั่งเศส กล่าวได้ว่ามีส่วนคล้ายกัน คือ การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย การส่งยุบสภาท้องถิ่นหรือสภาเทศบาล การสั่งให้นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ประเทศฝรั่งเศสให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยและมีคำพิพากษา ซึ่งประเทศไทย ควรนำมาประยุกต์ใช้เพื่อความโปร่งใส เทียบธรรม การใช้เงินอุดหนุน การใช้สัญญามาตรฐาน การให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางเข้าไปทำหน้าที่แทน ประเทศฝรั่งเศสจัดรูปแบบการกำกับดูแลดังกล่าว แล้วยังจัดประเภทการกำกับดูแลออกเป็นการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและองค์กร เช่น การกำกับดูแลผู้บริหารเทศบาล เช่น นายกเทศมนตรีหรือองค์กร เช่น ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล ตลอดจนสมาชิกสภาเทศบาล การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ซึ่งมีทั้งก่อนกระทำ (ซึ่งกรณีนี้ได้ยกเลิกไปแล้ว ตั้งแต่ ค.ศ. 1982) และหลังกระทำ ตลอดจนการกำกับดูแลด้านการคลังและงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งมีส่วนคล้ายคลึงกับประเทศไทย เพียงแต่ประเทศไทยยังไม่ยกเลิกการกำกับดูแลก่อนกระทำ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่น่าจะนำมาใช้ในประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่น ถือว่าเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย จัดรูปแบบการบริหารการปกครองประเทศ ออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่มีส่วนภูมิภาค) ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบลักษณะเป็นแบบ 2 ชั้น ประกอบไปด้วยจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล โดยจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีโครงสร้างอยู่ระดับสูงกว่าเทศบาล มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลได้ ญี่ปุ่นมีกฎหมายกลางว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นและเทศบาล ค.ศ. 1947 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น มีทั้งการกำกับดูแลเชิงควบคุมและมาตรการการกำกับดูแลเชิงบวก ซึ่งเป็นข้อมูลและเนื้อหาที่น่าสนใจ นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลได้ด้วย อันเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเทศบาลกับประชาชน โดยกฎหมายกลางของการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1947 กำหนดให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นและในเขตเทศบาลเหล่านั้น ร้อยละ 2 ของผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ร่วมกันเข้าชื่อตรวจสอบการบริหารและมีมติลงคะแนนเสียงยุบสภาท้องถิ่นหรือสภาเทศบาล ตลอดจนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือเทศบาล และ

สมาชิกสภาท้องถิ่นและสภาเทศบาลได้ และสามารถเข้าชื่อเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อีกด้วย ซึ่งกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนลักษณะนี้ เห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย เพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลได้

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ ระดับแรก คือ การปกครองส่วนกลางระดับสหพันธ์ โดยมีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลาง มีรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ระดับที่สองการปกครอง ระดับมลรัฐ แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง แยกอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง เช่น ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการรัฐมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และเป็นผู้นำสูงสุดในมลรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติประจำมลรัฐมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ออกกฎหมายใช้บังคับในมลรัฐและมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ และระดับที่สาม เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ไม่ได้บัญญัติการปกครองท้องถิ่นไว้ แต่ปรากฏว่าได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐได้บัญญัติประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 2 ประเภท คือ ท้องถิ่นที่มีภารกิจทั่วไป เช่น เคาน์ตี มิวนิซิพอล (เทศบาล) ทาวน์ และทาวน์ชิพ และท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านที่สัมพันธ์กันโดยเฉพาะ (Noranit Setthabutr, 2010, p.76) เช่น เขตโรงเรียน การกำกับดูแลท้องถิ่นและเทศบาล เป็นเรื่องภายในของแต่ละมลรัฐ องค์กฤษฎีบัญญัติประจำมลรัฐจะมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีเทศบาลด้วย ซึ่งลักษณะขององค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลแตกต่างไปจากประเทศไทย อันเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารประเทศที่แตกต่างกัน โดยไทยเป็นรัฐเดี่ยว แต่สหรัฐเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ มีหลายรัฐรวมกันเป็นประเทศ ส่วนวิธีการกำกับดูแลมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย เช่น การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร การสั่งถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเทศบาลออกจากตำแหน่ง การยุบสภาท้องถิ่นและสภาเทศบาล การอนุมัติการอนุญาต เป็นต้น ส่วนในสหรัฐอเมริกา ถ้าหากผู้บริหารเทศบาล เช่น นายกเทศมนตรีกระทำผิดอาญา ผู้ว่าการรัฐ สามารถมีคำสั่งถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศไทย หากมีกรณีนายกเทศมนตรี กระทำผิดหรือประพฤติมิชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำการสอบสวน แล้วมีความเห็นส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ส่วนหากมีข้อโต้แย้งในเรื่องการอนุมัติ อนุญาต การยกเลิกเพิกถอนในการกระทำที่มิชอบ ในสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เป็นอำนาจฝ่ายตุลาการหรือศาลประจำมลรัฐพิจารณาพิพากษา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบศาลคู่ มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ในส่วนที่หากเกิดข้อพิพาท มีกรณีต้องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารเทศบาลสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง เพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ และเที่ยงธรรม เห็นควรให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณา วินิจฉัยและมีคำพิพากษา

References

- Chuchat Assawatrot. (2020). **Explanation of important administrative laws used in the operations of local government organizations in Thailand.** Bangkok: Dueantula Publisher.
- Noranit Setthabutr. (2010). **Local government in Texas, United States.** Bangkok: Thammasat University Press.
- Somkid Lertpaitoon, Banjerd Singkhaneti, Supasawat Chatchawan, Ekaboon Wongsawatdikul, Munin Phongsapan, Jongrak Jaruphanngam & others. (2008). **Complete study report Project to study forms and guidelines for governance of local government organizations: a case study comparing foreign approaches presented to the Department of Local Administration.** Thammasat University Research and Consulting Institute.
- Supasawad Chardchawarn. (2020). **Local government Views from France, Japan, the United States and Thailand.** Bangkok: Thammasat University Press.
- Supreme Administrative Court Judgment, Red case number no. อ.61/2549.
- Wuthisan Tanchai & Teeraphan Jaiman. (2005). **Research report on forms and methods of supervision of local government organizations.** Bangkok: AP Graphic Design & Printing.