

ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Legal Problems in the Administration of Local Government Organizations.

วิชาญ จันทน์อินทร์*

Vichan Chanin*

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น*

Master of Laws Program Northern College*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากปัญหาการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (4) การกรุงเทพมหานคร (5) เมืองพัทยา การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอแก้ไขกฎหมาย

จากการวิจัยพบว่า ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล มีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล (3) สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (4) การกรุงเทพมหานคร มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ (5) เมืองพัทยา มีผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา

ดังนั้น

จึงควรแก้ไข (1) พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562 มาตรา 77 “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด...” (2) พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 มาตรา 71 “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเทศบาล มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเทศบาล...” พรบ.สภาตำบลฯ พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 90 “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล...” พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562 มาตรา 123 “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ...” พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 มาตรา 94 “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา...”

คำสำคัญ: การบริหารงาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Received: 2020-09-17: Revised: 2020-10-30: Accepted: 2020-11-23

Abstract

This research aimed to study legal problems in the administration of local government organizations by considering issues of supervision and administration of local government organization included 1)provincial administrative organization, 2)municipality, 3) tambon council and sub district administrative organization, 4) Bangkok Metropolitan ,and 5) Pattaya City. Qualitative Research method was used by studying conceptual documents, theories, relevant legal documents both in Thailand and abroad to propose amendments of law.

The study results showed that legal problems in supervising the administration of local administrative organization were controlled by the central government and the provincial administration organization as following. 1) For provincial administrative organization, there will be a provincial governor having the authority to supervise the operation of the provincial administrative organization. 2) The municipality, there will be a provincial governor having the authority and duty to supervise the municipality. 3) Tambon council and sub-district administrative organization will be governed by a sheriff having the authority to supervise the operation of Tambon Administrative Organization. 4) For Bangkok Metropolitan Administration, the Minister of Interior has the authority and duty to control the operation. 5) Pattaya City is under the authorized of provincial governor to control the operation.

Therefore, it should be amended (1) Provincial Administrative Organization Act BE 2540 Amendment (No.5), BE 2562, Section 77, "The Provincial Administrative Organization Committee has authorized to control the operation of the Provincial Administrative Organization..."(2) Municipality Act, B.E. 2496 Amendment (No. 14) BE 2562 Section 71, Municipality has authority to supervise the operation of the municipality .."Tambon Council Act 2537 Amendment (No. 5), 2562, Section 90" the administrative committee of district administrative organization has authorized to supervise the operation of Tambon Administrative Organization.." Bangkok Metropolitan Administrative Board Act, B.E. 2528 Amendment (No.6), B.E. 2562, Section 123"The Bangkok Metropolitan Administration has authorized to supervise the operation of Bangkok Metropolitan Administration..." Pattaya City Administration Regulation Act 2542 Amendment (No.3), 2562, Section 94 " Pattaya Administrative Board. has authorized and duty to supervise the operation of Pattaya City ... "

Keywords: Legal problem, administration of local government organization.

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึง

เจตนาของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน (มาตรา 249) จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐ ด้วยประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง กล่าวคือ มีระบบในการจัดหารายได้และค่าใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น ท้องถิ่นจะกำหนดรายได้ รายจ่ายเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ และโดยที่การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนปกครองกันเอง โดยรัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน ให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้จัดการดูแลโดยรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการ เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลกระทบกับสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและของประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวปฏิบัติงานให้เป็นไปตามภารกิจของตนอย่างซื่อสัตย์สุจริต ประชาชนจะได้รับ ประโยชน์อย่างมาก ประเทศชาติก็จะมีการพัฒนา แต่หากมีการทุจริตหรือประพฤติดุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเกิดผลกระทบทางลบต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547:43)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 5 รูปแบบ ได้แก่ (จรัส สุวรรณมาลา, 2558)

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562 มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (มาตรา 35/5) การกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

2) เทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มีนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบาย รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล (มาตรา 48 เตรส) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีนายอำเภอทำหน้าที่ช่วย ในการควบคุมดูแล ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ (มาตรา 71)

3) สมทตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 59) นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายก

องค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงาน และเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ (มาตรา 90)

4) การกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร (มาตรา 49) การกำกับดูแลการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร (มาตรา 123)

5) เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีนายกเมืองพัทยาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บริหาร มีอำนาจกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา (มาตรา 48) การกำกับดูแลการบริหารงานของเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 95)

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการกำกับการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีผู้กำกับดูแล ตรวจสอบการทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เป็นการกำกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามตำแหน่งเฉพาะตัว อาจเกิดกรณีผิดพลาดในการใช้ดุลยพินิจได้ จึงควรมีการกำหนดองค์กรซึ่งเป็นคณะบุคคลขึ้นมาทำการตรวจสอบ จะทำให้ไม่เกิดข้อผิดพลาดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ และของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เพื่อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

การกำกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เป็นการกำกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามตำแหน่งเฉพาะตัว อาจเกิดกรณีผิดพลาดในการใช้ดุลยพินิจได้ ถ้ามีการกำหนดองค์กรซึ่งเป็นคณะบุคคลขึ้นมาทำการตรวจสอบ จะทำให้ไม่เกิดข้อผิดพลาดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตในการวิจัย

วิจัยจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 และกฎหมายของต่างประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Analysis) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำรา ตำบถกฎหมาย บทความ คำพิพากษาของศาล รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รวมถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำเสนอข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์ เสนอแก้ไขกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1) ข้อค้นพบที่ได้จากแนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปเป็นแนวทางในการพัฒนางานด้านกฎหมาย
- 2) มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ และของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ทำให้ทราบข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

สรุปผลการวิจัย

จากหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งจะมีราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินการกิจของรัฐในระดับประเทศ และในระดับภูมิภาค และให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น ผู้วิจัยสรุปผลได้ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันเพื่อวินิจฉัย หรือในกรณี ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบ

เรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวน เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง อาจไม่ให้เป็นธรรมแก่ผู้บริหารท้องถิ่นได้

(2) เทศบาล จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีนายอำเภอทำหน้าที่ช่วย ในการควบคุมดูแล ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามสมควร ซึ่งถือว่าการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

(3) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว ซึ่งถือว่าการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

(4) การกรุงเทพมหานคร จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งถือว่าการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

(5) เมืองพัทยา จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแล ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจงแนะนำตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว หรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ ซึ่งถือว่าการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลางผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

อภิปรายผล

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งจะมีราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินการกิจของรัฐในระดับประเทศ และในระดับ ภูมิภาค และให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่กลับเกิดปัญหาในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีโครงสร้างประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 7) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด (มาตรา 8) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีสมาชิกสภาได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีสมาชิกสภาได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีสมาชิกสภาได้สามสิบหกคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีสมาชิกสภาได้สี่สิบสองคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีสมาชิกสภาได้สี่สิบแปดคน (มาตรา 9) อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 10)

การกำกับการบริหารงานจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติกรดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันเพื่อวินิจฉัย หรือในกรณี ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดันฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวน เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง อาจไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริหารท้องถิ่นได้

(2) เทศบาล มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 48 ทวิ) มีระยะการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 48 สัตต) นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย กรณีเทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน และอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน (มาตรา 48 อัฐฐ)

การกำกับการบริหารงานจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีนายอำเภอทำหน้าที่ช่วย ในการควบคุมดูแล ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามสมควร ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

(3) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58) มี

ระยะการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 58/2) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง (มาตรา 58/1)

การกำกับการบริหารงานจะมีนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามไม่ได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

(4) การกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน คุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562 มาตรา 46 “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าและต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย และมาตรา 47 “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง”

รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดว่ารัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ (มาตรา 122)

(5) เมืองพัทยา มีนายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา การเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ คุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 มาตรา 42 “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ด้วย (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” และมาตรา 45 “นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่ละดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง”

การกำกับการบริหารงานจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแล ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจงแนะนำตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว หรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลางผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

(6) การกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ ผู้วิจัยจะได้นำเนื้อหากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานวิจัยมาวิเคราะห์หาข้อเปรียบเทียบเพื่อนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแก้ไขกฎหมาย

1) ญี่ปุ่น การกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น ประเด็นที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์ทางการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศญี่ปุ่น ตามหลักการทั่วไปแล้วรัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รัฐบาลกลางต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือ ทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้น ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติ ในบางเรื่อง การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินสนับสนุน หรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางได้ 3 วิธีทางใหญ่ๆ คือ

การกำกับดูแลทางด้านบุคคลและองค์กร (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูลตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น (2) ในกรณีที่พบว่า การดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการทำให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้ (3) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายใน กรอบคำสั่ง และการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส การกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเด็นการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่การควบคุมโดยฝ่ายรัฐบาล ก่อนปี ค.ศ. 1982 ฝรั่งเศสมีการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับ หรือการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ในด้านต่างๆ

การกำกับการบริหารงานทางด้านบุคคลและองค์กร วิธีการกำกับดูแลที่สำคัญคือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจลงโทษทางวินัย เหนือบุคคลฝ่ายบริหารท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นวิธีการกำกับดูแลอีกชนิดหนึ่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการ นายกเทศมนตรี ได้แก่ในกรณีที่ต้องการให้ออกจากตำแหน่งจะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกา ในการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยในกรณีนี้ไม่สามารถลงโทษฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้อย่างไม่มีขอบเขตนายกเทศมนตรีอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้ ก็เพราะเขากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาล แต่เขาจะไม่ถูกสั่งพักหรือให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปผล อภิปรายผลการวิจัย เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ต้องมีการตรวจสอบพิจารณาการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งการใช้อำนาจตามตำแหน่งของคนคนเดียว อาจเกิดกรณีผิดพลาดในการใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบได้ จึงเสนอแก้ไขกฎหมายดังนี้

(1) แก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 6/1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอ ผู้กำกับการตำรวจประจำจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งประชาชนในพื้นที่เป็นผู้คัดเลือกเป็นกรรมการ”

แก้ไข มาตรา 77 “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจตรวจสอบปฏิบัติการดังกล่าวได้”

(2) แก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 มาตรา 6/1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเทศบาล” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอ ผู้กำกับการตำรวจประจำท้องที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสามคนซึ่งประชาชนในพื้นที่เป็นผู้คัดเลือกเป็นกรรมการ”

แก้ไขมาตรา 71 “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเทศบาล มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้เทศบาลชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่เทศบาลปฏิบัติการ

ในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหาย หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเทศบาล มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้”

(3) แก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 5/1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน ผู้กำกับการตำรวจประจำท้องที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสามคนซึ่งประชาชนในพื้นที่เป็นผู้คัดเลือกเป็นกรรมการ”

แก้ไขมาตรา 90 “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

เมื่อคณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร”

(4) แก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562 มาตรา 4/1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้คัดเลือกเป็นกรรมการ”

มาตรา 123 “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร จะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้”

(5) แก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 มาตรา 6/1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอ ผู้กำกับการตำรวจ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งประชาชนในพื้นที่เป็นผู้คัดเลือกเป็นกรรมการ”

แก้ไขมาตรา 94 “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ (มาตรา 94)

และแก้ไข มาตรา 96 “ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา เห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และคณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา ได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา พิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอข้ามไม่ได้ ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารงานของเมืองพัทยา มีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ตามที่เห็นสมควรได้”

บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณมาลา คณะ. (2558). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562 **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496** แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไข (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไข (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). **บทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.