

### บทที่ 3

#### ฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามความเป็นมาและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดของตนเอง โดยมีกรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา ทาหน้าที่ที่ตามนโยบายของรัฐบาล ของทุกกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมในขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดยังทาหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้คอยช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทาหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวแล้ว จึงสามารถแบ่งฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายได้ 3 ฐานะคือ ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

#### 3.1 ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง โดยเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวประกอบด้วย อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองกิ่งภูมิภาค-กิ่งท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 3.1.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป คือ

- 1) การบริหารราชการ
- 2) การบริหารงานบุคคล

1) การบริหารราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในจังหวัด โดยรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้มอบนโยบายให้จังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงหมายถึงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้นำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยการใช้ทรัพยากรด้านการบริหารที่มีอยู่ในจังหวัด เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เป็นต้น

เพื่อให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติถึงอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้<sup>1</sup>

- บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ
- บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง
- กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่มีใช้ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด
- ประสานงานและร่วมมือข้าราชการอื่น ๆ เช่น ข้าราชการทหาร
- เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- ควบคุมดูแล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
- กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ
- บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา. 57.



การบริหารราชการดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยมีให้มีการปฏิบัติที่ผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องนำเอานโยบายของรัฐบาลมาวิเคราะห์ จัดทำแผนโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยมีการวางแผน ตั้งคณะทำงาน คณะที่ปรึกษา โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน มูลนิธิ ชมรม สมาคมต่าง ๆ และประชาชนโดยทั่วไปทั้งภายในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของบประมาณต่อไป

นอกจากนั้น ทุกครั้งที่มีการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือคำแนะนำของผู้ตรวจราชการกระทรวงด้วย

การกำกับดูแล เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดลักษณะหนึ่ง โดยกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ในจังหวัด ปรระสานงาน และร่วมมือกับข้าราชการทุกฝ่ายในการพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและช่วยเหลือ สนับสนุน หากเกินขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหากมีการกระทำที่มีผลเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนแล้ว ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทนของรัฐบาลที่จะต้องแก้ไข

2) การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การเป็นประธานอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด) การบรรจุ แต่งตั้ง (โยกย้าย) ข้าราชการ การแต่งตั้งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ การดำเนินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์<sup>2</sup>

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติด้วยระบคุณธรรม คือ ยึดถือหลักความรู้ ความสามารถ และ

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 23.

ความเป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานอนุกรรมการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด) โดยจะต้องกำหนดนโยบายและระบบบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการในจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของทุกกระทรวง ทบวง กรม

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่สอบแข่งขันได้ การแต่งตั้งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง กรณีที่มีตำแหน่งว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติงานได้ การแต่งตั้ง (โยกย้าย) หรือการสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการอนุญาตลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีชื่อหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และการดำเนินทางวินัยทั้งประเภทความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมีชื่อหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออก ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัดพิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติประการใด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะสั่งการหรือปฏิบัติตามมตินั้น สำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งลงโทษ ดังนี้

- ภาคทัณฑ์
- ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10%
- ลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เป็นวิธีการหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น ส่วนการร้องทุกข์ ถ้ากรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์ไม่ได้เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาและสั่งคำร้องทุกข์ของข้าราชการผู้นั้น

นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารราชการ และบริหารงานบุคคล ตามลำดับแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ตามพระราช



บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้น

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และกฎหมายที่ดินดังกล่าวได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตจังหวัดของตน โดยจำแนกออกเป็นดังนี้

- อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและการอนุมัติ
- อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแล

1) การอนุญาตและการอนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตทำไม้ในเขตจังหวัด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เช่น

- การให้บุคคลทำการเก็บไม้ไหลลอยหรือการแผ้วถางป่า
- การตัดฟ่อนซากระค้ำภาคหลวง ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้แล้ว

ป่าไม้แล้ว

- การให้บุคคลเก็บหาของป่าหวงห้าม
  - การให้บุคคลทำการค้าแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ เว้นแต่การขอตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้
  - การโอนใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต และการพักใช้ใบอนุญาต
- การเคลื่อนย้ายไม้สักที่เคยอยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้าง หรือเคยอยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้มาแล้ว 5 ปีขึ้นไปออกนอกเขตจังหวัด

สำหรับการอนุญาต อนุมัติการใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตจังหวัด ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เช่น

- การอนุญาตระเบิดหินและย่อยหิน
- การขุดหรือคูดทราย
- การเก็บหินลอย
- การต่อใบอนุญาตกรณีที่ดินได้อนุญาตไว้แล้ว
- การอนุมัติออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

โดยการเดินสำรวจและการขอออกเฉพาะรายที่มีเนื้อที่เกิน 50 ไร่

2) การตรวจสอบและกำกับดูแล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและกำกับดูแล การทำไม้ในเขตจังหวัด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เช่น

- การรับคำขอจดทะเบียนตราประทับไม้ของเอกชนเพื่อเสนอ  
อธิบดีกรมป่าไม้พิจารณาสั่งการ

- การรับแจ้งความกรณีตราประทับไม้ของเอกชนสูญหาย
- การตรวจการแปรรูปไม้และกิจการของผู้รับอนุญาต
- การยึดบรรดาเครื่องมือหรือเครื่องใช้ สัตว์พาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิดไว้
- การเปรียบเทียบปรับ และมีอำนาจในฐานะพนักงานฝ่ายปกครอง  
ชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477

สำหรับการตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากที่ดินใน  
เขตจังหวัดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เช่น

- การพิจารณาเรื่องวิธีปฏิบัติ และการแก้ไขปัญหา อุปสรรค  
ข้อขัดข้องเกี่ยวกับการคุ้มครอง

- การประกาศท้องที่ที่จะทำการสอบเขตที่ดินทั้งตำบล
- การพิจารณาแก้ไขหนังสือสำคัญ (ส.ค.1) กรณีที่มีการแจ้ง  
ผิดพลาดคลาดเคลื่อน

- การพิจารณา กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อใช้ในการ  
เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทั่วไปของผู้ว่าราชการ  
จังหวัดดังกล่าว จะเป็นลักษณะการกำกับดูแลให้ข้าราชการ ทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและ  
นโยบายของรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง ในด้านการบริหารราชการ การ  
บริหารงานบุคคล และการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีอำนาจ หน้าที่ในการอนุญาต การอนุมัติ  
การตรวจสอบ และกำกับดูแล ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเหนือการ  
กระทำทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้  
พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้น

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยราชการบริหารส่วน  
ท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหาร



ส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางจะพูดถึงเฉพาะรูปแบบของ  
 สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนรูปแบบขององค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัด จะพูดถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

คำว่า "ควบคุมดูแล" ต่อไปนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า "กำกับดูแล" แทนเนื่อง  
 จากว่าปัจจุบันการใช้คำว่า "กำกับดูแล" จะเป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายมหาชนโดยทั่วไปแล้ว<sup>3</sup>  
 ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล ทั้ง ๆ ที่  
 พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นยังใช้คำว่า ควบคุมดูแล อยู่ เช่น

- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 มาตรา 34 บัญญัติว่า ผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 71 บัญญัติว่า ให้ผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา  
 99 บัญญัติว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา  
 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหน่วยราชการบริหาร  
 ส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาใน 2 ส่วน คือ

- 1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง
- 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

การกระทำทางปกครอง ในที่นี้ หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ที่มาจากเจ้า  
 หน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อที่จะปฏิบัติการให้  
 เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน<sup>4</sup> เช่น การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาต การระงับ  
 หรือเพิกถอนการกระทำ การสั่งการ การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน เป็นต้น

<sup>3</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, "รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น", รวม  
 บทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2539, หน้า 43.

<sup>4</sup>ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 (พิมพ์ครั้งที่ 4), พ.ศ. 2538, หน้า 158.

การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ในที่นี้หมายถึง การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายอีกลักษณะหนึ่งซึ่งใช้กับตัวองค์กรหรือตัวบุคคล เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคล<sup>5</sup> เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การสั่งพักการปฏิบัติราชการ การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เป็นต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) สุขาภิบาล สุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด<sup>6</sup> โดยการบริหารงานอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยข้าราชการและกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่ถ้าสุขาภิบาลใดมีรายได้เกิน 5 ล้านบาทต่อปีโดยไม่รวมเงินอุดหนุน นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจะพ้นจากการเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง โดยเป็นที่ปรึกษาสุขาภิบาลและกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลแทน

#### อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลสุขาภิบาล

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1. การอนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาลและแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการลงชื่ออนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาล ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ และเป็นผู้อนุมัติแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลทั้งกิจการภายในเขตสุขาภิบาลและนอกเขตสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้แผนการดำเนินงานของสุขาภิบาลมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

วิธีการเสนอและพิจารณาขอปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลตามข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. 2498 กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

<sup>5</sup>พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พ.ศ. 2535, หน้า 50.

<sup>6</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว 179 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528.



(1) กรรมการสุขาภิบาลเสนอข้อปรีกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยทำเป็นหนังสือและมีกรรมการสุขาภิบาลรับรองอย่างน้อยสองคน แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะเป็นผู้รับรอง เว้นแต่เป็นร่างข้อบังคับที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

(2) การเสนอข้อปรีกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลจะต้องมีหลักการของร่างและเหตุผลที่เสนอร่างดังกล่าวประกอบด้วย เมื่อประธานได้รับร่างที่เสนอมาดูเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว จะส่งสำเนาแก่กรรมการสุขาภิบาลล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันก่อนประชุม เว้นแต่เป็นการเร่งด่วนอาจน้อยกว่าสามวันก็ได้

(3) การประชุมพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลจะประชุมพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ โดยประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาล ไม่นต่ำกว่าหนึ่งในสามของผู้เข้าร่วมจะประชุมปรึกษาคด้วย

(4) ภายในเวลาที่ที่ประชุมกำหนด ผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ก็ให้เสนอคำแปรข้อปรีกษาล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานอนุกรรมการ โดยมีผู้รับรองเช่นเดียวกับการเสนอร่างข้อบังคับ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วต้องเสนอร่างข้อบังคับนั้นพร้อมทั้งรายงาน และบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล และประธานกรรมการสุขาภิบาลจะส่งสำเนาร่าง และรายงานนั้นแก่กรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่า 1 วัน ก่อนวันนัดประชุม ยกเว้นแต่เป็นการเร่งด่วน

(5) การพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ในวาระที่สอง ให้ปรีกษาเรียงลำดับเฉพาะข้อที่มีการแปรข้อปรีกษา หรือที่คณะอนุกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น

(6) ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมลงมติว่าจะตราเป็นข้อบังคับสุขาภิบาลหรือไม่

ข้อบังคับที่คณะกรรมการสุขาภิบาล มีมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น จะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติและได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสุขาภิบาลแล้ว 7 วัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน หรือถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบังคับให้ใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ประกาศนั้น

## 2. การตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาลว่าเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ.2498 หรือไม่ โดยคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องประชุมกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ถ้าเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

เนื่องจาก การบริหารงานสุขาภิบาลเป็นการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ดังนั้น การประชุมจึงเป็นกระบวนการบริหารที่สำคัญของสุขาภิบาลโดยคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง ถ้าเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ โดยในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องมีกรรมการสุขาภิบาลเข้าร่วมประชุม ไม่นต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะครบองค์ประชุม

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่ลงคะแนน โดยกรรมการสุขาภิบาลคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ทั้งนี้ การประชุมคณะกรรมการจะเป็นการประชุมโดยเปิดเผย หรือเป็นการประชุมลับแล้วแต่ลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม

## 3. การสั่งให้เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยต่อประชาชน หรือ ขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การกระทำที่สุขาภิบาลได้กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือ เป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่สุขาภิบาลตั้งอยู่มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำของสุขาภิบาลได้ การใช้อำนาจดังกล่าว เป็นลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้าไปกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาลซึ่งอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงกิจการภายในของสุขาภิบาลได้

## 4. มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสุขาภิบาล และตรวจสอบกิจการ เรียบเรียงงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ



ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งผู้ให้คำแนะนำ ตักเตือน และควบคุม ตรวจสอบสุขาภิบาล โดยในแต่ละปีผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกไปตรวจเยี่ยมหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะการออกไปชี้แจงนโยบาย แนะนำและตักเตือนการปฏิบัติงานประจำปี หากปรากฏว่ามีข้อร้องเรียนหรือจังหวัดไม่ได้รับผลการรายงานการปฏิบัติงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถตรวจสอบ เรียกดูเอกสารหรือสถิติต่าง ๆ มาตรวจได้ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของสุขาภิบาลถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย มีประสิทธิภาพ

#### 5. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลงบประมาณ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการเบิกจ่ายเงินและการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของสุขาภิบาลหลายประการ เช่น การอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันหรือการจ่ายเงินของสุขาภิบาลซึ่งไม่มีงบประมาณอนุมัติไว้ในกรณีฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยหรืองบประมาณที่อนุญาตไว้ไม่เพียงพอ การอนุมัติก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปในหมวดค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน การอนุมัติให้ยืมเงินสะสมที่เก็บรักษาไว้ทดลองจ่ายในกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และการอนุมัติให้สุขาภิบาลจ่ายขาดเงินสะสม เป็นต้น

#### ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

##### 1. การเรียกกรรมการสุขาภิบาล หรือ พนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในด้านการให้ชี้แจง การสอบสวนกรรมการสุขาภิบาลและพนักงานสุขาภิบาล หากปรากฏว่ามีการประพฤติตัวที่เสื่อมเสีย หรือมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสอบข้อเท็จจริง หรือตั้งกรรมการสอบสวน หรือเรียกกรรมการสุขาภิบาล พนักงานสุขาภิบาลคนหนึ่งคนใดมาชี้แจงและสอบสวนได้ เช่น กรรมการสุขาภิบาล ที่มาจากการเลือกตั้งสามารถพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยมีความเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาลหรือราชการ กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพต่อประชาชนหรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นต้น

##### 2. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาลซึ่งประกอบด้วย

ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่น จะมีองค์กรับผิดชอบในการกำกับดูแล ในระดับต่าง ๆ คือ ระดับสูง ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) และระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำสุขาภิบาล (อ.ก.สภ.สุขาภิบาล)

สำหรับคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด

(อ.ก.สภ.จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด คลังจังหวัด ประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 2 คน เป็นอนุกรรมการ และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ สำหรับอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงและคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสุขาภิบาล โดยเป็นประธานคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ลูกจ้างสุขาภิบาลได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า จากรูปแบบสุขาภิบาลดังกล่าว มีปัญหาและจุดอ่อนดังนี้

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดการกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง
- ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครองของสุขาภิบาลที่มีปัญหาและจุดอ่อนคือ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนหรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วน



ภูมิภาคที่ใช้อำนาจ เข้าไปกำกับดูแลการปฏิบัติการของสุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรงโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจว่าถูกต้องมีเหตุผลหรือไม่ จึงควรมีองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคลของสุขาภิบาลที่มีปัญหาและจุดอ่อนคือ การบริหารงานบุคคลที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาลในระดับจังหวัด ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด ยกเว้นประธานกรรมการ ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น คณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด คลังจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 2 คน เป็นอนุกรรมการ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จึงเป็นลักษณะของการให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของสุขาภิบาล เนื่องจาก ไม่มีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด จึงเห็นควรมีตัวแทนของประชาชนด้วย เช่น กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นต้น

2) เทศบาล เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยการบริหารงานอยู่ในรูปแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และคณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร<sup>7</sup>

#### อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาล

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2496, มาตรา 9, 10, และ 11 ตามลำดับ.

1. การสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี

กล่าวคือ หากปรากฏว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใด ปฏิบัติการหรือกระทำการไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ทางราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการเมืองอำนาจที่จะ สั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

การสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการของ คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเสียก่อน แต่ถ้าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรียังไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะมีอำนาจเพิกถอนหรือ ระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการไว้ก่อนได้ และการปฏิบัติการหรือกระทำการต้องเป็นไปใน ทางที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ทางราชการ

สำหรับผู้ที่มิอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการ หรือการกระทำไว้ก่อนคือ นายอำเภอสำหรับเทศบาลตำบล และผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับ เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

2. การขยายเวลาการประชุม ในปีหนึ่งจะมีสมัยประชุมสามัญ สองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญ ประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด<sup>8</sup>

สภาเทศบาลจะประชุมครั้งแรกภายใน 90 วัน นับตั้งแต่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นลง การประชุมสามัญสมัยหนึ่งๆ มีระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน ถ้ามีความจำเป็นที่จะขยายระยะเวลาการประชุมออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ จังหวัด

3. การอนุมัติเทศบัญญัติ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่มี ข้อขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60.



3.1 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้

3.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือ

ให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ หมายถึง กฎ ข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับในเขตเทศบาลเท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อตัวบทกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลและไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณานั้น สามารถทำโดยคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งก็ได้ ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องการเงินต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองร่างเทศบัญญัติฉบับนั้นด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณของเทศบาล

สำหรับการเสนอร่างเทศบัญญัติ สามารถทำได้ 3 วาระคือ

- วาระแรก เป็นวาระการพิจารณาหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ
- วาระที่สอง เป็นวาระการแก้ไขรายละเอียด หรือเรียกว่า การแปรญัตติ
- วาระที่สาม เป็นการลงมติ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นสุดท้ายของการพิจารณาว่าสามารถจะนำมาใช้บังคับได้หรือไม่

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าว หลังจากที่ผ่านมาพิจารณาแล้ว ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร) หรือนายอำเภอท้องที่ (กรณีเป็นเทศบาลตำบล) เพื่อลงนามภายใน 15 วัน ซึ่งหากเห็นชอบก็ให้ลงนามอนุมัติภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ ส่วนกรณีที่ไม่เห็นด้วย จะส่งคืนกลับมาให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงก็เสนอเพื่อลงนามใหม่ เป็นการยืนยันมติของสภาเทศบาล แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอท้องที่ไม่ลงนาม ให้เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้น ก็ส่งคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้นจะตกไป

นอกจากนั้นในกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทางที่ได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีการประชุมสภาเทศบาลในคราวต่อไป ก็จะนำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ เมื่อสภาเทศบาลอนุมัติแล้วเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป

4. การมีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบการปฏิบัติการ เรียกตรวจรายงาน เอกสาร สถิติต่าง ๆ จากเทศบาลมาตรวจ

การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบการปฏิบัติการหรือกระทำการของเทศบาลและเรียกตรวจรายงาน เอกสาร สถิติต่าง ๆ ของเทศบาลมาตรวจเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ได้ปฏิบัติการหรือกระทำการอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือราชการ ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือการกระทำ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกตรวจรายงาน เอกสาร สถิติต่างๆของเทศบาลมาตรวจ หากเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะชี้แจง แนะนำ ตักเตือน เพื่อให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ทราบถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

#### 5. การอนุมัติการจ่ายเงิน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการจ่ายเงินของเทศบาลในกรณีดังนี้

5.1 การจ่ายเงิน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 (ทวี) กล่าวคือ เป็นการจ่ายเงินจากรายได้ของเทศบาลที่มาจากเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เทศบาล

5.2 การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล

#### 5.3 การจ่ายเงินอุดหนุน

ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

1. การเสนอให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือ



แก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งไปตามความเห็นนั้นก็ได้

อนึ่ง ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวหาว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดุลพินิจโดยพิจารณาว่าสมควรจะเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่ออภิปรายคำร้องนั้นว่าสมควรจะส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิบัติตามมตินั้น ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวและในระหว่างการสอบสวนถ้าพิจารณาเห็นว่าการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน สามสิบวัน

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวได้กล่าวคือ เมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ และเมื่อคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควร เท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกไปให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่

## 2. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล เช่น ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ จะมีองค์การรับผิดชอบในการกำกับดูแลในระดับต่าง ๆ คือระดับสูงสุดได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ระดับจังหวัดได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) และระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล)

สำหรับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด

(อ.ก.ท.จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น และมีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล พนักงานเทศบาลในระดับจังหวัดในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) โดยกำกับดูแลในการบรรจุ แต่งตั้ง โอน โอนย้าย เลื่อนระดับ และอื่น ๆ ของพนักงานเทศบาลตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา

จะเห็นได้ว่า จากรูปแบบเทศบาลดังกล่าวมีปัญหาหรือจุดอ่อน คือการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง
- ข. การกำกับดูแลเหนือองค์การและบุคคล

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง การใช้ อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครองของเทศบาลที่มีปัญหาและจุดอ่อน คือ จะมีลักษณะ เช่นเดียวกับกับสุขาภิบาล กล่าวคือ การใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือกระทำ การของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีหากปรากฏว่าการปฏิบัติการหรือกระทำการจะเป็นไปในทาง ที่เสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ทางราชการ แต่การใช้ อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อเทศบาล ดังกล่าวจะแตกต่างจากสุขาภิบาลที่ว่า เป็นการใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือ การกระทำไว้ก่อนเท่านั้น แล้วให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อวินิจฉัย สั่งการต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นการใช้อำนาจเข้าไปกับ คุมดูแลการปฏิบัติการหรือกระทำการของเทศบาลจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง ปราศจากการตรวจสอบอยู่ดี จึงเห็นควรมีองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัดดังกล่าว เช่นเดียวกับสุขาภิบาล



ช. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคลของเทศบาลที่มีปัญหาและจุดอ่อน คือ การบริหารงานบุคคลที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลในระดับจังหวัด ตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด ไม่มีตัวแทนของเทศบาลแต่อย่างใด คณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ จึงเป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของข้าราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับสุขาภิบาล นอกจากนี้ จำนวนคณะอนุกรรมการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต่าง ๆ มีจำนวนมากเกินไป หัวหน้าส่วนราชการบางคนยังไม่รู้เรื่องเทศบาลด้วยซ้ำไป จึงเห็นควรมีให้มีตัวแทนของเทศบาลเป็นคณะอนุกรรมการร่วมด้วยและแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประชุม

3) เมืองพัทยา เมืองพัทยাজัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่เมืองพัทยา ซึ่งเดิมเป็นสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายทะเลและเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญที่มีปัญหาหลาย ๆ ด้าน เช่น การวางผังเมือง สิ่งแวดล้อมและการรักษาความปลอดภัยและการบริการนักท่องเที่ยว เป็นต้น โดยได้นำรูปแบบของเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาทดลองมาใช้ เรียกว่า "เมืองพัทยา" มีโครงสร้างและการบริหารงานแตกต่างจากเทศบาลโดยทั่วไปซึ่งประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา และ ปลัดเมืองพัทยา<sup>10</sup>

- สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวน 9 คน และประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจากบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรวมจำนวน 8 คน

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2525, มาตรา 8.

- ปลัดเมืองพิทยา มาจากการแต่งตั้งจากนายกเมืองพิทยา โดยการ  
ทาลัญญาว่าจ้าง ด้วยความเห็นชอบของสภาเมืองพิทยา ปลัดเมืองพิทยาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเมือง  
พิทยา

### อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเมืองพิทยา

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1. การให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติและการอนุมัติร่างข้อบัญญัติ

ชั่วคราว

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติ  
ของเมืองพิทยา ดังนี้

- การให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ เมื่อสภาเมืองพิทยา  
เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติแล้ว ปลัดเมืองพิทยาจะส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด  
ชลบุรีพิจารณา ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ปลัดเมืองพิทยา  
จะเสนอนายกเมืองพิทยา เพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป กรณีที่ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดชลบุรีไม่เห็นชอบด้วยแต่สภาเมืองพิทหายืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อย  
กว่า 11 เสียง ร่างข้อบัญญัตินั้นก็สามารถประกาศและใช้บังคับได้

- การอนุมัติร่างข้อบัญญัติชั่วคราว กรณีฉุกเฉินหรือมีความ  
จำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับการบริหารราชการเมืองพิทยา และไม่อาจเรียกประชุมสภาเมืองพิทยาให้  
ทันเวลาได้ ปลัดเมืองพิทยาต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพิทยาลงชื่อและประกาศใช้เป็น  
ข้อบัญญัติชั่วคราวได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนและในการประชุมสภาเมือง  
พิทยาคราวต่อไปจึงนำข้อบัญญัติชั่วคราวดังกล่าว เสนอต่อสภาเมืองพิทยาเพื่ออนุมัติ

2. การอนุญาต

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เป็นผู้อนุญาตให้ปลัดเมืองพิทยา  
ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบเสียหายอากรที่ค้างชำระมาขายทอดตลาด การกำกับดูแล  
ลักษณะ เช่นนี้เป็นการกำกับดูแลก่อนกระทำการของปลัดเมืองพิทยา

3. การสั่งเพิกถอนและระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการของ  
ปลัดเมืองพิทยา

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่าปลัดเมืองพิทยาปฏิบัติ  
การในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพิทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อระเบียบ กฎหมาย



และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีได้แนะนำ ดักเตือนแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ แต่ในกรณีฉุกเฉินหรือรีบด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

นอกจากนั้น เรื่องที่ปลัดเมืองพัทยาจะเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยจะต้องเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความคิดเห็นประกอบเรื่องดังกล่าวด้วย

#### 4. การเรียกประชุมสภาเมืองพัทยา

การเรียกประชุมสภา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะเรียกประชุมสภาเมืองพัทยารั้งแรกภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้งทั่วไป สำหรับการประชุมสภาเมืองพัทยา ครั้งต่อไปให้นายกเมืองพัทยาเป็นผู้เรียกประชุม แต่ถ้านายกเมืองพัทยาไม่เรียกประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะเป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยา ซึ่งโดยปกติสภาเมืองพัทยาจะประชุมกันอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

#### 5. การปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยมีอำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยายี่แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

#### ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

##### 1. การยุบสภาเมืองพัทยา

ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่าเกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างรุนแรงในสภาเมืองพัทยา มีการรวมกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ สมาชิกสภาเมืองพัทยาขาดการประชุม ซ้ำระเบียบวินัย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเมืองพัทยา โดยไม่อาจจัดการบริการสาธารณะที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจที่จะเสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเมืองพัทยาได้

การยุบสภาเมืองพัทยา จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุกรณีเดียวกันและจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

2. การให้นายกเมืองพัทยาหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยาลออกจากตำแหน่ง

- การอนุมัติให้นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาลออกจากตำแหน่งโดยนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยายื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี พร้อมแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการลาออกด้วย

- การสั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยากลับจากตำแหน่ง ในกรณีที่มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาไม่มาประชุมสภาเมืองพัทยาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยนายกเมืองพัทยาเป็นผู้ที่รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทราบเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

- การสั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยากลับจากตำแหน่ง ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกสภาเมืองพัทยาคบคิดขัดขวางคดีผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือกระทำการอันต้องห้ามซึ่งต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัท ซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนก่อน หากคณะกรรมการมีความเห็นว่าขาดคุณสมบัติตามข้อกล่าวหาและผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นชอบด้วยก็ให้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

3. การแต่งตั้งผู้รักษาการตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

ในกรณีปลัดเมืองพัทยากลับจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาที่มีตำแหน่งอาวุโส เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา โดยให้รักษาการไปจนกว่านายกเมืองพัทยาจะได้แต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาคณะใหม่ ซึ่งนายกเมืองพัทยาจะต้องแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยากภายใน 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่มิได้แต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

4. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำของเมืองพัทยา เช่น หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ จะมีองค์การรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล โดยใช้คณะกรรมการชุดเดียวกันกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล โดยในระดับจังหวัดเรียกว่า คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัด



จังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ

จะเห็นได้ว่า จากรูปแบบของเมืองพัทยาดังกล่าว มีปัญหาหรือจุดอ่อนคือ การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง

ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครองที่มีปัญหาและจุดอ่อนคือการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี กำกับดูแลก่อนการกระทำของปลัดเมืองพัทยา ได้แก่ การอนุญาตให้ปลัดเมืองพัทยา ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบ เสียภาษีอากรที่ค้างชำระมาขายทอดตลาด ปลัดเมืองพัทยาจะดำเนินการได้ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เสียก่อนและการสั่งให้เพิกถอนและระงับการปฏิบัติการหรือการกระทำของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการเข้าซ้อนอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาที่มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 44(4) บัญญัติว่า สภาเมืองพัทยามีอำนาจควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบายและแผน

ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคลที่มีปัญหาและจุดอ่อน คือ การบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ในระดับจังหวัดใช้คณะอนุกรรมการฯ ชุดเดียวกับเทศบาลคือ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) โดยประกอบด้วยข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดไม่มีตัวแทนของเมืองพัทยาแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้ถูกกำกับดูแลโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับสมาชิกสภา และเทศบาลที่ได้กล่าวมาแล้ว

4) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลอาจยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้เมื่อมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปี

งบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท โดยทำเป็นประกาศของ  
กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

- สภาตำบล จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านี้
- องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการ

บริหารส่วนท้องถิ่น

ในที่นี้ ผู้เขียนจะพูดถึงเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนสภา  
ตำบลที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลจะพูดในส่วนของหน่วยการปกครองกึ่งภูมิภาค-กึ่งท้องถิ่น

**อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์การ  
บริหารส่วนตำบล**

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

การอนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย กรณีเกิดความเห็น  
ไม่ตรงกันระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้า  
ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น ร่างข้อบังคับ  
งบประมาณนั้นก็จะตกไป

ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

1. การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หากสภาองค์การ  
บริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่  
ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว  
เป็นผลมาจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมี  
อำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่อง  
ในความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครอง  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2457

2. การอนุญาตให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างไปปฏิบัติ  
หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขอ  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการ  
จังหวัด ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดย



ไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม แต่ถ้าบุคคลนั้นเป็นข้าราชการที่มีใต้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นก่อนแต่งตั้ง

3. การสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความบกพร่องในความประพฤติ ก็สามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

4. การสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง หากปรากฏโดยข้อเท็จจริงว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลมีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้

5. การสั่งให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้

6. การสั่งให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง หากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ แล้วให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ และหากการที่คณะกรรมการบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งหรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ โดยถือว่าเป็นการออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เช่นเดียวกัน

7. การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ช่างองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีมืองค์กรในการบริหารงานบุคคลของตนเอง สำหรับการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ให้ไว้ ณ วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2539 บัญญัติให้คณะ

อนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) จึงมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นประธานในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่งด้วย

จะเห็นได้ว่าจากรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว มีปัญหาหรือจุดอ่อนคือการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. การกำกับดูแลเห็นการกระทำทางปกครอง

ข. การกำกับดูแลเห็นองค์กรและบุคคล

ก. การกำกับดูแลเห็นการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจกำกับดูแลเห็นการกระทำทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีปัญหาและจุดอ่อน ได้แก่ การอนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายกรณีเกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างนายอำเภอ และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาดทั้ง ๆ ที่เป็นบุคลากรของกระทรวงมหาดไทยเหมือนกัน

ข. การกำกับดูแลเห็นองค์กรและบุคคล การใช้อำนาจกำกับดูแลเห็นองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีปัญหาและจุดอ่อน ได้แก่

- การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีลักษณะแตกต่างจากเทศบาลและเมืองพัทยาที่ให้อำนาจการยุบสภาท้องถิ่นเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ช่างองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลของตนเอง เช่นเดียวกับสุขาภิบาล เทศบาล และเมืองพัทยา เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของเทศบาลได้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่งด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลและให้คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลใน



จังหวัดนั้นด้วย จึงควรวางองค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์การในการบริหารงานบุคคลของตนเอง และให้มีตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย

3.1.3 **อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองกิ่งภูมิภาค-กิ่งท้องถิ่น**  
ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองกิ่งภูมิภาค-กิ่งท้องถิ่น ได้แก่

1) สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2) การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1) สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสถานะเป็นกิ่งท้องถิ่น<sup>11</sup> ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล มีโครงสร้างเป็นรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน และสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอาจยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้

**อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลสภาตำบล**

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1. การวินิจฉัยคำสั่งของนายอำเภอ หากสภาตำบลดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่เป็นไปตามข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว แล้วนายอำเภอจะรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันยับยั้งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายอำเภอดำเนินการถูกต้องแล้ว ก็สั่งให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าวได้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบแล้ว ก็สั่งให้เพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอได้

<sup>11</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, "จากสภาตำบลสู่สภาตำบลนิติบุคคล", รวบรวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2539, หน้า 112

กรณีดังกล่าว หากนายอำเภอไม่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันยับยั้งหรือหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องแล้ว อำนาจการยับยั้งของนายอำเภอและอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดจะสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ครบกำหนด

2. การให้ความเห็นชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการที่สภาตำบลจะทำกิจการนอกเขตสภาตำบลหรือสภาตำบลจะดำเนินกิจการร่วมกับสภาตำบลอื่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นแต่กิจการที่สภาตำบลจะดำเนินการนั้นจะต้องจำเป็นต้องทำและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเอง

ข. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

1. การยุบสภาตำบล หากสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภออาจเสนอแนะผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจยุบสภาตำบลได้ แต่หากเหตุแห่งการยุบสภาตำบลดังกล่าวเนื่องมาจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล โดยให้ถือว่าเป็นการออกตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วยเหตุบกพร่องในความประพฤติความสามารถไม่เหมาะสมด้วย

2. การสั่งให้สมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หมายความว่า สมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คนนั้น หากมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่สภาตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดุลพินิจที่จะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้

3. การสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในสัญญา กับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สภาตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ในกิจการของสภาตำบล

2) การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน มีสถานะเป็นกึ่งภูมิภาค เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การออกหนังสือสำคัญ การแต่งตั้งและการลงโทษให้ออกจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้ง



ของประชาชน กำนันจะมีสารวัตรกำนันจำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ และผู้ใหญ่บ้านจะมีผู้ช่วย-  
ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือเช่นเดียวกัน

### อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองตำบล หมู่บ้าน

#### 1. การกำหนดเขตการปกครอง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเขตของตำบล

หมู่บ้านและกำหนดหมายเขตของตำบล หมู่บ้านให้ชัดเจน โดยจะต้องกำหนดเขตให้ตรงกัน ไม่ให้มีที่ว่างเปล่าอยู่นอกเขตตำบล หมู่บ้าน สำหรับการกำหนดเขตการปกครองนั้น จะต้องกำหนด  
หมายเขตให้ทราบโดยชัดว่ามีหมายเขตเพียงใด ทุกด้าน ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง  
บึง บาง (แนวธรรมชาติ) หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ (ถาวรวัตถุ) ก็จะจัดให้มีหลักเขตปักหมายเขต  
ไว้เป็นสำคัญ<sup>12</sup>

ในทางปฏิบัติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องทราบแนวเขตของตำบล  
หมู่บ้านที่อยู่ในความปกครอง ดูแล ของตนเอง สามารถชี้แนวเขตของภูมิประเทศได้อย่างแท้จริง  
โดยจะต้องจัดทำและรวบรวมหลักฐานแนวเขตการปกครองไว้ ได้แก่ บันทึกคำบรรยายแนวเขต  
แผนที่แสดงแนวเขตการปกครอง และ หลักเขตถาวร โดยมีการประชุม ประสานงานกับตำบล  
หมู่บ้านใกล้เคียง ทั้งนี้จะมีปลัดอำเภอรับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ให้คำแนะนำ ปกษาในการจัดทำ  
เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำกำหนดเขต ตำบล หมู่บ้าน ต่อไป

#### 2. การแต่งตั้งพนักงานฝ่ายปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งพนักงานฝ่ายปกครอง

ระดับตำบล หมู่บ้าน ได้แก่ มีอำนาจในการออกหมายตั้งของว่าที่กำนันและว่าที่ผู้ใหญ่บ้านสำหรับ  
ตำบล หรือหมู่บ้านชั่วคราว มีอำนาจออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและมีอำนาจแต่งตั้ง  
แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ในทางปฏิบัตินายอำเภอจะเป็นผู้ดำเนินการ  
เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ประชาชนในเขตตำบล หมู่บ้านเป็นผู้เลือก เมื่อผู้ใดได้คะแนนสูง  
สุดนายอำเภอจะเสนอรายชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและออกหนังสือสำคัญให้ต่อไป ส่วน

<sup>12</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0409/ว1422 ลงวันที่ 29 ตุลาคม

ตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน นายอำเภอจะเสนอชื่อตามคำแนะนำของกำนัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและออกหนังสือสำคัญเช่นเดียวกัน

3. การสั่งให้พนักงานฝ่ายปกครองระดับตำบล หมู่บ้านออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่ามีความบกพร่องในความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง มีอำนาจสั่งลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันได้ทุกสถาน ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลับเข้ารับหน้าที่หลังจากที่ได้สั่งพักหน้าที่ไปแล้ว

#### 4. การประกาศข้อราชการต่าง ๆ

การนำข้อราชการต่างๆ ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางจะต้องนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปแจ้งแก่ประชาชนทราบ ตลอดจนแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่สำคัญด้วย การประกาศข้อราชการดังกล่าวอาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การประกาศของจังหวัด โครงการจังหวัดเคลื่อนที่ การประชุมอบรมชี้แจง เป็นต้น สำหรับในระดับตำบล หมู่บ้าน ถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางที่จะนำข่าวสาร ข้อมูลของทางราชการไปแจ้งให้แก่ประชาชนทราบและในขณะเดียวกันก็จะนำความต้องการของประชาชนไปแจ้งแก่ทางราชการทราบเช่นเดียวกัน โดยผ่านข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำบล หมู่บ้าน หรือ นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกรมการอำเภอมีหมายให้ประกาศข้อราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นพร้อมกับชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจข้อราชการอันนั้นแล้ว ก็ให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่ง<sup>13</sup>

#### 5. การพัฒนาชนบท

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาชนบทในตำบล หมู่บ้าน โดยเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด<sup>14</sup>

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 59.

<sup>14</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร การพัฒนา เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539, ข้อ 12.



คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ดังกล่าว มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาและการกระจายความเจริญในระดับจังหวัด ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา ประสานแผนพัฒนา กับ ควบคุม ให้ความแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาและมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติ อนุมัติโครงการ กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานและราคากลางของพัสดุ ตลอดจนติดต่อกับส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนภายในจังหวัด

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมหน่วยการปกครองกิ่งกึ่งภูมิภาค-กิ่งท้องถิ่นใน 2 ส่วนคือ สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และการปกครองระดับ ตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจในการบังคับบัญชาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำนัน และผู้ใหญ่บ้านอยู่ เนื่องจากยังเป็นพื้นที่ชนบททางไกลความเจริญและยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางกำกับดูแลดังกล่าว จนกว่าจะได้รับการยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาชนบท

### 3.2 ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางแล้วยังมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นโดยเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และเป็นผู้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจุดกำเนิด และวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 สภาจังหวัดในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ ปรีกษาแก่กรมการจังหวัด ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น แต่ฐานะของสภาจังหวัดก็ยังคงเป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งในปี พ.ศ.2495 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 โดยได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการของจังหวัดแทนกรมการจังหวัด จึงส่งผลให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ.2498 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้เกิดขึ้นตามพระราช

บัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีฐานะ เป็นนิติบุคคลแยกออกจาก จังหวัดและประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เหตุผลของการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เกิด ขึ้นจากการที่กระทรวงมหาดไทย ได้จัดประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศขึ้นในปี พ.ศ. 2497 โดยมีมติว่าให้คงสภาจังหวัดอยู่ต่อไป แต่ให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดให้มีอำนาจ อนุมัติงบประมาณซึ่งตั้งที่จังหวัดและให้มติของสภาจังหวัดบางประการมีผลผูกพันจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติ และให้สมาชิกสภาจังหวัดเสนอข้อซักถามจังหวัดได้ รัฐบาลในขณะนั้นโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม กำลังให้ความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงได้นำเอามติการประชุมของผู้ว่า ราชการจังหวัดทั่วประเทศดังกล่าวมาปรับปรุงฐานะของสภาจังหวัด และได้ตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เป็น นิติบุคคลโดยมีโครงสร้างที่สำคัญประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>15</sup>

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มี จำนวนมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรของแต่ละจังหวัด กล่าวคือ

ไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกได้ 18 คน

เกิน 200,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกได้ 24 คน

เกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน

เกิน 1,000,000 คน ขึ้นไป มีสมาชิกได้ 36 คน

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัดขึ้นบังคับใช้และควบคุมการดำเนิน

กิจการส่วนจังหวัดด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นตัวแทนของส่วนกลางโดยนัยนโยบาย ของรัฐบาลมาปฏิบัติ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของผู้ว่าราชการในจังหวัด สำหรับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะ เป็นหัวหน้า ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสภาพจึงสวม

<sup>15</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 5.



หมวด 2 ข ององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ยังไม่ได้แยกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเด็ดขาด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น จึงสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ด้าน คือ

3.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด และถือปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด

ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนต่าง ๆ เช่น เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง และนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบโดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยและรับผิดชอบในงานแต่ละส่วน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัดตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

#### 1) การบริหารงานบุคคล

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดโดยมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ และพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวขึ้นอยู่กับประเภทของข้าราชการส่วนจังหวัดสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด)<sup>16</sup> โดยมีอำนาจบรรจุ แต่ง

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30 ทวิ (2).

ตั้งข้าราชการจังหวัดได้ทุกระดับ ดำเนินการทางวินัย รับโอนข้าราชการส่วนจังหวัด แต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดให้รักษาการในตำแหน่ง สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน สั่งให้ข้าราชการส่วนจังหวัดประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด และอนุมัติให้ย้ายเปลี่ยนสายงานของข้าราชการส่วนจังหวัดในเรื่องนี้ จะได้พุดรรายละเอียดในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

## 2) การบริหารกิจการของสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการร่วมกับสภาจังหวัดโดยนามติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด อำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น

ก. เรียกประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และเป็นประธานผู้เปิด-ปิดการประชุมสภาจังหวัด สมัยการประชุมสามัญกำหนด 15 วัน แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด หรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้ นอกจากนั้น เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสามัญวิสามัญก็ได้

ข. การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดคนใดมีความประสงค์ที่จะลาออกจากตำแหน่ง จะยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนแล้วสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ด้วย เนื่องจากปรากฏว่าสมาชิกสภาจังหวัดคนนั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

ค. การเสนอและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดให้สภาจังหวัดพิจารณา และมีอำนาจให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดและลงชื่อประกาศใช้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวใช้ได้ในกรณีฉุกเฉินที่เรียกประชุมสภาจังหวัดไม่ทัน ทั้งนี้ ข้อบัญญัติชั่วคราวต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาและประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดก่อน

ง. การยับยั้งข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด จะส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยก็จะส่งคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้า



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นอันระงับไปไม่มีผลบังคับใช้

จ. การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ ผ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

ฉ. การตอบกระทู้ถาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดในงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือตอบข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถามหรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วยเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้

### 3) การบริหารงบประมาณ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้วจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะสามารถดำเนินการได้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ การจัดหางบประมาณ การโอนเงินงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ<sup>17</sup>

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2 ส่วน คือ

1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง

2) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

ก. การเสนอและเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด

<sup>17</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัด โดยไม่แย้งหรือขัดต่อข้อกำหนดในกรณีเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามหน้าที่ และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดได้<sup>18</sup> ในการนำร่างข้อบัญญัติจังหวัดเข้าสู่อการพิจารณาของสภาจังหวัดนั้น มีวิธีการเสนอได้ 2 วิธี คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอ และสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เสนอ

(1) เสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่มีตำแหน่ง เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ตราร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

(2) เสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ตราร่างข้อบัญญัติจังหวัด เสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัดต้องมีสมาชิกสภาจังหวัดลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าสองคน และในกรณีที่ เป็นผู้ตราร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน ประธานสภาจังหวัดจะต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณารับรองด้วย

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดเข้าสู่อการพิจารณาของสภาจังหวัดได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด แต่มีข้อแตกต่างกันที่ ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ข้อ 39 กำหนดให้ผู้ตราร่างข้อ บัญญัติจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง ส่วนข้อ 30 และข้อ 38 กำหนด ให้ผู้ตราร่างข้อบัญญัติจังหวัดเสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัดต้องมีสมาชิกสภาจังหวัดลงชื่อรับรองไม่น้อย กว่าสองคน

สำหรับการอนุมัติร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น เมื่อสภาจังหวัดได้ ร่างข้อบัญญัติจังหวัดเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นชอบจะลงชื่อภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ จะส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบ ด้วยจะส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ แต่ถ้าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ เห็นชอบด้วย ก็ทำให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นตกไป<sup>19</sup>

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 32.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.



จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด จึงถือได้ว่าเป็นการเข้าไปกำกับดูแล การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทว่าห้องค้การบริหารส่วนจังหวัดขาดอิสระในการบริหารงานในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## ข. การประชุมสภาจังหวัด

----- ในแต่ละปีจะมีการประชุมสมัยสามัญโดยสภาจังหวัดเป็นผู้กำหนด ซึ่งจะมีขึ้นภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้วเสร็จ

การประชุมสภาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ คือการปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดและการขยายเวลาสมัยการประชุม การเรียกประชุมสภาจังหวัด การประชุมสมัยวิสามัญ การดำเนินการประชุม การตอบกระทู้ถาม และการไปประชุมสภาจังหวัด

- การปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดและการขยายเวลาสมัยการประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด หรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกได้ สมัยการประชุมสามัญมีกำหนด 15 วัน และสมัยการประชุมวิสามัญมีกำหนด 7 วัน

- การเรียกประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิด-ปิดการประชุมด้วย

- การประชุมสมัยวิสามัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญได้ หรือหากสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งร้องขอต่อประธานสภาจังหวัด เมื่อประธานสภาจังหวัดแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญภายใน 15 วัน นับจากได้รับคำร้องจากประธานสภาจังหวัด

- การดำเนินการประชุม ปกติการประชุมต้องดำเนินการโดยเปิดเผย แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้ประชุมลับ ก็สามารถดำเนินการได้

- การตอบกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด และมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อมูลไม่ควรเปิดเผยเนื่องจากเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลาง

- การไปประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด มีสิทธิแสดงความคิดเห็นแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมสภาจังหวัดอยู่มากนับแต่การเรียกประชุม การเปิด-ปิด และการขยายเวลาการประชุม จึงถือได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการประชุมสภาจังหวัดไว้มาก

#### ค. การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับของทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด<sup>20</sup>

ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องสั่งเพิกถอนมตินั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติโดยการแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลการเพิกถอนไปยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนด 60 วันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมตินั้น และสภาจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว

#### 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

ก. การเปลี่ยนแปลงฐานะหรือโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถกระทำการนิติกรรมใด ๆ ได้ เช่น การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถูกตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาพโดยผลของพระราชบัญญัติ ดังนั้น การจัดทำหรือยกเลิกจะต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน ในทางปฏิบัติสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างรูปแบบ

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 45.



การปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการหลายวิธีการ เช่น การจัดประชุมสัมมนา การศึกษาวิจัย และการขอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ข. การกำกับดูแลสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการส่วนจังหวัด

- การกำกับดูแลสมาชิกสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล สมาชิกสภาจังหวัดได้ 2 ทาง คือ การลาออก และการสั่งให้ออก<sup>21</sup>

การลาออกของสมาชิกสภาจังหวัด จะต้องดำเนินการโดยการยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยถือว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกสภาจังหวัดที่จะกระทำได้ด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น สุขภาพไม่ดี หรือ ลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ เพื่อไปประกอบอาชีพอื่น เป็นต้น

สำหรับการสั่งให้ออกของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เนื่องจากการขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด<sup>22</sup>

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัดโดยการปลดออกจากตำแหน่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ได้

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ได้กำหนดคุณสมบัติที่สำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด เช่น

- การกำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัด หมายความว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดและได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด<sup>23</sup>

ข้าราชการส่วนจังหวัด จึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอ เลขาธิการจังหวัด ผู้ช่วยเลขาธิการจังหวัด เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น แต่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว มีที่มาแตกต่างกัน คือ

1. ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอ มาจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ประเภทนี้จึงเป็นข้าราชการพลเรือนของส่วนกลางที่มาปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง

- 
- (1) มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
  - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
  - (3) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวมีคุณสมบัติ

อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ก. เป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลาและสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามแผนการศึกษาของชาติ หรือได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียน หรือสถาบันการศึกษาอื่นในประเทศตามกำหนดเวลาโดยตลอดจนมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า หรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามแผนการศึกษาของชาติ

ข. ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศตามหลักสูตรจนเป็นผู้สอบได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาลหรือกรรมการสุขาภิบาล ฯลฯ

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4.



2. ข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริง เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ได้แก่ เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา ผู้ช่วยเลขาธิการจังหวัด เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น

ดังนั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของข้าราชการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการส่วนจังหวัดมีที่มาของการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ได้รับเงินเดือนจากต้นสังกัดแตกต่างกัน จึงสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1. ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแล เช่น ปลัดจังหวัด ทาหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอทาหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น ตำแหน่งปลัดจังหวัด นายอำเภอ เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางคือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ใบบุติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ดังนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัดจะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอจะดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง สำหรับการกำกับดูแลข้าราชการประเภทนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ทางคือ

1.1 การบริหารงานบุคคล ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 9 นายอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 7-8 ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ในทางปฏิบัติ การแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือนขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแจ้งไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำหรับบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด นายอำเภอ ในพื้นที่ของจังหวัดนั้น นอกจากนั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนของปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่เสนอไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ จึงเป็นลักษณะของการใช้อำนาจบังคับบัญชา

1.2 การปฏิบัติงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาปลัดจังหวัด นายอำเภอ จึงมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากพบว่าการกระทำผิดไม่ว่าเป็นทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยก็

ตามผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินคดีและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ จึงเป็นลักษณะของการใช้อำนาจบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากไม่มีอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง

## 2. ข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 30 ทวิบัญญัติว่า "ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนและให้นากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม" ดังนั้น ข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงจึงมีฐานะเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทนี้ เช่น เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา ผู้ช่วยเลขาธิการจังหวัด เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล 2 ทาง คือ

2.1 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงอยู่ในรูปของคณะกรรมการ คือคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด) ถึงแม้ว่าจะมีองค์กฤษฎีกาที่กำหนดหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงก็ตามแต่โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด) ประกอบด้วยข้าราชการจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการตัวแทนของส่วนกลางยังมีอำนาจกำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้อีก เช่น มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนมีอำนาจรับโอนข้าราชการส่วนจังหวัดจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นได้

## 2.2 การปฏิบัติงาน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ทวิ (3) วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีต้นสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย" จึงแสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการ



จังหวัดยังมีอำนาจในการพิจารณาผู้ดีเอนเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน มีอำนาจในการจัดซื้อ จัดจ้าง ในการดำเนินงานกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

- 1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เหมือนกับเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล หากพิจารณาจากที่มาของตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วยังไม่มีความเหมาะสม เพราะว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารควรเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ปลัดจังหวัดในฐานะ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น ต้องถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเมื่อสิ้นระบอบการปกครองตนเอง

นอกจากนั้น การบริหารงานบุคคลที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด) ที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริง เช่น เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ของจังหวัด เป็นอนุกรรมการ และ อ.ก.จ.จังหวัดแต่งตั้งเลขานุการ 1 คน จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใดและหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ของจังหวัดมีจำนวนมากเกินไปที่ร่วมเป็นคณะกรรมการฯ เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด)

ของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา ซึ่งเป็นข้าราชการ ส่วนจังหวัดที่แท้จริง ระดับ 8 เช่นเดียวกับเลขานุการจังหวัดก็ไม่ได้เป็นอนุกรรมการฯ ด้วย

2) อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

-การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เช่น การเสนอและเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด การประชุมสภาจังหวัด เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัดไม่ควรเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยปราศจากการตรวจสอบ ถึงแม้ว่าจะเป็นมติของสภาจังหวัดที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัดก็ตาม ควรจะมีองค์กระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีอิสระในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

-การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่ คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ. จังหวัด) ที่ประกอบด้วยข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขดังกล่าว และมีข้อสังเกตว่า กรณีการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปลดสมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จะแตกต่างจากกรณีของเทศบาลที่อำนาจในการสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามข้อเสนอแนะของผู้ว่าราชการจังหวัด หากปรากฏว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบสุขเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน

สำหรับการกำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของปลัดจังหวัด นายอำเภอ โดยตรงอยู่แล้ว การที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติ



หน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งจึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะว่าทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระอย่างแท้จริง สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริง เช่น เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น ควรให้มีโอกาสก้าวหน้าเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไปด้วย

### 3.3 ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและหน้าที่ในการ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" โดยการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องรู้ว่าทุกข์ของประชาชนอยู่ที่ไหน มีความเดือดร้อนประการใด ปัญหาเกิดจากอะไร ในกรณีที่ประชาชนได้รับความทุกข์ ความเดือดร้อน ความเสียหายจากการก่ออาชญากรรม หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชน โดยถือหลักว่าผู้กระทำความผิดในคดีอาญาจะต้องถูกนำตัวมาสู่ระบบกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ และสำหรับประชาชนผู้สุจริตจะต้องมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพอย่างเสมอภาคกัน

จากบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท

#### 3.3.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>24</sup>

<sup>24</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535, มาตรา 2 (11).

สำหรับผู้มีอำนาจสอบสวนนั้น ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการ ตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้น นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับ ภายในเขตอำนาจของตนได้<sup>25</sup>

ดังนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นพนักงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาหากความผิดอาญานั้นได้เกิดขึ้นในจังหวัดของตนเอง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจท่าความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องได้<sup>26</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสูงสุดในจังหวัดได้พิจารณาถ่วงดุลหรือรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ในกรณีดังกล่าว หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ คำสั่งนั้นก็จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย ก็มีอำนาจท่าความเห็นแย้งได้ และต้องส่งสำนวนกับความเห็นแย้งไปให้อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ซึ่งขาด<sup>27</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพราะว่า อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ได้มีการแบ่งอำนาจและเกี่ยวพันกับหน่วยงานต่าง ๆ ถึง 3 ฝ่าย คือ ตำรวจ อัยการ ศาล ซึ่งแต่ละฝ่ายมีโครงสร้างของการจัดระบบองค์กรต่างกัน<sup>28</sup>

นอกจากนั้น ยังมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาดังต่อไปนี้

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 145.

<sup>27</sup> โทเม็น ภัทธภิรมย์, "อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในคดีอาญา," อัยการนิเทศ, เล่มที่ 32, 2513, หน้า 283.

<sup>28</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย," บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 30, 2516, หน้า 619.



1) การสอบสวนกรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญา การสอบสวนคดีอาญาที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล กรรมการสุขาภิบาล และกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (กรรมการสภาตำบล) ที่ต้องหาคดีอาญาเพราะได้กระทำการตามหน้าที่หรืออ้างว่าได้กระทำการตามหน้าที่ พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ จะรีบแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีทราบโดยด่วน เพื่อสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสอบสวนดำเนินคดี<sup>29</sup> กรณีดังกล่าว จะต้องเป็นการกระทำความผิดที่เกิดจากการกระทำตามหน้าที่หรืออ้างว่าได้กระทำตามหน้าที่เท่านั้น และไม่รวมถึงข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานประจำในส่วนภูมิภาค

2) การให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ ในกรณีที่เจ้าพนักงานจะออกหมายจับ เจ้าพนักงานจะต้องสอบสวนพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครจะขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย<sup>30</sup>

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ชักข้อแนะทางปฏิบัติไว้ว่า นอกจากคำนึงถึงระดับตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลแล้วให้คำนึงถึงตัวบุคคลผู้รับมอบหมายด้วยว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ การมอบหมายให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ย่อมเหมาะสมเพราะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ทั้งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจออกหมายจับได้อยู่แล้ว<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2509, ข้อ 13.

<sup>30</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2525, ข้อ 1.

<sup>31</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0404/1239 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2531.

3) คดีอาญาที่มีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็น เมื่อมีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็น สมควรให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวน หรือร่วมในการสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ใด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทน จะเสนอเหตุผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งการ<sup>32</sup>

ในกรณีนี้ เป็นการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจสั่งการว่าควร ให้ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวทำการสอบสวน หรือให้ฝ่ายปกครองร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ร่วมทำการสอบสวนตามข้อเสนอผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นและ กรณีดังกล่าวนี้จะต้องมีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็นด้วย กล่าวคือ เป็นคดีอาญาที่อยู่ในความสนใจ ของประชาชนหรือสื่อมวลชน เป็นคดีอาญาที่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดมีชื่อเสียงหรือเป็นคดีอาญาที่มี ผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

4) การสอบสวนเบื้องต้นกรณีประสบเหตุความผิดอาญา ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและสอบสวนเบื้องต้นได้คือ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ประสบเหตุความผิดอาญาซึ่งควรจะกระทำการจับกุมได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำการจับกุม แต่ ถ้าไม่อาจจับกุมได้ทันทีก็จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุม และเพื่อ ประโยชน์ในการสอบสวนดำเนินคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำการสืบสวน สอบสวน หรือสั่งให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ที่อยู่ในที่เกิดเหตุ หรือดำเนินการทั้งหลาย อื่น ๆ เช่น ตรวจตัวบุคคล ตรวจสิ่งของ ค้นพบสิ่งของ และยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบ ตลอดจนสอบ ปากคำบุคคลและดำเนินการอย่างอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักฐานในชั้นต้นและบันทึกไว้แล้วจะส่ง หลักฐานการสืบสวนนั้น และตัวบุคคลที่จับไว้ไปให้พนักงานสอบสวนท้องที่ดำเนินการต่อไป<sup>33</sup>

5) การเข้าควบคุมการสอบสวน ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการ สมควร จะให้พนักงานสอบสวนในจังหวัดมาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจ พิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

<sup>32</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2525, ข้อ 4.3.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4.4.



ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรืออาจจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดี เรื่องนั้นด้วยก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ<sup>34</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนได้เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรถึงแม้ว่าจะไม่มีการร้องขอความเป็นธรรมก็ตาม

6) การดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>35</sup>

- สั่งให้พนักงานฝ่ายปกครองร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินคดี โดยให้พนักงานสอบสวนผู้รับคำร้องทุกข์หรือคากกล่าวโทษรีบแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่ได้รับคำร้องทุกข์หรือคากกล่าวโทษ

- อนุมัติขยายระยะเวลาการสอบสวน หากพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือคากกล่าวโทษ โดยขอขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ ไม่เกิน 15 วันในท้องที่ที่ความผิดได้เกิด อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

- เรียกหัวหน้าพนักงานสอบสวนมาชี้แจง แล้วให้คำแนะนำและเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้

- เข้าควบคุมการสอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนหากเห็นว่าการสอบสวนไม่ได้ผล

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการทางยุติธรรมทางอาญามีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปมีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่มีข้อสังเกตคือ

<sup>34</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536, ข้อ 12.1.

<sup>35</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535.

พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 145 กำหนดหลักการว่า "ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่เข้าของ อธิบดีกรมอัยการ ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไป เสนออธิบดี กรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แต่ถ้าในจังหวัดอื่นให้เสนอผู้ว่า ราชการจังหวัด และในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งไปยังอธิบดี กรมอัยการ เพื่อชี้ขาด"

การใช้อำนาจในการทาความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อทาความเห็นแย้งจำนวนน้อยมาก<sup>36</sup> การใช้ความเห็นแย้งเป็นความเห็นทางคดีไม่เข้าคำสั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปรับปรุงบทบาทใหม่โดยให้ความสนใจกับการทาความเห็นแย้งให้มากขึ้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจ และตรวจสอบการทำงานของอัยการอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้กับประชาชน นอกจากนี้ ความเห็นแย้งจะต้องให้เหตุผล ระบุนข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการข้อไหน เหตุผลอย่างไร นอกจากนี้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ทาความเห็นแย้งด้วยเช่นเดียวกับรองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อที่จะแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการ จังหวัดด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปอื่นๆ เช่น การสอบสวนกรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญา การใช้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ เป็นต้น จังหวัดยังไม่มีหน่วยงานนิติการที่รับผิดชอบช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณา สำนวนคดีโดยตรง ยังไม่มีนิติกรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษในการสอบสวนคดี เช่นเดียวกับ หน่วยงานอื่น เช่น กองคดี ของกรมตำรวจ หรือกองที่ปรึกษาอัยการ ของกรมอัยการ เป็นต้น

จะเห็นได้จากการขอความเห็นชอบในการออกหมายจับจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็น

<sup>36</sup> กิตติพงษ์ สระวาสี, "ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการสอบสวนคดีอาญา," (วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533), หน้า 165.



ชอบในการออกหมายจับให้กับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่แทน  
เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้รักษาราชการแทน จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแทน

ตัวอย่างคดีขอความเห็นชอบในการออกหมายจับที่มีปัญหาเกิดขึ้น ได้แก่ คดีการออก น.ส.3.ก. ที่อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ปี พ.ศ. 2539 โดยผู้ถูกกล่าวหาเป็นบิดาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานสอบสวนได้นำสำนวนเสนอนายอำเภอพรเจริญเพื่อขอความเห็นชอบในการออกหมายจับ แต่เนื่องจากนายอำเภอพรเจริญไม่อยู่ ปลัดอำเภอผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอจึงได้ให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับแทน เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัดว่า ในกรณีคดีที่เกิดขึ้นเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบทางการเมือง หรือบุคคลที่จะถูกจับหรือออกหมายจับเป็นบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์พิเศษ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาการขอความเห็นชอบให้จับหรือออกหมายจับด้วยตนเอง<sup>37</sup>

แสดงให้เห็นว่า คดีที่เป็นคดีสำคัญกระทรวงมหาดไทยต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับด้วยตนเอง ไม่ต้องการให้มอบอำนาจให้กับนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดังนั้น จึงควรต้องมีหน่วยงานนิติการที่รับผิดชอบช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาสำนวนคดีโดยตรง มีนิติกรที่มีความรู้ ความชำนาญ เพื่อที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

### 3.3.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภทโดยมีฐานะเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการแต่งตั้งนายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทน และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทน

<sup>37</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0305/ว 2767 ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2539.

เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน รวมทั้งแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอได้แล้วแต่กรณี คืออาญาบางประเภทดังกล่าวที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนได้ในเขตอำนาจของตน ได้แก่ ความผิดตามกฎหมายดังนี้<sup>38</sup>

- 1) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 2) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
- 3) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 4) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 5) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 6) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482
- 7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474
- 8) พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- 9) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- 10) พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในคดีอาญาทั้ง 10 ประเภท เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปสถานีตำรวจ เพราะราษฎรได้ไปติดต่องานที่อำเภอหรือกิ่งอำเภออยู่แล้ว นอกจากนั้น ยังเป็นการแบ่งเบาภาระพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นการกระทำผิดกรรมเดียว แต่เป็นความผิดหลายบท ถ้าบทใดหรือหลายบทในกรรมนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นนอกจากเป็นความผิดตามกฎหมายทั้ง 10 ประเภทแล้ว พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจทำการสอบสวน จะเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เช่น นาย ก ต้องหาว่าจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงโดยไม่ได้รับอนุญาตและน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นมีการปลอมปน กรณีเช่นนี้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจทำการสอบสวน ต้องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนทั้งสองข้อกล่าวหา เพื่อให้การปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2520

<sup>38</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520.



เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทย จึงได้วางระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท พ.ศ.2521 ขึ้น โดยบัญญัติให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนคดีนั้น ทำการเปรียบเทียบคดี ความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน 2,000 บาท สำหรับแนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเมื่อ คดีอาญาที่อยู่ใต้นามาสงเปรียบเทียบกับเกิดขึ้น จะต้องดำเนินการคือ ทำบันทึกรายงานประจำวัน เกี่ยวกับคดี (ค.บ.2) ลงบัญชีรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ (ค.บ.1) ทำบันทึกการเปรียบเทียบคดี อาญา (ค.บ.5) และทำหนังสือส่งสำนวนคดีเปรียบเทียบไปให้พนักงานอัยการตรวจสอบทุกคดี

อนึ่ง นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ทั่วไปและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภทแล้ว ผู้ว่าราชการ จังหวัดยังมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ได้อีก ด้วยดังนี้

- 1) เมื่อคดีอาญาเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เกิดขึ้นในท้อง ที่ใด หัวหน้าพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้นจะรับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและพิจารณา สั่งการ
- 2) ในกรณีที่คดีใด ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นว่าควรมีการตรวจสอบ กากับดูแลการสอบสวนก็จะพิจารณาดำเนินการได้ เช่น เรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณา ให้คำแนะนำ หรือเร่งรัดการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบที่ เหมาะสมได้
- 3) ในกรณีที่คดีใหญ่หรือสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าควบคุมการ สอบสวนโดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน
- 4) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยเป็น หัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการท้องที่ทราบ เพื่อให้พนักงาน อัยการเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาในการสอบสวนนั้น
- 5) กรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองจับกุม หรือร่วมจับกุมการกระทำผิดในคดี เกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าควบคุมการสอบสวนโดย เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเช่นเดียวกัน

จากข้อคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหลายท่าน ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ

นายอมร อนันตชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี เห็นว่า "ควรให้อำนาจการสืบสวน สอบสวน อำนาจความเห็นชอบการออกหมายจับในเขตจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นหลักประกันความยุติธรรมของประชาชนได้ ในขั้นสุดท้ายประชาชนจะมาร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยเหลืออยู่เสมอ"<sup>39</sup>

นายมานิต ศิลปอาชา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี เห็นว่า "เป็นการสูญเสียอำนาจและเป็นสิ่งของประชาชนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม ควรปรับปรุงประสิทธิภาพพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึกให้เข้าใจต่อกระบวนการทางยุติธรรมและการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น"<sup>40</sup>

นายสวัสดิ์ สงสัมพันธ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เห็นว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็น"<sup>41</sup>

จะเห็นว่าอำนาจเกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท ได้แก่ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการแต่งตั้ง นายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอ แต่งตั้งปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตกิ่งอำเภอ และแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี โดยมีอำนาจสอบสวนและเปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดในคดีอาญาบางประเภท คือ ความผิดตาม พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร ตาม พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน ตาม พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>39</sup>สัมภาษณ์นายอมร อนันตชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2539.

<sup>40</sup>สัมภาษณ์นายมานิต ศิลปอาชา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2539.

<sup>41</sup>สัมภาษณ์นายสวัสดิ์ สงสัมพันธ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2539.



ตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ. สัตว์พาหนะ ตาม พ.ร.บ. การเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ตาม พ.ร.บ. การควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข และตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษาที่มีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่มีข้อสังเกต คือ

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ข้อ 3 (1)(2)(3) กำหนดว่า "ให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตกิ่งอำเภอ นายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตจังหวัด" แต่ในข้อที่ 3 (4) (5) กำหนดว่า "ในกรณีที่จำเป็นหรือมีเหตุผลอันสมควร นายอำเภอจะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตกิ่งอำเภอตั้งอยู่ได้หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอตั้งอยู่ในเขตจังหวัดได้" ซึ่งในกรณีข้อที่ 3(4)(5) นี้ไม่ได้ระบุถึงผู้รักษาราชการแทนไว้ จึงมีปัญหานทางปฏิบัติได้กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ในฐานะเป็นเจ้าของที่ของท้องถิ่น และในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีปัญหาหรือจุดอ่อนในทางปฏิบัติมากมาย รายละเอียดต่าง ๆ ผู้เขียนจะนำเสนอในบทที่ 5 เรื่อง วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย