



การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดระเบียบการปกครองในประเทศไทยใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการรวมอำนาจนั้นไม่สามารถที่จะทำให้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินทั่วถึงทุกพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องนำหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ภูมิภาคโดยส่วนกลางจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่และมีการแบ่งมอบอำนาจหน้าที่บางประการจากส่วนกลางให้แก่ส่วนภูมิภาคเพื่อที่จะได้ปฏิบัติงานแบ่งเบาภาระบางส่วนของส่วนกลาง ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมาจากหลักการกระจายอำนาจนั้นก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐอันได้แก่ ส่วนกลาง คือรัฐมนตรี หรือส่วนภูมิภาค อันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี

(1) การใช้อำนาจกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของอำนาจกำกับดูแลนั้นก็คือต้องเป็นอำนาจที่มาจากส่วนกลางที่มีขึ้นเพื่อความ เป็นเอกภาพของรัฐและ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ¹ ดังนั้น ผู้ที่เข้า

¹Serge Regourd, L'acte de Tutelle en Droit Administratif Francais, (Paris : Librairie General de Droit et de Jurisprudence, 1982), pp.80 อ้างใน เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, "อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 32.

อำนาจดังกล่าวก็คือ คณะรัฐมนตรี* และรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ² ก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกฉบับก็ได้ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น** ในการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่วนกลางหรือ รัฐมนตรีนี้จะ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลในเรื่องที่มีความสำคัญอันมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ของรัฐและประโยชน์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง เช่น อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น อำนาจ ในการปกครองผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อำนาจในการตราระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้ในการ ดำเนินกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

(2) การใช้อำนาจกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาค

เนื่องจากประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Decon- centration) กฎหมายจึงได้กำหนดโครงสร้างของราชการบริหารออกเป็นส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ*** ซึ่งนอกจากจะรวมถึงพื้นที่จัดตั้งของจังหวัดและอำเภอในฐานะที่เป็นหน่วย

* เช่น การกำหนดให้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496) มาตรา 57 ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าเทศบาลใดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจำ ต้องกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ให้ข้าหลวงประจำ จังหวัดรีบรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีนำความกราบบังคม ทูลให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลจากท้องถิ่นนั้น ในกรณีเช่นนี้ต้องให้โอกาสแก่สภา เทศบาลและคณะเทศมนตรีได้ชี้แจงแสดงเหตุผลตามสมควรก่อน".

²พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มาตรา 19.

** เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 49 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 77 เป็นต้น.

*** ส่วนกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457.

บริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้วยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จัดตั้งและดำเนินงานขึ้นอยู่กับในเขตพื้นที่เดียวกันด้วย เช่น ในแต่ละจังหวัดอย่างน้อยที่สุดทุกจังหวัดจะต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ 1 แห่ง และเทศบาลเมืองหรือนคร 1 แห่ง รวมทั้งเทศบาลตำบลและสุขาภิบาลอย่างน้อยตามความเจริญของจังหวัดนั้น ๆ ดังนั้น กลไกสำคัญของรัฐที่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เพราะมีฐานะเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง และมีความใกล้ชิดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค ทำให้รับรู้ถึงการดำเนินงานกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง

การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ* จะมีขอบเขตอำนาจจำกัดว่าอำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลาง เช่น อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น (ถ้าไม่เห็นด้วยกับกฎหมายที่สภาท้องถิ่นเสนอมาต้องเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยเป็นที่สุด)** อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น อำนาจในการแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากองค์กรปกครองท้องถิ่นมาตรวจสอบ เป็นต้น

การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ของฝรั่งเศสในอดีต ซึ่งให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ใช้อำนาจกำกับดูแลในบางเรื่อง เช่น การเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่ง คำวินิจฉัย ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ แต่ปัจจุบันหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 (Loi de decentralization de 2 mars 1982) แล้วกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงหลักการใช้อำนาจกำกับดูแล รับผิดชอบให้เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะทำการวินิจฉัยอำนาจกำกับดูแล

*อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอมีอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก คือเทศบาลตำบลและสุขาภิบาล.

** เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 35 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62.

เช่น อํานาจในการเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่ง คำวินิจฉัยขององค์กรปกครองท้องถิ่น อํานาจในการยุบสภาท้องถิ่น และในส่วนของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงเป็นตำแหน่งกรรมการสาธารณรัฐ (Commissaire de la republique) โดยมีหน้าที่ประสานงานกับประธานสภาจังหวัดซึ่งเข้ามารับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) แทนเปรียบเสมือนเป็น "นายกเทศมนตรี" ในจังหวัดนั้น³ ดังนั้นในฝรั่งเศสศาลปกครองจึงมีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการที่จะใช้อํานาจกำกับดูแลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองก็สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม กรณีของประเทศไทยการใช้อํานาจกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นโดยรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการใช้อํานาจกำกับดูแลของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งในบางกรณีอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อํานาจกำกับดูแล ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจโต้แย้งการใช้อํานาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และข้อพิพาทดังกล่าวควรจะได้รับ การวินิจฉัยโดยองค์กรที่เหมาะสมอย่างเช่นของประเทศไทยที่ข้อพิพาทดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยโดยศาลปกครอง เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อํานาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นอํานาจตามกฎหมายมหาชน จึงสมควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลปกครอง หากจะให้ศาลยุติธรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการพิจารณาคดีตามกฎหมายเอกชนย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ถูกต้องเป็นธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่มีศาลปกครองมีเพียงแต่ศาลยุติธรรม ซึ่งถ้าหากให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวได้จะเป็นการให้ศาลยุติธรรมเข้ามาชี้ขาดกิจการในทางบริหารได้⁴ อย่างไรก็ตาม ทางออกในการแก้ไข ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อํานาจกำกับดูแลนั้น ในประเทศไทยในปัจจุบันแม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถนำข้อพิพาทเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชี้ขาด

³จกติน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 10.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพัฒนาเป็นศาลปกครองในอนาคตตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนงำของกฎหมายที่ห้ามการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดส่วนราชการท้องถิ่นให้มีอำนาจแก้ปัญหาเรื่องใด เสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเพื่อเสนอ นายกรัฐมนตรีสั่งการในที่สุด⁵ แต่ในปัจจุบันยังมิได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทดังกล่าวแล้วไม่สามารถแก้ไขปัญหารวดฝ่ยบริหารด้วยตนเองได้แล้วก็อาจจะมีการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะ เป็นนิติบุคคลจึงสามารถเป็นคู่ความในคดีของศาลยุติธรรมได้ กรณีดังกล่าวอาจเป็นปัญหาทางปกครองในอนาคตได้

สำหรับในประเทศที่จัดระเบียบการปกครองโดยไม่มีราชการบริหารในส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศอังกฤษและอเมริกัน การใช้อำนาจกำกับดูแลก็จะเป็นไปในลักษณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาควบคุมมาตรฐานการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น และโดยเฉพาะประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จะไม่ปรากฏดังเช่นประเทศที่มีการจัดการปกครองที่มีราชการส่วนภูมิภาค

ในประเทศไทยได้จัดการปกครองโดยมีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นทั้งอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งจะได้รับการศึกษาโดยละเอียดเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

(3) วิธีการใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารงานเพื่อดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ประกอบด้วยองค์กรหรือสภาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรเป็นไปโดยสถานภาพทางกฎหมายหรือโดยตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเช่น การที่

⁵พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2532 มาตรา 27 มาตรา 48.

สภาจังหวัดมีมติเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามกฎหมาย เป็นต้น องค์การดังกล่าวต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย นอกจากพิจารณาด้านองค์การแล้วตัวบุคคลแต่ละคนที่ทำหน้าที่ในองค์การนั้นก็จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย เช่นเดียวกัน กรณี้องค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายโดยรัฐ การควบคุมของรัฐในกรณีนี้เรียกว่าการใช้อำนาจกำกับดูแลซึ่งมีดังต่อไปนี้ คือ

3.1 การยุบสภาจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์กรที่สำคัญ คือ สภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด⁶ และมีจำนวนตามเกณฑ์ราษฎรแต่ละจังหวัด⁷ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แต่ในบางช่วงเวลาที่มีการปิดอำนาจล้มล้างรัฐธรรมนูญ เช่น ระหว่าง พ.ศ.2502 - 2511 และ พ.ศ.2515 - 2516 รัฐบาลจะใช้มาตรการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดโดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนการให้ราษฎรเลือกตั้ง ซึ่งในกรณีดังกล่าวนับเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเองในท้องถิ่นและ เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและการเมืองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ⁸ อันเป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงเสถียรภาพทางการเมืองที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้วสภาจังหวัดจะมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารการที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรนั้น เป็นการสอดคล้องต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ถ้าสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยดีได้ เช่น มีความประพฤติมิชอบแตกความสามัคคีทำความเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเสียหายต่อประชาชนโดยรวม รัฐก็ต้องมีมาตรการในการควบคุมสภาจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย วิธีการควบคุมที่สำคัญก็คือ การยุบสภาจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง การที่รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลโดยการ

⁶พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ.2498.

⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 7.

⁸ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 157.

ยุบสภาจังหวัดเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเท่ากับเป็นการทำลายองค์กรที่มาจากตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นอันเป็นการลบหลู่หลักการปกครองตนเอง

การที่รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลโดยสั่งยุบสภาจังหวัดนั้น กฎหมายที่ระบุอำนาจดังกล่าวไว้คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 74 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ ในคำสั่งยุบสภาจังหวัดเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดภายในเก้าสิบวัน" จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อำนาจยุบสภาจังหวัดกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งยุบสภาจังหวัดได้แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจสั่งยุบสภาจังหวัดนั้น ในทางปฏิบัติจะต้องรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาจังหวัดจึงย่อมมีความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับสภาจังหวัดได้เป็นอย่างดี

สำหรับเงื่อนไขในการใช้อำนาจยุบสภาจังหวัด กฎหมายมิได้บัญญัติเอาไว้ชัดเจน เพียงแต่กล่าวไว้ว่ารัฐมนตรีจะต้อง "ให้เหตุผล" ไว้ในคำสั่งยุบสภาจังหวัดซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางที่จะสั่งยุบสภาจังหวัดได้ ทำให้สภาจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดหลักประกันทางกฎหมาย ในทางปฏิบัติแล้ว เงื่อนไขการสั่งยุบสภาจังหวัดสมควรจะได้บัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายเพราะอำนาจสั่งยุบสภาจังหวัดเป็นอำนาจกำกับดูแล ซึ่งต้องบัญญัติเงื่อนไขการใช้อำนาจอย่างชัดเจน ดังเช่นในกรณีที่รัฐมนตรีใช้อำนาจในการสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครสำหรับการปกครองในรูปแบบกรุงเทพ

มทานคร⁹ แม้ว่าแนวทางปฏิบัติปัญหาการสั่งยุบสภาจังหวัดจะเกิดขึ้นน้อยมาก เช่น เคยมีการสั่งยุบสภาจังหวัดท่าหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2503 เป็นต้น แต่ปัจจุบันและแนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในอนาคต ความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นว่ามีความสำคัญยิ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงสมควรปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการใช้อำนาจกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสั่งยุบสภาจังหวัดดังกล่าว โดยอาจกำหนดให้ต้องมีการระบุเงื่อนไขการสั่งยุบสภาจังหวัดไว้ในกฎหมายด้วย และในส่วนของการใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดที่กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ถ้าพิจารณาตามหลักความเป็นอิสระแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้วก็ควรมีองค์กรอื่นที่มีอิสระจากอำนาจของรัฐหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาคัดสั่งยุบสภาจังหวัดเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าว ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดอำนาจการสั่งยุบสภาจังหวัดไว้ให้เป็นอำนาจของศาลปกครองโดยกรรมการสาธารณรัฐเป็นผู้เสนอ เรื่องดังกล่าวให้ศาลปกครองวินิจฉัย นับว่าเป็นหลักประกันที่ดีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะไม่ถูกรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2498 มาตรา 74 ได้กำหนดไว้ว่า ในคำสั่งยุบสภาจังหวัดจะต้องมีการกำหนดให้เลือกตั้ง

⁹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2528

มาตรา 18 ในกรณีที่มีการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงรัตนโกสินทร์และสภากรุงรัตนโกสินทร์ขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงรัตนโกสินทร์หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงรัตนโกสินทร์อาจยื่นข้อเสนอสองพร้อมด้วยเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงรัตนโกสินทร์ใหม่ได้...

มาตรา 19 ถ้าปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงรัตนโกสินทร์และสภากรุงรัตนโกสินทร์เป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงรัตนโกสินทร์หรือแก่ราชการโดยส่วนรวมและการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้ด้วยวิธีอื่นนอกจากการยุบสภากรุงรัตนโกสินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจให้ยุบสภากรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงรัตนโกสินทร์ใหม่ได้.

สมาชิกสภาจังหวัดขึ้นมาใหม่ ภายใต้น้ำมือที่สืบทอดกันมา เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่ง ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อยืนยันสิทธิในการปกครองตนเองของราษฎรว่าจะต้องมีอยู่ต่อไป แม้ว่าจะมีเหตุการณ์ที่ ทำให้ต้องมีการยุบสภาจังหวัดแล้วก็ตาม

3.2 การปลดสมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่ง

ตามกฎหมายสมาชิกสภาจังหวัดย่อมเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ใต้อาณัติแห่งอำนาจหรือหมายใด ๆ¹⁰ อำนาจในการกำกับดูแลโดยการปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นเรื่องที่มีผลเฉพาะบุคคล ต่างจากการใช้อำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่นซึ่งถือเป็นการกระทำต่อองค์กร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 12 บัญญัติว่า "สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อ... (4) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด..." ตามบทบัญญัติดังกล่าวอำนาจกำกับดูแลโดยวิธีนี้ หมายความว่าอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นที่มักจะกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี เช่น เทศบาล¹¹ การใช้อำนาจปลดสมาชิกสภาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข

¹⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 11.

¹¹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2499

มาตรา 19 สมาชิกสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ...

(5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น...

(7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะเสียหายซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสียหายแก่เทศบาลหรือราชการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร...

ของกฎหมายคือต้องปรากฏว่าสมาชิกสภาจังหวัดนั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบัน
คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด
พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517
และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติที่สำคัญ
ไว้เช่น

1) มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ
เลือกตั้ง

2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

3) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดา

เป็นคนต่างด้าวมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ก. เป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลา

และสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือตาม
แผนการศึกษาของชาติ หรือได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่นในประเทศตาม
กำหนดเวลามาโดยตลอด จนมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า หรือรับรองว่าเทียบได้
ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามแผนการศึกษา
ของชาติ

ข. ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาชั้น

สูงในประเทศตามหลักสูตรจนเป็นผู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

4) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภา
เทศบาล หรือกรรมการสุขาภิบาล

ฯลฯ

อำนาจในการกำกับดูแลรายการสิ่งปลดสมาชิกสภาจังหวัดของผู้ว่า
ราชการจังหวัด ก็ต้องพิจารณาจากเงื่อนไขตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น กรณีจึงต่างจากอำนาจ
ของรัฐมนตรีที่มีอำนาจปลดสมาชิกสภาเทศบาลได้โดยเหตุที่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

คือถ้าปรากฏเหตุเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล¹² ซึ่งเหตุดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นนามธรรมจึงเป็นการยากที่จะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐมนตรีจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวาง ซึ่งรัฐมนตรีถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระดับสูงก็ควรจะมีความสามารถดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามถ้าจะทำให้เกิดหลักประกันต่อการดำเนินงานของรัฐและท้องถิ่นที่ดีก็สมควรที่จะมีองค์การเพื่อพิจารณาชี้ขาดปัญหาดังกล่าว เพื่อป้องกันการเข้าไปแทรกแซงใช้อำนาจเหนือท้องถิ่นโดยปราศจากเหตุผลอันควร

ในกรณีที่เกิดปัญหาว่าสมาชิกสภาจังหวัดกระทำการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์หรือเสื่อมเสียแก่ราชการ กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาลงโทษผู้กระทำการเสื่อมเสียโดยให้ปลดออกจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะบุคคลได้ ซึ่งถือว่าเป็นข้อบกพร่องทางกฎหมายประการหนึ่ง เพราะการที่ไม่สามารถปลดออกจากตำแหน่งเป็นรายบุคคลในกรณีดังกล่าวได้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาก็อาจจะต้องใช้วิธียุบสภาจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก ดังนั้น กฎหมายควรจะบัญญัติเงื่อนไขวิธีการปลดออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายในปัจจุบันอำนาจที่จะปลดสมาชิกสภาจังหวัดนั้นถูกจำกัดไว้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และเหตุที่จะปลดก็มีแต่เพียงกรณีที่ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น uly มิได้บัญญัติถึงเหตุในการปลดที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจังหวัดเป็นรายบุคคลที่ปฏิบัติงานโดยไม่มีคำนึงถึงความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่ราชการ แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะใช้อำนาจปลดสมาชิกสภาจังหวัดดังกล่าวได้ก็ควรจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากมติของสภาจังหวัดเสียก่อน

3.3 การถอดถอนผู้บริหาร

แม้ว่าตามหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนก็ตาม รัฐก็ยังคงสงวนอำนาจที่จะกำกับดูแลโดยมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะสั่งปลดคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งโดยเหตุที่พิจารณาว่ามีความ

¹² เรื่องเดียวกัน.

ประพจน์เสื่อมเสียแก่ศักดิ์ของตำแหน่ง หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน กรณีของกรุงเทพมหานครก็มีเงื่อนไขทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ต่อมาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องมาจากข้อเสนอที่เป็นมติของสภากรุงเทพมหานคร และต้องได้รับความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี จึงจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้¹³

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีที่มาแตกต่างจากผู้บริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหน้าที่ปฏิบัติกิจการตามมติสภาจังหวัดและ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ¹⁴

การศึกษาเกี่ยวกับองค์การบริหารกิจการส่วนจังหวัดต้องแยกพิจารณาฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 2 ฐานะ คือ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลาง

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้¹⁵

(1) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

(2) บริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง

กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจ

ราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

¹³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 52(8).

¹⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 29 มาตรา 30.

¹⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 57.

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาค ของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรี เจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้กว้างคือมีทั้งอำนาจหน้าที่ในทางปกครองบังคับบัญชาโดยเป็นบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดภายในจังหวัด เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบราชการในจังหวัดนั้น และนอกจากอำนาจหน้าที่ในทางปกครองบังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการทำงานที่จะต้องปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายอย่าง เช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง

หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่นส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา¹⁶ เป็นต้น การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอาจถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือสั่งปลดจากตำแหน่ง อันเป็นอำนาจบังคับบัญชาโดยผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2498 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติตามมติสภาจังหวัด และหน้าที่อื่น ๆ ในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้คือ

(1) อำนาจหน้าที่เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยการประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม¹⁷

(2) เรียกประชุมสมัยวิสามัญเมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ตลอดจนมีอำนาจปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมวิสามัญนั้นออกไปอีกก็ได้¹⁸

(3) อำนาจจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกในการประชุมสมัยประชุมวิสามัญ¹⁹

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความเห็นเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน²⁰

¹⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(17).

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 18.

¹⁸พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 มาตรา 5.

¹⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4.

²⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 26.

- (5) เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด และ เป็นผู้พิจารณาร่างข้อบัญญัติ ซึ่งสภาจังหวัดเป็นผู้ร่าง²¹
- (6) มีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันที่วงที่มาได้²²
- (7) อำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมีข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด²³

ในการดำเนินการกิจการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะตนเองเดียวกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร แม้ว่าตามกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น²⁴ แต่การที่กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง จึงส่งผลต่อการใช้อำนาจกำกับดูแล ซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐมีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่แตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชา ดังนั้นหากพิจารณาหลักของการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของรัฐโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะทำการถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะต้องเป็นกรณีที่มีอำนาจถอดถอนภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดจะพบว่ามีความสัมพันธ์ทางกฎหมายในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ สมควรโดยพิจารณาเพียงความเหมาะสมเท่านั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขทางกฎหมายอันเป็นลักษณะของอำนาจกำกับดูแล ดังนั้น หากรัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาถอดถอนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งอยู่โดย

²¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34 มาตรา 35.

²²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

²³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 มาตรา 14.

²⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 70.

ปริยาย ดังนั้น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ก็จะมีผลเท่ากับเป็นการตกอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสมควรที่จะกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเสียใหม่ เพื่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองและการที่รัฐจะใช้อำนาจถอดถอนตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารอันเป็นอำนาจกำกับดูแลนั้นก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะทำให้มีหลักประกันเพื่อการพัฒนาตามแนวทางที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.4 การสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่

อำนาจสั่งพักราชการเป็นอำนาจกำกับดูแลชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐโดยรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น กรณีของเทศบาล ถ้าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือประพฤติทางจรรยาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งให้สอบสวนและช่วงเวลาที่ยสอบสวนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักราชการบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้ไม่เกินสามสิบวัน ถ้าหากเกินกำหนดเวลาดังกล่าวจะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่อาจสั่งยึดเวลาออกไปอีกไม่เกินหกสิบวัน²⁵ การใช้อำนาจกำกับดูแลด้วยวิธีสั่งพักราชการที่รัฐกระทำต่อผู้บริหารเทศบาลจะเห็นได้ชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงที่มาของผู้บริหารเทศบาลดังกล่าวแล้วต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตเทศบาลนั้น

สำหรับในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจสั่งพักราชการฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพราะโครงสร้างในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารนั้นมิได้มีลักษณะตามหลักการปกครองตนเองคือต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังเช่นกรณีของเทศบาล แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากการแต่งตั้งโดย

²⁵พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48.

ส่วนกลาง ดังนั้น ถ้ากรณีที่มีเหตุที่จะต้องมิให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ชั่วคราว รัฐโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็สามารถที่จะใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการโดยตรงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน²⁶ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่กฎหมายมิได้บัญญัติหลักการเรื่องการสั่งพักราชการเอาไว้

3.5 การเข้าดำเนินการแทน

ในการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง คณะผู้บริหารของท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเอง แต่ในบางกรณีกฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐสามารถส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางเข้าไปดำเนินการในท้องถิ่นได้ เช่น ในกรณีที่ผู้บริหารต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งตามกฎหมาย ในการเข้าไปดำเนินการแทนดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการเข้าไปดำเนินการเพียงชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อรอให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นมาแทนผู้ที่ถูกปลดออก อย่างไรก็ตามแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางจะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการของท้องถิ่นแทนเพียงชั่วคราว แต่ก็มีอำนาจที่จะบริหารกิจการของท้องถิ่นได้ทุกเรื่องดังเช่นผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หลักการของอำนาจกำกับดูแลที่รัฐจะใช้วิธีการส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าดำเนินการในส่วนจังหวัดนั้น รัฐสามารถใช้ได้โดยเต็มทีเพราะว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลางอยู่แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวจึงไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนอำเภอล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐโดยส่วนกลางทั้งสิ้น รัฐมนตรีจึงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งให้ดำเนินการอย่างใด ๆ หนึ่งได้โดยปริยายและในส่วนของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกว่าข้าราชการส่วนจังหวัด อันถือว่าเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น

²⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 มาตรา 20.

กฎหมายก็เปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดของส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนกลาง²⁷ ซึ่งก็ถือว่าเป็นผลต่อหลักแห่งความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง เพราะฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาย่อมจะปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงผู้บังคับบัญชามากกว่าที่จะคำนึงถึงว่าตนนั้นปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำงานรับใช้ประชาชนในท้องถิ่น

3.6 การถอนสภาพองค์กร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ทุกจังหวัดจึงต้องมีสภาพเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยผลของพระราชบัญญัติดังกล่าวการที่รัฐจะใช้อำนาจกำกับดูแลโดยการถอนสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกันซึ่งต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภา จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลโดยตรง กรณีการที่จะถอนสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังกล่าวย่อมต่างจากการถอนสภาพของเทศบาล ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา²⁸ อันเป็นกระบวนการใช้อำนาจกำกับดูแลซึ่งเพียงแต่รัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามนับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง เฉพาะแต่ท้องถิ่นใดท้องถิ่น

²⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 มาตรา 4

"มาตรา 30 จัตวา เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการและคงได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม ถ้าแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดก่อนแต่งตั้ง ในกรณีเช่นนี้ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ".

²⁸พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 13.

หนึ่ง จะมีก็เพียงแต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างตามความเหมาะสมขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น กรณีของสภาตำบลซึ่งเคยเป็นนิติบุคคลในรูปขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานในอดีตจึงได้มีการยกเลิกเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองสภาตำบลดังกล่าว

3.7 การควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในกิจการของท้องถิ่นตามกฎหมายเรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งต่าง ๆ ที่ไปช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น ส่วนอีกประเภทมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดโดยแท้ กล่าวคือเป็นพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทนี้ ได้แก่ เลขานุการจังหวัด ผู้ช่วยเลขานุการจังหวัด เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น

ข้าราชการส่วนจังหวัดโดยแท้จะมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม²⁹ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารงานบุคคล ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนของข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" (ก.จ.) ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|---------------|
| 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | เป็นประธาน |
| 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | เป็นรองประธาน |
| 3) อธิบดีกรมการปกครอง | เป็นกรรมการ |
| 4) ผู้แทนกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |

²⁹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ทวิ.

5) ผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ

6) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ-
ข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ

7) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
แต่งตั้ง เป็นกรรมการ

ให้ ก.จ. ตั้งเลขานุการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ก.จ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและ ก.พ.

2) อำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่ยกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ให้ออกกฎ ก.พ. และในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. ให้หน้ากฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาบังคับใช้เป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม

นอกจาก ก.จ. แล้วยังมี "คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" (อ.ก.จ.) มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.จ. ประกอบด้วย

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน

2) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นอนุกรรมการ

3) เลขานุการจังหวัด เป็นอนุกรรมการ

4) หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ที่จังหวัดตั้งขึ้น เป็นอนุกรรมการ

ให้ อ.ก.จ. ตั้งเลขานุการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

จากองค์ประกอบของ ก.จ. หรือ อ.ก.จ. ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการของรัฐบาลในส่วนกลางเกือบทั้งหมด จึงทำให้การบริหารงานบุคคลพนักงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกควบคุมโดยรัฐ ทั้งนี้เป็นเพราะในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระยะแรกท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดแคลนตัวแทนที่มีความรู้ความสามารถจึงทำให้รัฐต้องเข้าไปควบคุม ในปัจจุบันท้องถิ่นหลายแห่งมีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากทัดเทียมกับบุคคลที่ทำงานในภาคของรัฐ จึงสมควรที่จะพิจารณาให้มีตัวแทนของท้องถิ่นเข้ามามีส่วนเป็นคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่บริหารงาน

บุคคล ทั้งในระดับ ก.จ. และ อ.ก.จ. ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการปกครองแบบกรุงเทพมหานคร ซึ่งข้าราชการของกรุงเทพมหานครมีอิสระในการปกครองตนเองมากกว่า เพราะมีตัวแทนจากกรุงเทพมหานคร เข้าเป็นคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ท.) ในสัดส่วนที่มากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น³⁰

(4) วิธีการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำทางปกครองโดยตรง

4.1 การให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัติ

อำนาจกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัตินั้น เป็นอำนาจโดยตรงของรัฐ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง คือ รัฐมนตรีหรือเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอในบางกรณี สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นการใช้อำนาจโดยรัฐ แต่กรณีในส่วนที่เป็นอำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งในสถานะหนึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐ และจากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วยนั้น จึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจกำกับดูแล ซึ่งในส่วน

³⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเรียกย่อว่า "ก.ท." ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายจำนวนหนึ่งคน ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขาธิการ ก.พ.หรือผู้แทน เลขาธิการ ก.ค. หรือผู้แทนและผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการหรือการบริหารงานบุคคลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนสี่คนเป็นกรรมการและให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ.

ของอำนาจการให้ความเห็นชอบ การอนุญาตหรืออนุมัติ มีข้อพิจารณาในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1.1 การออกข้อบัญญัติ

ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอาศัยกลไกที่เกี่ยวเนื่องกัน เครื่องมือสำคัญประการหนึ่งคือ "ข้อบัญญัติจังหวัด" ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 32 ได้บัญญัติว่า "จังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดโดยไม่มีเงื่อนไขแต่ผูกพันต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ (1) เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ของจังหวัดที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัตินี้ (2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้อำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด..." ข้อบัญญัติจังหวัดมี 6 ประเภท³¹ คือ

(1) ข้อบัญญัติธรรมดา ตราขึ้นในภาวะปกติขณะที่อยู่ในสมัยประชุมสภาจังหวัด ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย

(2) ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ตราขึ้นในระหว่างที่มีสภาจังหวัดสมัยประชุมสภาจังหวัด และฝ่ายบริหารมีความจำเป็นรีบด่วนต้องออกข้อบัญญัติจังหวัด³²

(3) ข้อบัญญัติจังหวัดวางระเบียบปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องดำเนินการควบคุมของสภาจังหวัด ในหลักการแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติสภาจังหวัดไม่อาจเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทุกอย่าง ดังเช่นในกรณีกิจการที่มีลักษณะเป็นการ

³¹ พงษ์รัตน์ พงษ์วิชัย, "สภาจังหวัด" รัฐสภาสาร, 32(เมษายน 2527) : 28.

³² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 37 "ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันเวลาที่ไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้"

ในการประชุมสภาจังหวัดคราวต่อไป ให้ยื่นข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวเสนอต่อสภาพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดมีมติอนุมัติให้ข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นอันขาดต่อไป ถ้าสภาจังหวัดมีมติไม่อนุมัติก็ให้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไป ในระหว่างที่นำข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้น"

พาณิชย์ต้องลงทุนอันอาจกระทบต่อฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่มีข้อบัญญัติจังหวัดวางระเบียบปฏิบัติในการดำเนินงานกิจกรรมบางอย่างย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นการเปิดโอกาสให้สภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีโอกาสร่วมควบคุมรายละเอียดของการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ในรูปของข้อบัญญัติดังกล่าว

(4) ข้อบัญญัติจังหวัดที่กำหนดโทษ ข้อบัญญัติจังหวัดบางเรื่องต้องมีอำนาจบังคับ ซึ่งจะกำหนดไว้ในข้อบัญญัตินั้น ๆ และโทษที่จะลงต่อผู้ละเมิดข้อบัญญัติกฎหมายกำหนดว่า บทกำหนดโทษมิได้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่า เป็นความผิดลหุโทษ³³

(5) ข้อบัญญัติจังหวัดที่มีได้กำหนดโทษ กรณีที่ข้อบัญญัติจังหวัดออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายอื่น และกฎหมายที่ให้อำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ๆ ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ครอบคลุมชัดแจ้งแล้ว ข้อบัญญัติจังหวัดประเภทนี้จะกำหนดแต่เพียงรายละเอียดเงื่อนไขภายในขอบเขตตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้เท่านั้นโดยไม่ต้องบัญญัติบทลงโทษไว้อีก

(6) ข้อบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติของบุคคลทั่วไป เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎหมายให้อำนาจตราข้อบัญญัติไว้ เช่น ให้อำนาจจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

ร่างข้อบัญญัติจังหวัด ครอบคลุมต้องผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัด
 1 วันแต่ ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวที่ผู้ว่าราชการออกใช้บังคับในกรณีฉุกเฉินที่สามารถใช้บังคับได้ทันที แต่เมื่อประชุมสภาจังหวัดคราวต่อไปก็ต้องนำให้สภาจังหวัดพิจารณา³⁴ การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดต้องเสนอเป็นญัตติต่อประธานสภาจังหวัดก่อนที่จะนำเสนอเข้าประชุมในสภาจังหวัด³⁵ ร่างข้อบัญญัติจังหวัดจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาจังหวัดได้ 2 วิธีคือ³⁶

³³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 32.

³⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

³⁵ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ข้อ 30.

³⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด มาตรา 34.

(1) เสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ตราร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง³⁷

(2) เสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ตราร่างข้อบัญญัติจังหวัดเสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัดต้องมีสมาชิกสภาจังหวัดลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าสองคน³⁸ และในกรณีที่ เป็นผู้ตราร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินประชาชนสภาจังหวัดจะต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณารับรอง³⁹

ผู้ตราร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ประชุมต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเร็วก็นับได้⁴⁰ การพิจารณา 3 วาระ มีดังนี้ คือ⁴¹

วาระที่ 1 อยู่ในขั้นรับหลักการ ซึ่งก่อนลงมติรับหลักการที่ประชุมอาจลงมติส่งให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการก่อนก็ได้ หรือกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขอไปพิจารณาก่อนโดยได้รับอนุมัติจากที่ประชุมก็ได้

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างข้อบัญญัติตั้งแต่ชื่อของข้อบัญญัติจังหวัด คำปรารภ และรายละเอียดตามลำดับข้อ

วาระที่ 3 ที่ประชุมจะลงมติว่าร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านการพิจารณา มาทั้งสองวาระนั้นจะเข้าได้หรือไม่

เมื่อร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดแล้วก็จะ เป็นขั้นตอนการขออนุมัติประกาศใช้ข้อบัญญัติจังหวัดอัน เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 35 บัญญัติว่า "เมื่อสภาจังหวัดตราร่างข้อบัญญัติจังหวัดขึ้นสำเร็จแล้ว ให้ท่านเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด

³⁷ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ.2498 ข้อ 39.

³⁸เรื่องเดียวกัน, ข้อ 30 ข้อ 38.

³⁹เรื่องเดียวกัน, ข้อ 37.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน, ข้อ 44.

⁴¹เรื่องเดียวกัน, ข้อ 45 - 50.

ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าเห็นชอบก็ให้ลงชื่อ
 ภายนอกสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น ถ้าภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด
 ไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นไปให้รัฐมนตรีพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วย
 ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อไว้บังคับ ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย
 ก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ที่มีอำนาจอนุมัติข้อบัญญัติ
 จังหวัดนั้นได้แก่

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตามหลักการใช้อำนาจกำกับดูแล การอนุมัติกฎหมายท้องถิ่นที่ผ่านการ
 พิจารณาของสภาท้องถิ่นมาแล้วนั้น เป็นอำนาจของรัฐที่จะต้องตรวจสอบก่อนที่จะอนุมัติให้ประกาศ
 ราชบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น ดังเช่นกรณีของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องนำร่างเทศบัญญัติ
 ที่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติ⁴²

ในการใช้อำนาจอนุมัติกฎหมายท้องถิ่นดังกล่าวถือว่าเป็นการใช้อำนาจ
 กำกับดูแลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งมาจากส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจ
 ดังกล่าวแทนรัฐ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติ
 จังหวัดอันเป็นอำนาจที่รัฐจะกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจของผู้ว่า
 ราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจเสนอข้อบัญญัติ
 จังหวัดด้วยแล้ว ทำให้เห็นได้ชัดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายได้หลาย
 สถานะที่จะเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการ
 เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลางแล้ว โอกาสที่จะ
 เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีได้มากเพราะกฎหมายให้อำนาจ
 ไว้มาก และแม้ว่าจะมีสภาจังหวัดที่เป็นตัวแทนของประชาชนอยู่แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึง

⁴²พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62.

อำนาจทางกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ลำพังแต่สภาจังหวัดย่อมไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตามหลักการแล้วต้องเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด แต่การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะการเป็นตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค จึงมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารอีกฐานะหนึ่ง ดังนั้นจึงส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกข้อบัญญัติจังหวัดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริงย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ที่ใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นบุคคลคนเดียวกัน

4.1.2 การดำเนินกิจการนอกเขต

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางเขตแดน ซึ่งโดยปกติจะมีอำนาจจัดทําบริการสาธารณะได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น ซึ่งเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือพื้นที่ของแต่ละจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเขตเทศบาล ดังนั้นจึงเท่ากับว่ามีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ 72 แห่ง เท่ากับจำนวนจังหวัดทั้งหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีอำนาจจัดทําบริการสาธารณะได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตน

ครั้งแรกที่มีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีอำนาจทำกิจการเฉพาะพื้นที่ของตนเท่านั้น ต่อมาเกิดอุปสรรคในการจัดทำกิจการบางอย่างที่ไม่สามารถกระทำได้โดยจำกัดเฉพาะอยู่ในพื้นที่ของตน จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 มาตรา 4 เพิ่มเติมความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ดังนี้

"มาตรา 31 ทวิ จังหวัดอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการ

สุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสมาคมแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) "ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่
สามารถที่จะดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ที่ได้รับผลการ กล่าวคือ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบท
บัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจในการอนุมัติซึ่งกฎหมาย
กำหนดให้เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะการใช้อำนาจกำกับดูแลในกรณีเช่นนี้
ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญมีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่ง การที่จะให้เป็นอำนาจ
ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่เพียงพอที่จะดูแลได้ทั่วถึงเช่นอำนาจของรัฐมนตรี

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการทำกิจการนอกเขตนั้น กระทรวงมหาดไทย
ได้เคยหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะ
สร้างอาคารเอนกประสงค์ที่บริเวณวิทยาลัยการปกครอง อำเภอรัตนบุรี จังหวัดปทุมธานี เพื่อเกิด
พระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชในวโรกาสเจริญพระชนมายุครบ 60 พรรษา
และอาคารดังกล่าวจะใช้เพื่อใช้สมาชิก ข้าราชการ หรือพนักงานองค์การส่วนท้องถิ่น ใช้เป็น
สถานที่ฝึกอบรม สัมมนา ในการก่อสร้างอาคารดังกล่าว จะให้องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด
เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ตั้งงบประมาณสนับสนุนการก่อสร้างโดยกระทรวงมหาดไทย
เห็นว่ามิชอบบทบัญญัติของกฎหมายที่อนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจการนอกเขตที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ
หน้าที่ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงน่าจะตั้งงบประมาณสนับสนุนการก่อสร้างนี้ได้

ในปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าการตั้งงบประมาณ
เพื่อใช้ก่อสร้างอาคารที่กระทรวงมหาดไทยจะจัดตั้งขึ้นนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา และไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายอื่นกำหนดให้
การดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้สำหรับการทำกิจการนอกเขตหน่วยงานเหล่านี้
ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั้น กิจการที่อาจทำได้จะต้องเป็นการที่จำเป็นต้องทำและจะต้องเป็นการที่
เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน ซึ่งหมายความว่า การที่เกี่ยวข้อง
เนื่องนั้นต้องเป็นการที่หน่วยงานดังกล่าวได้ทำอยู่แล้วในเขต และมีความจำเป็นต้องทำนอกเขต
ด้วย เมื่อตัววินิจฉัยแล้วว่าการตั้งงบประมาณดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ กรณีจึงไม่เข้า

หลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการจัดทำกิจการนอกเขตได้*

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะครบหลักเกณฑ์ที่จะทำกิจการนอกเขตได้และเป็นกรณีซึ่งเกิดจากการริเริ่มขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ตาม ก็ต้องอยู่ในอำนาจกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

4.1.3 การทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

สำหรับการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา 31 ตรี แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ -) พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติว่า "จังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น

สาธารณูปโภค

2) จังหวัดต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้จนกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นในบริษัทเดียวกันนั้นหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่จังหวัดถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง หมายความว่าบริษัทที่บริษัทจำกัดที่จังหวัดร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

ในระยะแรกที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมิได้มีการขยายอำนาจและกำหนดเงื่อนไขของการก่อตั้งหรือเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดเอาไว้ แต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2511

* รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถวมนวาท ที่ นร 0501/666 ลงวันที่ 15 เมษายน 2529 และสิ่งที่ส่งมาด้วย (บันทึกเรื่ององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา จะตั้งงบประมาณเพื่อใช้ก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ที่กระทรวงมหาดไทยจะจัดสร้างขึ้นได้หรือไม่)

จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยอำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะเข้าไปใช้อำนาจกำกับดูแลโดยมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการอนุมัติหรือไม่ก็ได้ ในเรื่องดังกล่าวนี้นับว่าเป็นข้อเสียอย่างยิ่ง เพราะเมื่อพิจารณาตามหลักการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแล้ว จำเป็นต้องอาศัยความรวดเร็วในการดำเนินการ การที่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนที่ก่อให้เกิดความล่าช้าและยากต่อการปฏิบัติ ทำให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตัดสินใจหารายได้โดยวิธีดังกล่าวเป็นไปได้น้อยมาก ดังนั้น ปัจจุบันจึงไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใดดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคเช่นนี้ โดยควรที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจได้เองในระดับหนึ่ง

4.1.4 การกู้เงิน

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการใดในนามของตนเอง การกู้เงินก็นับว่าเป็นวิธีการดำเนินการอย่างหนึ่ง ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกระทำได้ แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล ประเภทมหาชนซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ ดังนั้นจึงต้องถูกกำกับดูแลโดยรัฐ การทำกิจการใด ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถดำเนินการได้ก็จำเป็นต้องมีรายได้ รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีหลายอย่าง แต่รายได้ตัวอย่างหนึ่งซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำได้คือ การกู้เงิน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 40 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 บัญญัติไว้ว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้... (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคลหรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้จังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี..." จากบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้จะเป็นนิติบุคคลก็ต้องถูกจำกัดอำนาจในการกู้เงินเพราะต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลพิจารณาอนุมัติให้กู้เงินได้หรือไม่

แต่เมื่อพิจารณาจากหลักการปกครองตนเองแล้ว เห็นว่าควรจะให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระที่จะจัดหารายได้ด้วยวิธีการกู้เงินโดยให้สภาจังหวัดเป็นผู้พิจารณาควบคุมกันเอง การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีเป็นขั้นตอนที่เสียเวลาและไม่สะดวกในทางปฏิบัติ ทำให้เป็นผลเสียต่อการดำเนินการกิจการของท้องถิ่น และจากการที่รัฐเข้าไปใช้

อำนาจกำกับดูแลอย่างเข้มงวดดังกล่าวปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจํานวนน้อยมากใช้อำนาจในการกู้เงินดังกล่าวเช่นเงินกู้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงปี 2520 - 2521 คิดเฉลี่ยมีจํานวนเพียงร้อยละ 0.09 ของรายได้รวมทั้งสิ้น⁴³ เพราะติดขัดด้านข้อจัดข้องดังกล่าวและในทางปฏิบัติแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแหล่งเงินกู้ที่สามารถจะกู้ได้จริง ๆ อยู่เพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ จากกองเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกองเงินทุนบำเหน็จข้าราชการส่วนท้องถิ่น การกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่น ๆ ยังไม่เคยปรากฏการกู้ยืมเงินจากกองเงินทุนทั้งสองจึงเท่ากับเป็นการกู้ยืมเงินจากกระทรวงมหาดไทย เพราะแหล่งเงินกู้ทั้งสองเป็นหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย จึงเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในเรื่องกู้เงินน้อยมาก ดังนั้นจึงสมควรที่จะได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยปรับปรุงกฎหมายให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะมีอำนาจกู้เงินได้ภายในวงเงินที่พิจารณาว่าเหมาะสมต่อการดำเนินงานกิจการ เพราะในบางกรณีการลงทุนทำกิจการบางอย่างต้องใช้งบประมาณจํานวนมาก การเปิดโอกาสให้กู้เงินมาลงทุนก่อนแล้วค่อยตั้งงบประมาณขึ้นต่อไป ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากกว่าการกําจัดอำนาจดังเช่นในปัจจุบัน

4.1.5 การขยายสมัยประชุมสภาจังหวัด

การประชุมสภาจังหวัดมีความสำคัญต่อการดำเนินงานอันอยู่ในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การอนุมัติงบประมาณประจำปีก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาจังหวัดสามารถควบคุมการดำเนินงานกิจการของฝ่ายบริหารได้ เช่น การตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การลงมติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการใด ๆ เป็นต้น

กฎหมายได้กำหนดให้ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาจังหวัดกำหนด⁴⁴ ในสมัยประชุมสามัญให้มีกำหนด 15 วัน แต่ผู้ว่า

⁴³สีเลิด กุลประสิทธิ์, "โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 172.

⁴⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 16.

ราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้⁴⁵
 านการเปิดและปิดการประชุม ตลอดจนเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมเป็นอำนาจของผู้ว่า
 ราชการจังหวัด⁴⁶ นอกจากการประชุมสมัยสามัญแล้วในกรณีเมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่ง
 จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้โดยสมัย
 ประชุมวิสามัญกำหนด 7 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้
 ขยายเวลาประชุมออกไปอีกก็ได้⁴⁷

จะเห็นว่าอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุม
 สภาจังหวัดนั้นเมื่ออยู่มาก นับตั้งแต่การเรียกประชุม การย่นหรือขยายเวลาในสมัยประชุม แม้ว่าจะมี
 กฎหมายกำหนดไว้ 15 วันสำหรับสมัยสามัญหรือ 7 วันสำหรับสมัยวิสามัญก็ตาม กรณีเช่นนี้ย่อมส่ง
 ผลต่อการดำเนินงานของสภาจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ทำให้สภาจังหวัดมีอิสระ
 านการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะต้องถูกผู้ว่าราชการจังหวัด
 ำอำนาจกำกับดูแลกำหนดระยะเวลาการประชุมได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ผู้ว่า
 ราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายจึงกำหนดให้
 ำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้มากเพื่อที่จะป้องกันมิให้สภาจังหวัดประชุมกันได้เต็มที่อันอาจเป็น
 อุปสรรคต่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัด หากเป็นกรณีขององค์รบกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล ำนาจกำกับดูแล
 ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาลจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะการพิจารณา
 อนุญาตให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปได้หรือไม่เท่านั้น⁴⁸ จึงเห็นว่าอำนาจของผู้ว่าราชการ
 จังหวัดที่มีต่อเทศบาลเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักแห่งการปกครองตนเองมากกว่าอำนาจ
 ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

45 เรื่องเดียวกัน. มาตรา 17.

46 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

47 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

48 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24 มาตรา 26.

การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องกำหนดเวลาประชุมสภาจังหวัดจะได้รับการแก้ไขให้เหมาะสมไว้ก็ต่อเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยกำหนดให้มีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลแทนรัฐในฐานะเดียวเท่านั้น

4.2 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งและสั่งยกเลิก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำกรอย่างใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายมิได้กำหนดอำนาจของรัฐที่จะไปกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งและสั่งยกเลิกการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัด เหตุที่ไม่ได้กำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ก็เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะตามกฎหมายที่เป็นตัวแทนได้รับการแต่งตั้งมาจากส่วนกลางของรัฐ จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางที่สามารถจะสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใด ๆ ก็ทำได้แม้กระทั่งจะสับเปลี่ยนโยกย้ายจากตำแหน่งดังกล่าวก็ย่อมทำให้รอดอาศัยเพียงเหตุความเหมาะสม ไม่ต้องอาศัยเงื่อนไขของกฎหมาย เช่นเดียวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล

สำหรับการกระทำของสภาจังหวัดกฎหมายได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลโดยสามารถที่จะสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดอันเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 45 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ว่า

"มาตรา 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติ ซึ่งมีข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามติของสภาจังหวัดเข้าลักษณะดังกล่าวในวรรคแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งเพิกถอนมตินั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนดหกสิบวันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่เพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที

ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดตามความในมาตรานี้"

แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีตำแหน่งทางกฎหมายเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่ตามหลักการปกครองท้องถิ่นในส่วนของงานปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องถูกควบคุมโดยสภาจังหวัด ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่กฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้อำนาจพิเศษแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่า "มติของสภาจังหวัดนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด และการใช้อำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยเงื่อนไขของกฎหมายอันเป็นลักษณะหนึ่งของอำนาจกำกับดูแล

มีข้อสังเกตในกรณีขององค์การปกครองท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งว่า การใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐโดยการเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการดังกล่าวจะใช้ต่อการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กรณีของเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้⁴⁹

นับแต่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาในความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดมักจะไม่ค่อยปรากฏ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานของสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดต่างก็ประนีประนอมผ่อนผันให้กับสภาจังหวัดจะปฏิบัติงานอยู่ในลักษณะที่ต้องรับฟังความเห็นหรือภายใต้คำแนะนำของฝ่ายบริหาร และในกรณีที่มีปัญหาดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดในทันที ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะหารือมายังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความเห็นจากกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจ ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้ คือ

(1) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/6095 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2511 มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า สภาจังหวัดเชียงใหม่มีมติตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นมา ทางจังหวัดไม่เห็นด้วยจึงหารือกระทรวงว่า หากจังหวัดจะเพิกถอนมติโดยอาศัย

⁴⁹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 72.

อำนาจตามความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจะเป็นการสมควรหรือไม่นั้น ทางกระทรวงฯ เห็นว่าไม่อาจทำได้ เพราะกฎหมายไม่ได้อำนาจไว้ โดยพิจารณาจากความในมาตรา 27⁵⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และข้อ 84⁵¹ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 จากกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวไม่ได้รับำนาจให้อำนาจสภาจังหวัดที่จะตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้ก็เพราะเป็นกิจการของฝ่ายบริหารโดยตรง และเรื่องนี้อยู่ในทางปฏิบัติไม่อาจเป็นได้ เพราะสภาจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด และเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์อาจเกี่ยวพันกับงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสภาจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้นอกจากนั้น การที่สภาจังหวัดตั้ง

50 มาตรา 27 "สภาจังหวัด มีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้ว รายงานต่อสภาในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ให้สภาจังหวัดเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณารายการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวตามความในมาตรา 37"

51 ข้อ 84 "คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้น สภาต้องเลือกจากสมาชิก ส่วนคณะกรรมการวิสามัญสภาอาจเลือกจากบุคคลภายนอกได้

คณะกรรมการสภาจังหวัดต้องมีจำนวนอย่างน้อยสามคน อย่างมากไม่เกิน 7 คน มีหน้าที่พิจารณาวางโครงการดำเนินกิจการในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำกิจการภายในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา

เมื่อเปิดประชุมสามัญสมัยแรกของทุกปี ให้สภาเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อทำหน้าที่ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และอาจเลือกตั้งคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ตามความจำเป็นแก่กิจการในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการคลังตามข้อ 88 คณะกรรมการข้อบัญญัติจังหวัด คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการศึกษาอบรม คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ คณะกรรมการคมนาคม คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการสวัสดิการประชาชน

ถ้ามีความจำเป็น คณะกรรมการแต่ละคณะอาจตั้งอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยในกิจการเข้า เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วเสนอรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา"

คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นมา ถ้าเป็นเพียงรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินปัญหาได้แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องตั้งในรูปของคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ดีหากการตั้งคณะกรรมการมีความมุ่งหมายในด้านสังคมสงเคราะห์ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ โดยปฏิบัติงานช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านวางโครงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เช่นว่านั้น ก็ไม่ควรที่จะตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นมาให้เป็นที่ยึดมั่นของประชาชน เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด ข้อ 84 ก็เสนอแนะให้ตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ มีหน้าที่ที่จะช่วยวางโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอยู่แล้ว สำหรับกรณีนี้ ในหลักการย่อมเพิกถอนมติได้ตามเหตุผลที่กล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติควรพยายามทำความเข้าใจเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขเสียใหม่อย่าให้เกิดความแตกแยกอันจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันต่อไปได้ ทั้งนี้ วันแต่สภาจังหวัดจะยังป็นกรณตามเดิม จึงพิจารณาเพิกถอนมติตามอำนาจต่อไป

(2) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท 0412/21632

ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2528 เป็นเรื่องที่จังหวัดกาญจนบุรีได้หารือกระทรวงมหาดไทยว่าสภาจังหวัดได้มีมติให้คณะกรรมการสภาจังหวัดทุกคณะดำเนินการของสภานอกสมัยประชุมได้ จะเป็นการขอด้วยข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ.2498 ข้อ 94⁵² หรือไม่ ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้ว

จากตัวอย่างปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเพิกถอนมติของสภาจังหวัดนั้น ปรากฏว่าในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะหารือมายังกระทรวงมหาดไทยก่อนเสมอและในที่สุดก็จะมีการตกลงประนีประนอมกับสภาจังหวัดได้ การใช้อำนาจเพิกถอนดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าเมื่อใดมีการใช้อำนาจดังกล่าวความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดย่อมเกิดขึ้นได้ ปัจจุบันยังไม่มีองค์การที่จะทำการชี้ขาดตัดสินปัญหาดังกล่าวต่างจากประเทศฝรั่งเศสที่มีศาลปกครองควบคุมการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐ แต่สำหรับประเทศไทย หากมีปัญหาขัดแย้งดังกล่าวเป็นข้อพิพาทฟ้องร้องศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะชี้ขาดอำนาจความยุติธรรมในปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาถึงความเหมาะสมในการที่ศาล

⁵²ข้อ 94 "ที่ประชุมสภาอาจลงมติให้คณะกรรมการคณะใดดำเนินการของสภานอกสมัยประชุมได้"

ยุติธรรม เข้ามาซึ่งขาดศักดิ์สิทธิ์ เช่นนี้ เพราะศาลยุติธรรมจะเชี่ยวชาญในด้านการใช้กฎหมายเอกชน แต่สำหรับปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน

4.3 การเข้าดำเนินกิจการแทน

การเข้าดำเนินกิจการแทน หมายถึงการที่รัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค เข้าไปดำเนินการใดกิจการหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ดำเนินการนั้นทั้งที่รัฐได้ตั้งเตือนให้ทำการแล้ว การเข้าดำเนินกิจการแทนเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจกำกับดูแลสาเหตุที่รัฐต้องเข้าไปดำเนินการแทนไม่ใช่วิธีสั่งการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำการดังกล่าวก็ เพราะ ว่าโดยหลักความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐมิได้มีฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงไม่สามารถที่จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการใด ๆ ได้ดังเช่นอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้จะมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองและเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งโดยหลักการแบ่งความสัมพันธ์ทางกฎหมายแล้ว รัฐจะมีแต่เพียงอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น แต่จากการที่กฎหมายกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ยังมีนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอควบคุมบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในลำดับต่าง ๆ ลดหล่นลงมาและเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ล้วนมาจากการแต่งตั้งโดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงอยู่อีกฐานะหนึ่ง กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารดังกล่าวก็สามารถสั่งการและดำเนินการใด ๆ ได้เองโดยตรง ดังนั้นปัญหาที่จะเกิดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้รัฐต้องเข้าไปดำเนินการแทนอันเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลนั้นจึงไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้แต่อย่างใด แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากเดิมให้มาจากการเลือกตั้งอันจะส่งผลทำให้ผู้บริหารดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐ บทบาทของรัฐที่จะเข้าไปใช้อำนาจกำกับดูแลโดยเข้าดำเนินการแทนก็อาจเกิดขึ้นได้

(5) การนำชื่อมาจากทับทิมและรอยยิ้ม

5.1 การนำเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนจัดเป็นเงินรายได้ประเภทหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵³ ที่กฎหมายกำหนดไว้ นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา รัฐจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะพื้นที่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นเขตชนบทประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีฐานะยากจน ทว่าห้องการบริหารส่วนจังหวัดจัดหารายได้ทั้งจากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ภายในพื้นที่ได้เป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการจัดหาบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ รัฐจึงจำเป็นต้องแบ่งรายได้จากส่วนกลางเป็นเงินอุดหนุนเพื่อให้สามารถจัดหาบริการสาธารณะดังกล่าวได้ ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2523 เมื่อครั้งทำหน้าที่ในการจัดการบริหารการศึกษา รัฐบาลยังเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนที่จะโอนไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น⁵⁴ รัฐจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่มักจะนำไปจ่ายเป็นเงินเดือนของข้าราชการครู ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2522 มีสัดส่วนเฉลี่ยถึงร้อยละ 85.5 ของรายได้ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁵ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะได้มีการโอนกิจการการศึกษาไปแล้วทว่าหยอดเงินอุดหนุนลดลงไปมาก แต่รัฐก็ยังคงจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐกำหนดกิจการให้จัดทำไว้ เช่น เป็นเงินอุดหนุนเพื่อจัดทำกิจการในโครงการทางหลวงท้องถิ่น โครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก อันจัดได้ว่า เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งรัฐจะต้องเข้ามาควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินดังกล่าว หยอดเงินอุดหนุนดังกล่าวเมื่อเทียบกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดแล้วก็มีสัดส่วนที่สูงพอสมควร ดังจะเห็นได้จากตารางข้อมูลเงินอุดหนุนในปี พ.ศ. 2531 - 2533 ดังต่อไปนี้

⁵³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 40.

⁵⁴พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 มาตรา 7 มาตรา 8.

⁵⁵สีเลิต กุลประสิทธิ์ "โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหัพภาค มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 165.

ตารางที่ 1 แสดงยอดเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรัฐ (ปี พ.ศ.2531 - 2533)

(หน่วย : บาท)

ปี พ.ศ.	เงินอุดหนุนจากรัฐ	รายได้ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2531	564.770,174	2.570.259,520
2532	747.343.281	3,249,876,875
2533	843,618,705	3,874.851,845

(ที่มา : กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่ายอดเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรัฐนั้นมีจำนวนมาก ดังเช่น ในปี พ.ศ.2533 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐด้วยมีจำนวนทั้งหมด 3,874.851.645 บาท ขณะที่ยอดเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลมีจำนวน 843.618.705 บาท คิดเป็นสัดส่วนที่ร้อยละ 21.8 ของรายได้ทั้งหมดดังกล่าว จากข้อมูลนี้แสดงให้เห็นถึงฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องอาศัยงบประมาณจากรัฐเป็นเงินอุดหนุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเป็นจำนวนที่ไม่น้อย เกือบถึง 1 ใน 4 ของรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของเงินอุดหนุนที่จัดสรรมาให้ดังกล่าว รัฐก็ต้องวางระเบียบกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการใช้จ่ายเงินจำนวนนี้แตกต่างไปจากเงินรายได้ประเภทอื่น ดังจะเห็นได้จากกฎเกณฑ์ในระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2529

ข้อ 40 การรอนเงินงบประมาณรายจ่ายจากหมวดเงินอุดหนุนไปเพิ่มจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด ให้รอนได้โดยขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 43 การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่แจ้งประกอบงบประมาณรายจ่ายในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ หรือเงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสมให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่แจ้งประกอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ (กระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานงบประมาณแล้วแต่กรณี) ให้เปลี่ยนแปลงโครงการใดแล้วให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ๆ ด้วย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

ข้อ 36 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาที่ปรากฏว่าราคาของผู้เสนอต่ำสุดรายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือทำตามข้อ 35(3) ยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามลำดับ ดังนี้ . . .

