

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ :
การอนุวัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า
ศึกษากรณีเทศบาล

LEGAL MEASURES IN SUPERVISING LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS BY THE
STATE : IMPLEMENTATION OF THE INTEND AND PROVISIONS OF THE CONSTITUTION
OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E 2560, SECTION 250 CLAUSE 5: A CASE STUDY
OF MUNICIPALITIES

อาภาพงศ์ กฤตเวทิน^{1*}, จรัล เล็งวิทยา², บรรเจิด สังคะเนติ³

นักศึกษาลัทธิสุตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง²

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์³

Apamong Kritawetin, Jarun Lengvitaya, Banjerd Singkaneti

Student, Doctor of Laws Program Ramkhamhaeng University

Faculty of Law Ramkhamhaeng University

Faculty of Law National Institute of Development Administration

*E-mail: bb4697437@gmail.com

Received: 21-10-67 Revised: 06-12-67 Accepted: 27-12-x67

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบกระจายอำนาจและการกำกับดูแล สภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทยกับต่างประเทศ และเพื่อหาแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษา มีดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐบาลได้ผ่อนถ่ายอำนาจและภาระหน้าที่บางอย่างไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลทำแทน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ในลักษณะของการ “ควบคุมกำกับดูแล”

¹ นักศึกษาลัทธิสุตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ของกระทรวงมหาดไทยกับจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในลักษณะ “ควบคุมบังคับบัญชา” ที่มีมาแต่เดิม

2. มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีหลายมาตราไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

3. เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา พบว่า แต่ละประเทศมีทั้งข้อดีและข้อด้อย ในส่วนข้อดีและมีความเหมาะสม สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ตัวอย่างเช่น การยกเลิกการกำกับดูแลก่อนกระทำของประเทศฝรั่งเศส การให้ประชาชน ร้อยละ 2 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมกันเข้าชื่อเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นและสามารถตรวจสอบการบริหารของท้องถิ่นและเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น และสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมลรัฐกำหนดให้มีมาตรฐานหรือดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานให้ท้องถิ่นและเทศบาลถือปฏิบัติ

4. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้เกิดการอนุวัติเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 ปัญจทศ (6) มาตรา 48 โสฬส (8) มาตรา 62 มาตรา 62 ตรี วรรคห้า มาตรา 69 มาตรา 73/1 มาตรา 75 และมาตรา 75 ทวิ

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, กำกับดูแล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรณีเทศบาล

Abstract

The purposes of this study were to: investigate the concept of decentralized administration theories and supervision, investigate the problems of legal measures in supervising, a case study of municipalities, compare regulatory measures between Thailand and foreign countries and to the legal measures in supervising the municipalities to the intend and provision of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Section 250 Clause 5. This research was qualitative research with documents, books, textbooks, legal academic journals, judgments, in-depth interview and focus group discussion.

The research findings were as follows:

1. The concept of decentralized governance theory was that the government transfer some powers and responsibilities to local government organizations and municipalities to do instead for relations between the Ministry of Interior. There was central government representative with local government organizations and municipalities in "Command and control". It was different from the previous relationship of the Ministry of Interior with provinces and districts in "Command and control".
2. The legal measures in supervising the local government organizations, case of municipalities as provided in the Municipality Act B.E. 2496. There were many sections that were inconsistent with the intend and provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand.
3. Comparison of legal measures in supervising the local government organizations, case of municipalities, compare Thailand with France, Japan and the United States, it was found that each countries had both advantages and disadvantages. In terms of advantages and appropriateness can be applied in Thailand, for example: France's abolition of pre-regulatory actions, give the people 2 percent of the voters join together to amend or repeal local ordinances in Japan, and United States state governments require standards or indicators to measure success, in localities and State governments in the United States require local and municipal standards or indicators to measure success.
4. Guidelines for amending the Municipality Act B.E. 2496, resulting in implementation in accordance with the intend and provisions of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Section 250 Clause 5.

Suggestions of this research:

Should amend the Municipality Act, B.E. 2496, Section 48 Panchadots (6), Section 48 Solas (8), Section 62, Section 62 tres, paragraph five, Section 69, Section 73/1, Section 75 and Section 75 bis.

Keywords: Legal Measures, Supervise, Local Government Organizations, A Case Study of Municipalities

บทนำ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญต่อการปกครองแบบกระจายอำนาจ เพราะเป็นกลไกของรัฐบาลกลาง ที่จะใช้เป็นเครื่องมือควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเทศบาลให้ทำงานตามภารกิจเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ความล้มเหลวของการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่หน่วยงานรัฐบาลกลางทำให้เกิดแรงผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากหน่วยงานรัฐบาลกลาง ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองแบบรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง ดังกล่าวที่มีสายการบังคับบัญชาจากกระทรวง และกรม ไปสู่จังหวัดและอำเภอ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว แก้ปัญหาในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ห่างไกลไม่ทันทั่วถึง ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง จึงนำไปสู่แรงผลักดันให้เกิดการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Nakharin Mektrairat & other, 2009, P.13) ก่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล ที่ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ผู้วิจัยพบว่า มีสภาพปัญหา ดังนี้

1. มาตรา 69 บัญญัติว่า ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ ทั้ง ๆ ที่ปัจจุบันประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ใช้บังคับอยู่แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดการควบคุมกำกับดูแลเกินความจำเป็น อันขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

2. บทบัญญัติมาตรา 24 มาตรา 62 จัตวา และมาตรา 74 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ในแต่ละกรณี ตามมาตราดังกล่าว เป็นมาตรการที่ทำให้กระทรวงมหาดไทย กระทำการกำกับดูแลเทศบาลในลักษณะเคร่งครัด เกินความจำเป็น ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

3. มาตรา 62 ตรี วรรคห้า กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง มาตรา 73/1 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ผู้ซึ่งถูกตั้งกรรมการสอบสวนว่าจงใจทอดทิ้งหรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 73 พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี บทบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลดังกล่าวมีลักษณะขัดและแย้งหรือไปสอดคล้องต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือได้ว่าเป็นมาตรการการกำกับดูแลเกินความจำเป็นและกระทบต่อหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

4. มาตรา 48 บัญญัติ (6) ที่กำหนดเงื่อนไข กรณีให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ตรี วรรคห้าหรือมาตรา 73 และมาตรา 48 โสฬส (8) ที่กำหนดเงื่อนไขให้รองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 73 เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เทศบาลบริหารจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชนขาดอิสระในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว

เหตุผลที่ผู้วิจัยทำวิจัยในเรื่องนี้ เนื่องจากเห็นว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลหลายแห่งไม่ได้เกิดขึ้นจริง ยังถูกกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยอย่างเข้มงวด ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล
3. เพื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทยกับต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิด ทฤษฎี การปกครองแบบกระจายอำนาจ
ส่วนใหญ่ประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจะจัดระเบียบการปกครองออกเป็น 3 รูปแบบ เช่น การปกครองในรูปแบบการรวมอำนาจการปกครองแบบแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ (Supasawat Chatchawan, 2020, p.3) เนื่องจากการปกครองแบบรวมอำนาจและแบ่งอำนาจ จะเกิดการรวมกองกำลังทหารและตำรวจ ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่หน่วยงานรัฐบาลกลาง (Akachat Vitaya-Apibalkul, 2021, p.31) ไม่สามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้ทันทั่วถึง เมื่อประเทศเจริญขึ้นและมีแรงผลักดันก่อให้เกิดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น จะทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรนิติบุคคล มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในกิจการและภารกิจของตน (Kowit Phuangngam, 2022, p.3) มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลกลางเพียงมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลหรือควบคุมกำกับดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในลักษณะ “การควบคุมบังคับบัญชา”
2. แนวคิด ทฤษฎีของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการศึกษาเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกรณีเทศบาล กระทรวงมหาดไทย จังหวัดและอำเภอ ต้องกระทำ

เท่าที่จำเป็น ต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยรวมจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติมิได้ การตรากฎหมายใด ๆ จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นกฎหมายการจัดตั้งและบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้

3. มาตรการการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทย

ประเทศไทย มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายจัดตั้งและใช้ในการบริหารกิจการเทศบาล มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีเทศบาล ตามหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หลายมาตราไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เป็นช่องทางให้เทศบาลบางแห่ง บางจังหวัดถูกกำกับดูแลหรือควบคุมกำกับดูแล โดยกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอผู้ได้รับมอบหมาย ทำการกำกับดูแลแบบเข้มข้นเกินไป เกินกว่ากฎหมายบัญญัติ ข้อมูลเหล่านี้ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น

กรอบแนวคิดของการวิจัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 บัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อได้ศึกษาถึงข้อมูลสภาพปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล และปรากฏการณ์ แล้วจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย อันประกอบไปด้วย สภาพปัญหาด้านพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาการกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย ปัญหาการบริหารจัดการภารกิจของเทศบาล มีการกระทำโดยมิชอบ มีผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริต ประพฤติมิชอบปัญหาการตราระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และการตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ปัญหาเหล่านี้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น แล้วนำมาสรุปเพื่อกำหนดแนวทางในการเสนอแนะ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้เกิดการอนุวัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ประเด็นกรณีสภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความไม่สอดคล้องอยู่หลายมาตรา สรุปได้ ดังนี้

1. บทบัญญัติ มาตรา 69 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุขึ้นไว้ ทำให้เป็นช่องทางให้

กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบบอณาควบคุมกำกับดูแลเทศบาลช้ตต่อหลักการปกครองตนเองของเทศบาล ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24 กำหนดให้หนึ่งปี เทศบาลต้องมีสมัยประชุมสี่สมัย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมครั้งแรกภายในสิบห้าวัน และให้เลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล หากไม่สามารถเลือกประธานสภาเทศบาลในการประชุมครั้งแรกไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ยุบสภาเทศบาลได้ ซึ่งเป็นเหตุให้เทศบาลถูกกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยอย่างเข้มงวดและเกินความจำเป็น ช้ตต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3. มาตรา 62 ตรี มาตรา 73 และมาตรา 73/1 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง และมาตรา 24 มาตรา 62 จัตวา และมาตรา 74 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลได้ เหล่านี้เป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำการกำกับดูแลแบบเข้มข้น ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งช้ตต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ต้องการให้ทำหน้าที่ “ควบคุมกำกับดูแล” ตามกฎหมายบัญญัติจะกระทำนอกเหนือกฎหมายบัญญัติมิได้

4. กรณีการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ตรี และมาตรา 62 จัตวา หากมีข้อขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล จนไม่สามารถตราเทศบัญญัติดังกล่าวได้ จะเกิดความเสียหายต่อเทศบาล เช่น กรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล ทำให้การบริหารจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนหยุดชะงัก ขาดงบประมาณทำโครงการเพื่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนส่วนกรณีที่สภาเทศบาลขัดแย้งกับนายกเทศมนตรีนั้น เมื่อนายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สภาเทศบาลพิจารณา ทั้งที่ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าว ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งขึ้นตามมาตรา 62 ตรีแล้ว ก็มีพฤติการณ์ขัดขวางการตราเทศบัญญัติดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาล เช่น เดินออกจากที่ประชุมทำให้ไม่ครบองค์ประชุม หรืออยู่ครบองค์ประชุมและลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ยืนยันไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น มีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นหลายเทศบาล อันเป็นพฤติกรรมขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น ไม่รักษาประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศโดยรวม และส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เป็นการสร้างความแตกแยกในหมู่ประชาชนและเกิดการแตกความสามัคคีของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เทศบาลไม่สามารถบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นไปตามปกติได้

5. มาตรการกำกับดูแลตามมาตรา 71 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอ ปฏิบัติการแทน โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลที่ตั้งอยู่ในอำเภอนั้นแทน ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 นายอำเภอไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแต่อย่างใด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงตำแหน่งเดียวที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ต่อมาเมื่อมี

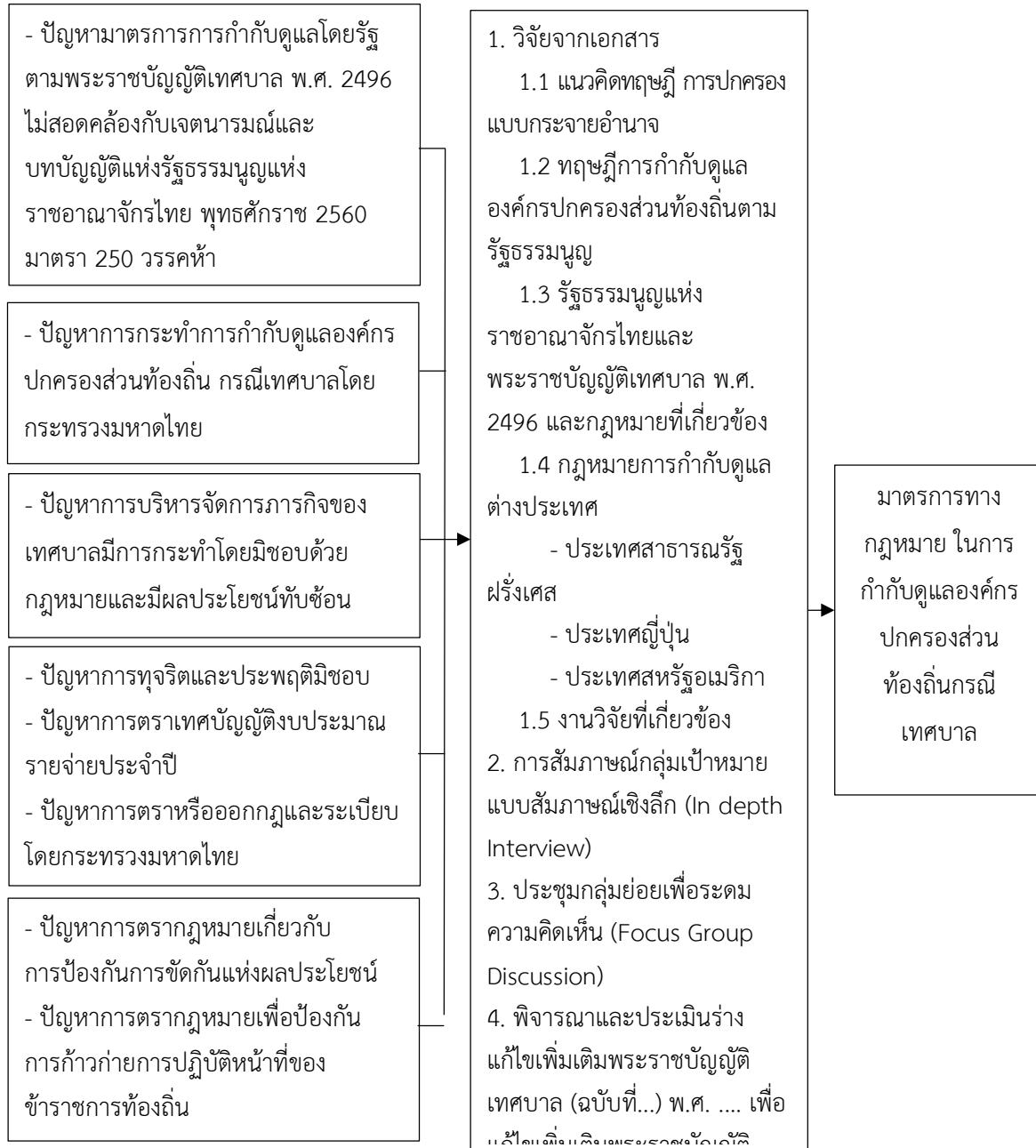
การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อ พ.ศ. 2562 ดังกล่าว จึงทำให้เกิดองค์การกำกับดูแลเพิ่มขึ้นอีก องค์การ หนึ่งคืออำเภอ โดยให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎและระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและ เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาล มาชี้แจง หรือ สอบสวนก็ได้ ประเด็นนี้ผู้วิจัยได้นำไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย ระดม ความคิดเห็น เสียงส่วนมากเห็นว่าเป็นการเพิ่มมาตรการการกำกับดูแลให้เกิดความเข้มข้นยิ่งขึ้น เป็นการกำกับดูแล เกินความจำเป็น เท่าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลก็เพียงพอ การเพิ่มนายอำเภอเป็นผู้ทำ หน้าที่กำกับดูแลอีก จึงถือได้ว่าขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ กระทบต่อหลักการปกครองตนเองของประชาชนใน ท้องถิ่น และขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้อง ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัด การศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมเมื่อเพิ่มนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่กำกับดูแลอีก ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลขาดอิสระในการบริหารจัดการในการทำบริการ สาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นและกระทบต่อหลักการปกครองตนเองขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ผู้วิจัยทราบ จากการสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิว่าบางอำเภอ ถึงสั่งการให้นายกเทศมนตรีตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นโดยมิใช่ภารกิจของเทศบาล บาง จังหวัดแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานท้องถิ่นและเทศบาล และบางจังหวัดแทรกแซงอำนาจหน้าที่ของ นายกเทศมนตรี ในการจัดพื้นที่ถนนคนเดินหรือจัดพื้นที่ให้ประชาชนขายสินค้าและสิ่งของในการกระตุ้นเศรษฐกิจใน เขตเทศบาลกระทำเหมือนเทศบาลอยู่ในการบังคับบัญชาของอำเภอ หรือของจังหวัด ซึ่งเป็นการกระทำที่มีขัดด้วย กฎหมาย เป็นต้น

6. กรณีประเด็นปัญหาการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด และนายอำเภอบางอำเภอ ทำการกำกับดูแล แบบเข้มงวดหรือมีการแทรกแซงการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี กรณีนี้ควรที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อทราบและให้อำนาจ เทศบาลยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้ระงับการกำกับดูแลที่มีขอบนั้นเสีย

7. กรณีปัญหาที่นายกเทศมนตรีมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกัน หรือให้แก่เทศบาลในลักษณะต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกันหรือมีปัญหาที่นายกเทศมนตรี เทศบาลบางแห่งไม่เสนอร่างเทศบาลงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล หรือมีสภาพปัญหาที่ นายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาลเรียกรับเงินจากผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาจ้าง ก่อสร้างหรือบุคคลอื่นในกรณีอื่น ๆ หรือมีความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลจนเทศบาลบริหารงาน ในภารกิจตามปกติไม่ได้ เกิดความเสียหายร้ายแรง กรณีเช่นนี้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภา เทศบาล ต้องมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล จำนวนไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดที่มีอยู่ ลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีในกรณีดังกล่าวข้างต้น

ได้ และเพื่อให้เกิดการถ่วงดุล นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจสั่งยุบสภาได้เช่นกันหากสภาเทศบาลทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างนี้ เป็นต้น

จากสภาพปัญหาตามที่กล่าวข้างต้น สามารถเขียนเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ได้ดังนี้



ภาพแสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา งานวิจัย คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็น แล้วนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาวิเคราะห์เนื้อหา และสรุปผลหรือตีความดังมี 4 ขั้นตอน ต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทยและต่างประเทศ โดยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัย ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบรวมอำนาจ แบ่งอำนาจและกระจายอำนาจ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง ได้รวบรวมข้อมูลเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม บทความวิชาการ ผลการวิจัยระดับชุมชน นิพนธ์ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วนำมาวิเคราะห์ ส่วนข้อมูลเปรียบเทียบมาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทยกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา จะนำมาวิเคราะห์ หาข้อดีที่เหมาะสมและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยในอนาคตต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาสภาพปัญหามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview)

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ในลักษณะเชิงลึกทุกคน และถือว่าผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นบุคคลผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลและเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงกับการทำงานในเทศบาล เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและกำกับดูแลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลรองประธานสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองและผู้อำนวยการส่วนในเทศบาล นักการเมืองท้องถิ่น รวม 36 คน นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและโฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 256 ดังกล่าวอีก รวม 4 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน

ขั้นตอนที่ 3 การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทยและต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลของไทยและต่างประเทศ โดยการศึกษาจากหนังสือ ตำรา งานวิจัย นำมาวิเคราะห์ทำตารางเปรียบเทียบเพื่อนำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิในการให้ความเห็นในประเด็นที่สำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น การจัดประชุมกลุ่มย่อย ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการทางกฎหมายปกครอง ตุลาการศาลปกครอง อาจารย์มหาวิทยาลัย พนักงานอัยการคดีปกครอง ตัวแทนจากสภานายความเห็นประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ประธานสภานายความจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จากเทศบาล นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้แทนปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาล ท้องถิ่นจังหวัดหรือผู้แทน นายอำเภอหรือผู้แทน นิติกรเทศบาล นิติกรจาก

กรรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2561 มีผู้เข้าร่วมประชุม 9 คน และที่จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2561 มีผู้เข้าร่วมประชุม 15 คน

ขั้นตอนที่ 4 ศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการในการกำกับดูแลเทศบาล โดยการจัดประชุมกลุ่มย่อย ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2565 ที่กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมประชุม 7 คน เพื่อระดมความคิดเห็นและประเมินร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องและเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า การยกร่างและประเมินร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ได้เสร็จสิ้นลง

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล ไม่เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองแบบกระจายอำนาจ

จากการวิจัยเชิงเอกสาร ก่อนประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า ประเทศไทยปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ต่อมาได้แบ่งอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอที่มีหน่วยงานอยู่ในภูมิภาคทำแทนบางส่วน ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีหรืออธิบดีในกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ส่วนกลาง ที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่อยู่ในภูมิภาค จะเป็นความสัมพันธ์แบบ “ควบคุมบังคับบัญชา” การสั่งการหรืออนุมัติ อนุญาต และสั่งการไปจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่อยู่ในส่วนกลาง นอกจากจะแบ่งอำนาจบางอย่างไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำแทน ผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่อยู่ในส่วนกลางสามารถเลื่อน ลด ปลด ย้าย ข้าราชการที่อยู่ในระดับต่ำกว่าได้ และสามารถให้โทษได้ ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้เจริญขึ้น และพัฒนามากขึ้น มีการปกครองแบบกระจายอำนาจ มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และเทศบาล มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจอย่างชัดเจนเป็นฉบับแรก ในส่วนของเทศบาลมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรณีเทศบาล โดยให้ทำการกำกับดูแลตามกฎหมายบัญญัติ จะทำการกำกับดูแลนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติมิได้ ดังนั้นความสัมพันธ์หรือจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลจะอยู่ในลักษณะ “ควบคุมกำกับดูแล” ตามกฎหมายบัญญัติ มีได้อยู่ในลักษณะ “การควบคุมบังคับบัญชา” เหมือนดังแต่เดิม แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า ยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด และนายอำเภอบางอำเภอ ได้ทำการกำกับดูแลแบบเข้มข้น เข้าลักษณะเป็นการ “ควบคุมบังคับบัญชา” เช่น แทรกแซง สั่งการในการโยกย้ายพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเทศบาล สั่งให้นายกเทศมนตรีตั้งงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาให้หน่วยงานอื่น ซึ่งปัญหานั้นมิใช่ปัญหาของเทศบาล บางเทศบาล นายกเทศมนตรีถูกนายอำเภอ บางอำเภอ

บงการแบบเข้มงวด เหมือนเทศบาล เป็นหน่วยงานอยู่ใต้บังคับบัญชาของอำเภอ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ที่ถือว่ามิชอบด้วยกฎหมาย

2. ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

ซึ่งจากการวิจัยทางเอกสาร พบว่า เจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า คือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจัดประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็นปรากฏว่าได้รับทราบจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์และเข้าร่วมประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัดและนายอำเภอบางอำเภอ ยังควบคุมกำกับดูแล แบบเข้มงวด บงการ เช่น การแทรกแซงการตัดสินใจในการพิจารณาโยกย้ายพนักงานเทศบาลดังกล่าวแล้วข้างต้น การแทรกแซงในการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีในการเลือกพื้นที่หรือถนนคนเดิน เพื่อให้ประชาชนมาร่วมจำหน่ายสินค้าเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยมีให้นายกเทศมนตรีตัดสินใจและร่วมพิจารณาตัดสินใจด้วย เป็นการกำกับดูแลเกินความจำเป็น

3. ประเด็นปัญหากรณี มาตรา 69 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

จากการวิจัยเชิงเอกสาร พบว่า มาตรา 69 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติว่าให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ ซึ่งเป็นการเปิดทางให้กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบหรือหนังสือเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลถือปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ใช้บังคับแล้วมาตรา 69 ดังกล่าวจึงไม่จำเป็น จากการวิจัยโดยการประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นมีผู้ทรงคุณวุฒิจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง และจากตัวแทนของเทศบาลหลายแห่งให้ความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทย ออกหนังสือเวียนในลักษณะให้เทศบาลและท้องถิ่นอื่น ๆ ถือปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ถึงกับกล่าวว่าการกระจายอำนาจมิได้เกิดขึ้นจริง และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งยังให้ข้อคิดเห็นว่า เมื่อรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยจะควบคุมแบบเข้มข้นอยู่ทำไม ควรให้อิสระแก่ท้องถิ่นและเทศบาลในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจ หากจะกระทำได้ก็เพียงเป็นการ Monitor ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลได้ปฏิบัติตามภารกิจ ตามหน้าที่และอำนาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีการใช้จ่ายเงินเกิดประสิทธิภาพหรือไม่เท่านั้น

4. ประเด็นปัญหาในกรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งและการสั่งยุบสภาเทศบาลได้ และมีอำนาจยุบสภาเทศบาล

จากการวิจัยเชิงเอกสาร พบมาตรา 62 ตรี วรรคห้า มาตรา 73 มาตรา 73/1 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี อันเป็นมาตรการ

ที่ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า เพราะทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กระทำการกำกับดูแลเทศบาลแบบเข้มข้น เกินความจำเป็น ทำให้เทศบาล ไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ ในการให้บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งขัดต่อหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น หากผู้บริหารเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลอยู่คนละพรรค คนละพวกกับนักการเมืองระดับชาติ ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจจะถูกละเลยปฏิบัติหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่มีความเที่ยงธรรม หรืออาจไม่โปร่งใส ตรวจสอบไม่ได้ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย เสียงส่วนมากเห็นว่า การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการสั่งยุบสภาเทศบาล ควรให้ศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและมีคำพิพากษา

5. ประเด็นการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทยกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังจะกล่าวต่อไป

5.1 จากการวิจัยทางเอกสาร ตำรา หนังสือ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลของไทย ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะนำมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา มาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่าประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จัดระเบียบบริหารการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่เป็นสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีที่เลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นผู้นำสูงสุด ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีหลายมลรัฐ คือ เป็นประเทศสหพันธรัฐแตกต่างไปจากประเทศไทย เพื่อศึกษาว่าประเทศสหพันธรัฐมีรูปแบบวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล มีความเหมือนหรือแตกต่างจากประเทศไทยอย่างไร และส่วนไหนที่มีความเหมาะสม สามารถนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ ก็จะนำมาพัฒนาในการกำหนดเป็นมาตรการกำกับดูแลของประเทศไทยต่อไป

เมื่อนำข้อมูล ประเภท และวิธีการกำกับดูแลของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์เชิงลึก และในการประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็น ปรากฏว่ามีเสียงข้างมาก เห็นว่าในกรณีต้องสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งแต่เดิมมาเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวมีความเห็นว่า ให้เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งกรรมการขึ้น สอบสวน สรุปความเห็นส่งไปยังอัยการจังหวัด เพื่อดำเนินการส่งต่ออัยการสูงสุด โดยทำเป็นคำร้องหรือคำฟ้อง ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด พิจารณาวินิจฉัย และมีคำพิพากษา เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เที่ยงธรรม ตรวจสอบได้ดียิ่งขึ้น เพราะการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและสั่งยุบสภาท้องถิ่นเป็นมาตรการเด็ดขาดเสมือนนักการเมืองท้องถิ่น ถูกประหารชีวิตทางการเมืองเลยทีเดียว

5.2 มาตรการการกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น จากการศึกษาเชิงเอกสาร พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการกำกับดูแลเชิงควบคุมและเชิงบวก ควบคู่กันไป การกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น มีความเหมาะสม ที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ เช่น การกำกับดูแลเชิงควบคุม การให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะ เมื่อเทศบาลกระทำการใดที่ผิดระเบียบ ผิดกฎเกณฑ์ และมีข้อขัดแย้งกฎหมาย ให้แก้ไขเสียให้ถูกต้อง กรณีเช่นนี้ จะแก้ปัญหาที่เทศบาลมีความระแวงว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลคอยจับผิด จะเกิดการกำกับดูแลเชิงกลายมิตร ไม่ก่อเกิดแห่งความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนกลางกับเทศบาล นอกจากนั้นการกำกับดูแลเชิงบวก เช่น การมีนโยบายแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลางกับบุคลากรราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีเทศบาลสามารถโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้ ทำให้ท้องถิ่นและเทศบาลได้บุคลากรที่มาจากส่วนกลางที่มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในท้องถิ่นและเทศบาล บางครั้งอาจเป็นบ้านเกิดของข้าราชการผู้นั้นจะทำให้เกิดขวัญและกำลังใจ และเพิ่มคุณภาพในการทำงานของข้าราชการท้องถิ่นและเทศบาลได้ เป็นต้น และจากการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลของประชาชน ซึ่งประเทศไทยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19(8) บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ผู้วิจัยเห็นว่าจำนวนเสียงที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่กำหนดดังกล่าวถึงสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนนั้นเกิดขึ้นจริงได้ยากและไม่เคยปรากฏว่ามีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลได้ตามมาตรานี้ เมื่อนำมาตรการการกำกับดูแลโดยประชาชนของประเทศญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบ พบว่า กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีเทศบาล ค.ศ. 1947 ของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือในเขตเทศบาลมีบทบาทในการกำกับดูแลและมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและเทศบาลได้หลายช่องทาง เช่น กรณีริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยกำหนดว่าให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นหรือเขตเทศบาลจำนวนร้อยละ 2 ของผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สามารถร่วมกันเข้าชื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่น (Somkid Lertpaitoon, Banjerd Singkaneti, Supasawat Chatchawan, Ekaboon Wongsawatdikul, Munin Phongsapan, Jougrak Jaruphanngam & other, 2008, P.224) เป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม นำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น ให้ความเห็นเป็นเสียงส่วนมากเห็นด้วยที่จะทำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นดังกล่าว มาประยุกต์ในการปรับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19(8) เพื่อให้การควบคุมกำกับดูแลโดยภาคประชาชนเป็นได้จริงและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การกำกับดูแลในเชิงบวกของประเทศญี่ปุ่นอีกประการหนึ่ง ซึ่งใช้แก้ปัญหาความแตกต่างของเทศบาลแต่ละแห่งที่มีศักยภาพไม่เท่ากัน ที่มีความเหมาะสมนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย คือ การที่รัฐบาลกลางได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นและเทศบาล เช่น การแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นและเทศบาล การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในเขตเทศบาลก็ให้เป็นรายได้ของเทศบาล ตลอดจนแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มอื่น ๆ ให้ท้องถิ่นหรือเทศบาลด้วย สิ่งเหล่านี้ผู้ทรงคุณวุฒิ จากการประชุมกลุ่มย่อยได้แสดงความคิดเห็น เสียงส่วนใหญ่ควรที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยก็ได้นำมาประยุกต์ใช้อยู่แล้ว

5.3 มาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศสหพันธรัฐหลายมลรัฐ มารวมกันเป็นประเทศ จากการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร พบว่า รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐบัญญัติให้สถานิติบัญญัติของมลรัฐทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีเทศบาล ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ ประธานาธิบดี ผู้ว่าการแต่ละมลรัฐและตุลาการ หรือผู้พิพากษาจะมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น กรณีนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาลกระทำผิดกฎหมายหรือปฏิบัติภารกิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป สหรัฐอเมริกาจะให้ผู้ว่าการมลรัฐสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลใด กระทำการภารกิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การตรากฎหมายท้องถิ่น สภาท้องถิ่น หรือสภาเทศบาลต้องรับฟังความเห็นของสาธารณชนก่อนอนุมัติร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนดีและเหมาะสมที่นำมาปรับหรือประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาในเชิงบริหารเทศบาลและสภาเทศบาล ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิเสี่ยงส่วนมากเห็นด้วย เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการท้องถิ่นและเทศบาลตรงความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล พบว่า กระจายอำนาจ หมายถึง การที่หน่วยงานรัฐบาลกลางได้มอบถ่ายอำนาจบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเทศบาลทำแทน แต่รัฐบาลกลางยังมีความรับผิดชอบต่องานที่มอบให้ท้องถิ่นและเทศบาลทำแทนนั้น ดังนั้น รัฐบาลกลาง จึงสร้างกลไกเพื่อเป็นจุดเชื่อมสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล คือ มาตรการการ “ควบคุมกำกับดูแล” เพื่อให้ท้องถิ่นและเทศบาลปฏิบัติตามภารกิจและตามหน้าที่และอำนาจ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลด้วย ความสัมพันธ์ในลักษณะการกำกับดูแลดังกล่าว มีความแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะ การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ที่มีมาแต่เดิม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถเลื่อน ลด ปลดย้ายให้คุณให้โทษแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอได้ ซึ่งมีความแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลที่อยู่ในลักษณะ “การควบคุมกำกับดูแล” การกำกับดูแลกระทำได้เท่าที่จำเป็นและตามกฎหมายบัญญัติ จะกระทำนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติมิได้

2. วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ศึกษาสภาพปัญหามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล

2.1 สภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล จากการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร พบว่า กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด และนายอำเภอบางอำเภอ ทำการกำกับดูแลเทศบาลในลักษณะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า กล่าวคือ เจตนารมณ์และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยไทย โดยผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กระทำการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือในเขตเทศบาลและประเทศเป็นส่วนรวม ต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นหรือเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ แต่มีปรากฏการณ์ว่า กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือเวียนด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีเทศบาล เทศบาลนครระยองไม่เห็นด้วยกับหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย จึงได้นำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วพิพากษายืนตามศาลปกครองระยอง ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ. 61/2549 คดีนี้ศาลปกครองระยองพิพากษาว่าการออกหนังสือเวียน กระทรวงมหาดไทย ฉบับดังกล่าวเป็นการออกโดยมิชอบเป็นการบัญญัติ ตรากฎ ระเบียบเกินความจำเป็น ขัดต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการกระทำที่นอกเหนือกฎหมายบัญญัติ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยและพิพากษายืน

2.2 จากการวิจัยเชิงเอกสาร พบว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแล ยังไม่สอดคล้องกับมาตรการการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2562 โดยที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “การกำกับดูแล” แต่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังใช้ถ้อยคำว่า “การควบคุม” ทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ระดับผู้บริหารบางส่วนมีความเข้าใจสับสน เมื่อให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัย ข้าราชการผู้ให้สัมภาษณ์ ยังตอบว่า “การกำกับดูแล” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความหมายเหมือนกันกับคำว่า “ควบคุมบังคับบัญชา” ที่ยังไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในช่วงระยะเวลานั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อมีความเข้าใจเช่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล จึงถูกกระทำการกำกับดูแลในลักษณะของการ “ควบคุมบังคับบัญชา” จากข้าราชการบางคนของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จังหวัดและอำเภอ ประกอบกับความเคยชินที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานอยู่ภายใต้การบังคับบัญชามาแต่ดั้งเดิม จนกระทั่งต่อมา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2562 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ถูกแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ให้ยกเลิกคำว่า “การควบคุมเทศบาล” เป็นคำว่า “การกำกับดูแล” ทำให้ถ้อยคำเกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแล สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความเข้าใจในความหมายที่แตกต่างกันระหว่างการ “ควบคุมบังคับบัญชา” กับ การ “ควบคุมกำกับดูแล” ได้ชัดเจน จะส่งผลต่อการกำกับดูแลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยิ่งขึ้น

2.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จากการวิจัยเชิงเอกสาร พบว่า มาตรา 24 มาตรา 62 จัดว่า และมาตรา 74 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ มาตรา 48 ปัญจทศ (6) มาตรา 48 โสฬส (8) มาตรา 62 ตรี วรรคห้า และมาตรา 731/1 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่มนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีสามารถสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งบทบัญญัติข้างต้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จากการวิจัย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและจัดประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็น ผู้ทรงคุณวุฒิเสียงส่วนมาก เห็นว่า กรณีดังกล่าว เพื่อความโปร่งใส เที่ยงธรรม ตรวจสอบได้ และมีความเป็นกลาง ควรที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการสอบสวน ทำให้เห็นสิ่งที่อัยการจังหวัด และส่งต่อไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้ทำคำร้องหรือคำฟ้องยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด พิจารณและมีคำพิพากษา

3. วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลของไทยกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ผลการวิเคราะห์มีดังนี้

3.1 จากการวิจัย พบว่า มาตรการการกำกับดูแลของแต่ละประเทศมีทั้งจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกันไป ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบการกำกับดูแลคล้ายคลึงกับประเทศไทย มีการกำกับดูแลด้านตัวบุคคลและองค์กร และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ทั้งการกำกับก่อนกระทำและหลังการกระทำ แต่ประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกการกำกับดูแลก่อนกระทำไปตั้งแต่ ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยในอนาคตอาจนำวิธีการยกเลิกการกำกับดูแลก่อนกระทำมาใช้ในประเทศไทยได้ จะทำให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระมากขึ้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศสหพันธรัฐ มีหลายมลรัฐ มาตรการการกำกับดูแลจะขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ กำหนดโดยปกติองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ที่หน่วยงานรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล จุดเด่นของสหรัฐอเมริกาประการหนึ่งที่น่าสนใจและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ก็คือ แต่ละมลรัฐจะกำหนดมาตรฐานกลางของงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติ ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการการกำกับดูแลเชิงบวกที่เป็นจุดเด่น ที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้

3.2 พบว่า ถ้าหากนำจุดเด่นของมาตรการการกำกับดูแลของแต่ละประเทศดังกล่าวข้างต้นมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย จะเกิดประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เพื่อการอนุวัติกฎหมาย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้สอดคล้องเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

4. วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 การศึกษาวิจัย พบว่าการกำหนดแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า ต้องดำเนินการให้เกิดการอนุวัติให้มาตรการการกำกับดูแลในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า ผู้วิจัยจึงได้จัดประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็น ในการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. โดยนำข้อมูลจากการวิจัย ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจ การกำกับดูแลสภาพปัญหาทางกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาจากหนังสือ ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นำมาเป็นข้อมูล พิจารณาวิเคราะห์ตั้งเป็น

ประเด็น ไปสัมภาษณ์กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2560 ตลอดจนจัดประชุมกลุ่มย่อย ระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. จนแล้วเสร็จ ทำให้การวิจัยในเรื่องนี้สำเร็จลงได้

บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลเป็นเรื่องสำคัญต่อการปกครองแบบกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางได้ผ่องถ่ายหน้าที่และอำนาจบางอย่าง ไปให้ท้องถิ่นและเทศบาลทำแทนนั้น งานที่ท้องถิ่นและเทศบาลทำแทน รัฐบาลกลางยังต้องรับผิดชอบอยู่ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจแบบขาดลอย ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงตรามาตรการทางกฎหมายใช้ ใน “การกำกับดูแล” เพื่อให้เกิดกลไกสำคัญและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลกลางที่สามารถกำกับดูแลท้องถิ่นและเทศบาลให้ปฏิบัติตามภารกิจตามหน้าที่และอำนาจให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและนโยบายของรัฐบาล การกระจายอำนาจ และมาตรการการกำกับดูแลดังกล่าว มีความสำคัญในระดับที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาล ซึ่งมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายจัดตั้งและใช้บังคับในการบริหารงานของเทศบาล จึงต้องมีมาตรการหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่ต้องสอดคล้องต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีหลายมาตราไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เพื่อให้เกิดการอนุวัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า อันจะยังมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ของกระทรวงมหาดไทย จังหวัดและอำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาล ทำให้ท้องถิ่นและเทศบาล มีความเข้มแข็งสามารถจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทันเหตุการณ์และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

REFERENCES

- Kowit Phuangngam. **Answering the problem of decentralizing power to local government organizations.** Bangkok: Conrad Achenauer Foundation Thailand, 2022.
- Somkid Lertpaitoon, Banjerd Singkhaneti, Supasawat Chatchawan, Ekaboon Wongsawatdikul, Munin Phongsapan, Jongrak Jaruphanngam, Kittipong Kamolthamwong & Panrat Ditcharoen. **Complete research report project to research forms and guidelines for governance of local administrative organizations: A case study comparing foreign approaches.** Bangkok: Thammasat University Research and Consulting Institute, 2008.
- Akachat Vitaya-Apibalkul. **Explanation of local government laws.** 1st ed. Bankok: Chulalongkorn University Press, 2021.
- Supasawat Chatchawan. **Local government views from France, Japan, UK, USA and Thailand.** Bangkok: Thammasat University Printing House, 2020.
- Nakarin Mektrairat, Niyom Rathamarit, Sakon Varanyuwatana, Duangmanee Laovakul, Suphasawat Chatchawan, Achakorn Wongpreedee & Wasan Luangprapat. **Progress report on the decentralization process in Thailand and proposals for projects to strengthen the capacity of local government organizations to support decentralization and local governance.** Bangkok: Thammasat University research and consulting institute, 2009.
- Chuchat Assawarot. **Explanation of important administrative laws used in the operations of local government organizations in Thailand.** Bangkok: Dueantula Publisher, 2020.

Other documents

Supreme Administrative Court Judgment, Red case number no. ๑.61/2549.

The Constitution of the Kingdom of Thailand

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540.

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550.

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

Local Council or Local Executive Election Act B.E. 2562.

Laws and Regulations

Act Establishing the Administrative Court and Administrative Court Procedure Act, B.E. 2542.

Municipal Act (No. 14) B.E. 2562.

Municipality Act, B.E. 2496. Royal Gazette, Volume 70, Section 14, Page 222 (Date: February 17, 1953.)