(3) ถ้าดำเนินการตาม (2) แล้วไม่ได้ผล ให้เสนอความเห็นต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้าง เพื่อประกอบการวินิจฉัยว่าจะสมควรลดรายการ ลดจำนวนหรือลดเนื้องานหรือขอเงินเพิ่มเติม หรือยกเลิกการสอบราคาเพื่อดำเนินการสอบราคาใหม่ เว้นแต่กรณีเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมดหรือบางส่วน ให้รายงานขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยก่อน

ข้อ 129 สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือวิสาหกิจที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ให้ดำเนินการ ดังนี้ . . .

(2) ถ้างบประมาณดำเนินการตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้รายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอจังหวัดเพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้ามีการเพิ่มวงเงินให้รายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอจังหวัด เพื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณก่อน

จากระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐจะใช้อำนาจกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดโครงการโดยกำหนดว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อจัดทำโครงการทางหลวงท้องถิ่น โครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก และโครงการที่เสนอขอมาเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อได้รับงบประมาณไปแล้วการจัดทำงบประมาณก็ต้องถูกควบคุม

โดยรัฐ เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานงบประมาณแล้วแต่กรณี เป็นต้น หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนมีทั้งกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานงบประมาณ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดอิสระที่จะต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพราะต้องกระทำตามระเบียบที่จะต้องขออนุมัติต่อส่วนกลาง กฎเกณฑ์ในการใช้เงินอุดหนุนก็มีมากกว่ากฎเกณฑ์ในการใช้เงินงบประมาณประเภทอื่น ดังนั้นการที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากเท่าใด ก็จะมีผลทำให้ความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงไปเท่านั้น ถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการที่จะพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นและมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ซึ่งตามหลักการปกครองตนเองแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ต้องมีอิสระภายในขอบเขตพอสมควร เพื่อที่จะได้กระทำการให้บริการประชาชนสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การที่รัฐกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในบางกรณีอาจทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งจำต้องดำเนินกิจการไปตามระเบียบเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วกิจการที่จำต้องดำเนินไปตามระเบียบนั้นไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นต้องการเงินงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อม แต่ท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนมาเพื่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น การที่จะนำเงินไปแก้ไขปัญหามลพิษให้สมประโยชน์ของท้องถิ่นก็ต้องขออนุมัติจากรัฐก่อน ซึ่งเป็นผลเสียของการที่ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประการหนึ่ง แต่ในปัญหาดังกล่าวนี้ทางแก้ไขที่แท้จริงต้องพิจารณาปรับปรุงรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สามารถมีรายได้เป็นของตนเองได้มากที่สุด เพื่อที่จะได้พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลน้อยลง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้พัฒนาตามหลักปกครองตนเองของท้องถิ่น

5.2 การวางระเบียบปฏิบัติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดเรื่องสำคัญ ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ เป็นต้น แต่สำหรับรายละเอียดที่จะดำเนินการให้บริการประชาชนให้เรียบร้อยได้นั้น กฎหมายแม่บทดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎหมายลำดับรอง ในรูปของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ กำหนดรายละเอียด

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจกฎหมายลำดับรองไว้ คือ

มาตรา 20 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด

มาตรา 43 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

มาตรา 49 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับจะส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดถือปฏิบัติเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินงานกิจการซึ่งระเบียบ ข้อบังคับ ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ คือ

- ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2527 ของกระทรวงมหาดไทย
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2531
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ - จ่าย และเก็บเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2509
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการสถานธนาคุณบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2521
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2528 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2530

ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านี้ถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนรัฐ ดังนั้น ถ้าหากจะพิจารณาถึงความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติงานของตนเองได้ดังเช่นกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจกำหนดระเบียบข้อบังคับเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อจัดการในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน การเงิน และการพัสดุเป็นของตนเอง⁵⁶ แต่สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีความเป็นอิสระน้อยเพราะการที่ให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวได้ก็เท่ากับเป็นการให้อำนาจกำกับดูแลแก่รัฐโดยทางอ้อมประการหนึ่ง การให้อำนาจกำกับดูแลโดยวิธีออกระเบียบข้อบังคับจะกระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มากถ้าหากว่าระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ เกิดความเรียบร้อยอันเป็นหลักการทั่วไปของการออกกฎหมายแม่บทซึ่งกฎหมายลำดับรองจะออกมาขัดแย้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทย่อมไม่ได้ อย่างไรก็ตามระเบียบข้อบังคับบางประการที่ออกมาซึ่งบังคับแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ให้อำนาจแก่รัฐที่จะพิจารณาอนุมัติรายละเอียดบางอย่างในการดำเนินงานกิจการ เช่น ระเบียบที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ให้อำนาจอนุมัติในการให้ เช่าสิ่งสาธารณทรัพย์ที่มีกำหนดเกินสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁷ เป็นต้น ในการกำหนดอำนาจอนุมัติดังกล่าวไว้ในระเบียบข้อบังคับเท่ากับเป็นการขยายขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลซึ่งโดยปกติแล้วควรจะถูกกำหนดไว้ว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น รายละเอียดในกรณีดังกล่าวจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นน

บทต่อไป

⁵⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 97(4).

⁵⁷ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2531 ข้อ 6(2).

5.3 การแนะนำตรวจสอบกิจการ

โดยปกติกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐที่จะควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการแนะนำตรวจสอบกิจการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไป อันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ได้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้..." แต่สำหรับกรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีในกฎหมายจัดตั้งแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารส่วนใหญ่มักเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งมาจากปลัดจังหวัด เป็นต้น ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้ถูกนำมาบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติรัฐโดยกระทรวงมหาดไทยก็ได้ใช้อำนาจกำกับดูแลโดยการแนะนำแนวทางปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปของหนังสือสั่งการ ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวส่วนใหญ่มักเกิดจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาในการปฏิบัติงาน จึงได้ขอคำแนะนำจากกระทรวงมหาดไทย โดยทำเป็นหนังสือหารือมายังกระทรวง ซึ่งแต่ละปีก็มีปัญหาที่หารือเข้ามายังกระทรวงอยู่เสมอ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิมีปัญหาว่าในการประชุมสภาจังหวัดสมัยสามัญได้มีการพิจารณาเลือกตั้งกรรมการคลังโดยกำหนดจำนวนที่ต้องการไว้ 6 คน และในการเลือกตั้งได้มีการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับเลือก 12 คน จากการนับบัตรลงคะแนนปรากฏว่ามีบัตรอยู่ 1 บัตร เขียนชื่อบุคคลที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อไว้รวมอยู่ด้วย จึงมีปัญหาว่าบัตรนี้จะเสียทั้งฉบับ หรือเสียเฉพาะบัตรที่เขียนชื่อบุคคลที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อนั้น ผลที่สุดสภาจังหวัดวินิจฉัยไปก่อนว่า บัตรนี้เสียเฉพาะชื่อของบุคคลที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อ ส่วนชื่อบุคคลอื่นที่ได้รับการเสนอถูกต้องไม่เสีย นับคะแนนต่อไปได้ กระทรวงมหาดไทยได้ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า เห็นด้วยกับความเห็นชอบของสภาจังหวัดที่ได้วินิจฉัยไปก่อนแล้วนั้น ทั้งนี้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/4834 ลงวันที่ 4 เมษายน 2509 เรื่อง หารือเกี่ยวกับการตีความตามข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังมีกรณีตัวอย่างอีกหลายกรณีเช่นดังที่ปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

ที่ มท 0309/6124 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2513 เรื่อง หรือสมาชิกสภาจังหวัดเสนอผู้ติดต่อ
เปิดอภิปรายทั่วไป หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0412/ว 896 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2528
เรื่องหรือการประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0412/2479
ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2530 เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเมื่อมีการแปรญัตติตัดเงินงบประมาณ
เป็นต้น การแนะนำตรวจสอบกิจการโดยรัฐในกรณีดังกล่าว ถ้ามิได้เป็นการก้าวท้าวอำนาจตัดสินใจ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วนับว่ามีประโยชน์ที่จะทำให้เกิดความเรียบร้อยในการปฏิบัติ
งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง

