

บทที่ 4

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสภาจังหวัด

การปกครองท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไป จะมีลักษณะเป็นการนำเอารูปแบบของระบบการ เมืองของรัฐ มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ทั้งยังเป็นการสร้างพื้นฐานของการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง โดยทั่วไปองค์กรหลักในการปกครองจะประกอบ ด้วย 2 ส่วน คือ 1. ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุตามเป้าหมาย 2. ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้จะต้องร่วมกันทำงานเพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชน

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยองค์กรหลัก 2 ส่วน คือ สภา จังหวัด ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์กรทั้งสองมีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ต่อกัน ตามที่กฎหมาย ได้กำหนดไว้ในการปฏิบัติงานเพื่อเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอยู่หลายประการ นอกเหนือไปจาก อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ความสัมพันธ์ภายในองค์กร ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นับว่าเป็นสาระสำคัญของ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น

4.1 อำนาจของสภาจังหวัดในการควบคุมการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน สามารถควบคุมการดำเนินงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัด และฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หลายลักษณะ คือ

4.1.2 การเสนอญัตติ¹ ญัตติหมายถึงเรื่องหรือปัญหาหรือข้อเสนอนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาจังหวัด เพื่อให้สภาจังหวัดลงมติ หรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งมีผลบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดนั้น เว้นแต่เป็นมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีสิทธิเพิกถอนมติได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดได้มีมติ

ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดประเภทของญัตติไว้ 2 อย่างคือ

- ญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในของสภาจังหวัด ได้แก่ ข้อเสนอหรือปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นญัตติที่สมาชิกสภาจังหวัดเสนอเพื่อให้สภาวินิจฉัยและลงมติ
- ญัตติร่างข้อบัญญัติจังหวัด ได้แก่ ญัตติที่มีผลผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบุคคลภายนอกให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดผลให้บังคับตามกฎหมาย

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีสิทธิเป็นผู้เสนอญัตติต่อสภาได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ซึ่งต่างจากญัตติที่เสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัดจะต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 2 คน

เมื่อมีการยื่นญัตติต่อสภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัดจะต้องพิจารณาและบรรจุญัตติที่เสนอนำเข้าระเบียบวาระการประชุม โดยปกติการประชุมสภาจังหวัดจะต้อง

¹ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 หมวด 4 ข้อ 30-56

พิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุมเท่านั้น แต่ถ้าหากมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะเสนอเป็นหนังสือได้ทัน หากไม่ได้รับการพิจารณาเป็นการด่วนจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ สมาชิกสภาจังหวัดสามารถเสนอญัตติให้ที่ประชุมปรึกษาหรือพิจารณาได้โดยเสนอด้วยวาจา แต่การเสนอจะต้องกระทำก่อนหรือหลังการพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพราะหากเสนอในขณะที่สภาจังหวัดกำลังพิจารณาเรื่องอื่นอยู่จะกลายเป็นการขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาจะมีผลให้ญัตติที่กำลังพิจารณาอยู่เดิมนั้นตกไป

4.1.2 การอภิปราย²

การอภิปรายเป็นการพูดหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่สภาจังหวัดกำลังพิจารณากันอยู่ การอภิปรายแต่ละครั้งจะต้องมีผู้อภิปรายเพียงคนเดียวผู้ประสงค์จะขออภิปรายจะต้องขออนุญาตต่อประธานสภา คำกล่าวอภิปรายจะต้องเป็นคำกล่าวต่อประธานสภาในเรื่องต่าง ๆ และประธานจะเป็นผู้รับผิดชอบในที่ประชุมแต่เพียงผู้เดียว

การอภิปรายจะต้องอยู่ในประเด็น ห้ามแสดงกิริยาหยาบคายไม่สุภาพ มีฉนั้นประธานอาจให้หยุดการอภิปรายได้ หรือถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดผู้ใดเห็นว่าการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือถูกอภิปรายพาดพิงไปถึง สามารถขออนุญาตต่อประธานสภาให้มีการรักษาข้อบังคับการประชุมสภาหรือให้คำปรึกษาในกิจการอันเกี่ยวกับกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภา หรือกล่าวแก้ข้อความที่พาดพิงถึงได้

หากประธานสภาเห็นว่าได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว จะต้องปิดการอภิปราย เมื่อการอภิปรายยุติลงแล้ว ห้ามมิให้มีการอภิปรายอีก

² เรื่องเดียวกัน, หมวด 6 การอภิปราย, ข้อ 63-71

4.1.3 การลงมติ^๓

การลงมติเป็นการหาข้อยุติของเรื่องหรือปัญหาที่สภาจังหวัดพิจารณา การลงมติจะกระทำต่อเมื่อการอภิปรายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งสิ้นสุดลง โดยถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น ตามมาตรา 12(5) การวินิจฉัยให้สมาชิกสภาจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จะต้องมิเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง สมาชิกคนหนึ่งจะมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียง ถ้าการลงมติคะแนนของทั้งสองฝ่ายมีจำนวนเท่ากัน ประธานสภาต้องออกเสียงชี้ขาด

4.1.4 การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถามหมายถึง ข้อซักถามที่สมาชิกสภาจังหวัดสอบถามฝ่ายบริหารในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับจังหวัดของตนไม่ได้ การตั้งกระทู้ถาม แบ่งออกเป็นกระทู้ถามด่วน และกระทู้ถามธรรมดา

ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วนซึ่งเป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น เกิดสาธารณภัย หรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือเสรีภาพของประชาชน ประธานสภาจังหวัดจะต้องรีบส่งกระทู้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเตรียมตอบ พร้อมทั้งแจ้งให้สมาชิกสภาจังหวัดผู้ตั้งกระทู้ถามทราบว่าจะกำหนดให้ถามกระทู้เรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด สำหรับกระทู้ถามธรรมดาให้ประธานสภาจังหวัดส่งกระทู้ถามไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตอบและให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ส่งกระทู้ไป

^๓ เรื่องเดียวกัน, หมวด 7 ข้อ 72-83

การตอบกระทู้ถามของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นการตอบในประเด็นที่สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ จากนั้นผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่สมาชิกสภาจังหวัดผู้อื่นจะซักถามต่อ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดยังตอบไม่หมดตามประเด็นที่ซักถามและประธานสภาจังหวัดอนุญาต ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบตามความจำเป็น กระทู้ถามใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ตอบ ถ้าสภาจังหวัดหมดวาระหรือมีการยุบสภา หรือปิดสมัยประชุมให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป

4.1.5 การสอบถามข้อเท็จจริง สมาชิกจังหวัดมีสิทธิที่จะสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยทำเป็นบันทึกเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะตอบคำถามเองหรือมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น และมีหน้าที่ต้องเข้าประชุมสภาจังหวัดเป็นผู้ตอบ นอกจากนี้คำสอบถามและคำตอบจะต้องบันทึก หรือทำเป็นหนังสือเสนอต่อกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง

4.1.6 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และเป็นอำนาจที่สภาจังหวัดใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยการที่สภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เป็นไปอย่างประหยัดและจะบังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง สภาจังหวัดสามารถตัดทอนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้เหมาะสมกับความจำเป็นได้ เมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะมีสิทธิดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้

4.1.7 การปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร

(ก) สมาชิกสภาจังหวัดสามารถที่จะเสนอปัญหาทุกข์สุขของราษฎรให้ฝ่ายบริหารให้รับทราบหรือเพื่อพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปได้

(ข) สมาชิกสภาจังหวัดสามารถเป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายบริหารในคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นราชการส่วนจังหวัดหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ เช่น คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด คณะกรรมการจัดงานวันเกษตรกร คณะกรรมการพิจารณาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในระดับอำเภอ เป็นต้น

4.1.8 การตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด โดยทั่วไปสภาจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในสมัยประชุมเท่านั้น แต่ภาระหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้นมีอยู่ตลอดเวลา จึงได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด เพื่อกระทำการกิจหรือ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใดอันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด หรือให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติจังหวัด

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร

แม้ว่าตามมาตรา 25 วรรค 1 จะกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด และการสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ในวรรค 3 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้หรือข้อสอบถามข้อเท็จจริงนั้น เมื่อเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรค 3 ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ดุลยพินิจเพื่อที่จะไม่ตอบกระทู้ถามหรือข้อสอบถามข้อเท็จจริงไว้อย่างกว้างขวาง เช่นการอ้างเหตุผลเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด อันอาจทำให้การควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยสภาจังหวัดไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร

กรณีที่เกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด จึงไม่สมควรเปิดเผยนั้น อาจกำหนดให้มีการประชุมลับเช่นเดียวกับการดำเนินการของรัฐสภาได้

4.2 อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมการดำเนินงานของสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ต่อสภาจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการ คือ

4.2.1 การยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด กล่าวคือเมื่อสภาจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติจังหวัด แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ผู้ว่าฯ มีสิทธิที่จะยับยั้งการบังคับใช้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น และจะต้องส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีฯ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภาจังหวัด จะต้องส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดกลับคืนให้ผู้ว่าฯ ลงนาม เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้ารัฐมนตรีฯ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นตกไป

4.2.2 การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด โดยปกติผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่ถ้าผู้ว่าฯ เห็นว่ามติของสภาจังหวัดใด ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดนั้น

ตัวอย่างการเพิกถอนมติของสภาจังหวัด

จังหวัดมุกดาหารหรือกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ด่วนที่สุด ที่ มห 5101/487 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2534 เรื่อง หารือมติสภาจังหวัด ดังนี้

ตามที่จังหวัดมุกดาหาร เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535 เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 โดยการที่สมาชิกสภาจังหวัดเสนอขอแปรญัตติยกโครงการก่อสร้าง ซ่อมแซมถนน สะพาน และคลองส่งน้ำ ของส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอทุกส่วน ไปตั้งจ่ายเพิ่มรวมไว้ที่ส่วนโยธาเพียงแห่งเดียว และสภาจังหวัดมีมติเห็นชอบ

ทั้ง 3 วาระ นั้น

จังหวัดขอหาหรือว่า

1. ความเห็นของจังหวัดว่าไม่น่าจะเป็นการขอแปรญัตติในวาระที่ 2

เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ข้อ 59 กำหนดให้การแปรญัตติกระทำได้โดยการลดรายจ่าย การที่สมาชิกสภาจังหวัดโอนย้ายโครงการจากส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอไปตั้งจ่ายส่วนโยธา น่าจะไม่ใช้การแปรญัตติ หากเป็นเพียงการจัดรูปแบบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร การที่สภาจังหวัดมีมติเห็นชอบตามคำแปรญัตติจึงเป็นการมิชอบ

2. เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย จังหวัดจะต้องเนิกถอนมติของสภาจังหวัด (เฉพาะขั้นตอนการนำเสนอขอจัดรูปแบบการตั้งจ่ายงบประมาณ) หรือไม่

จากข้อหาหรือดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเห็นควรให้มีการเนิกถอนมติของสภาจังหวัดตามที่จังหวัดมุกดาหารเสนอ (ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0412/18249 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534)

4.2.3 การสั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด ถ้าปรากฏว่าสมาชิกสภาจังหวัดผู้ใดเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดพ้นจากตำแหน่งได้

4.2.4 เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาขุบสภาจังหวัด โดยทั่วไปอำนาจในการขุบสภาจังหวัดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ (มาตรา 44) ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้นำเรื่องเพื่อให้รัฐมนตรีพิจารณา หากเห็นชอบด้วยก็จะสั่งให้ขุบสภาจังหวัด เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดใหม่ภายใน 90 วัน แต่นับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการขุบสภาจังหวัดแม้แต่ครั้งเดียว ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งทุกฝ่ายจะพยายามผ่อนปรนเข้าหากันเพื่อหาข้อยุติในที่สุด

4.2.5 อำนาจในการเปิด-ปิด และขยายสมัยประชุมของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในการเรียกประชุมของสภาจังหวัดทั้งในสมัยสามัญและสมัยวิสามัญ รวมทั้งเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม ตลอดจนมีอำนาจในการปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด

หรือจะขยายเวลาของสมัยประชุมออกไปอีกตามที่เห็นสมควรได้

4.3 ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด

จากบทบัญญัติของพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 29 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภาจังหวัด กล่าวคือโดยหลักการสภาจังหวัดในฐานะตัวแทนของปวงชนจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปปฏิบัติในรูปมติของสภาจังหวัด แต่ในขณะเดียวกันมาตรา 45 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดได้ อีกทั้งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด กับเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่หลายประการ คือ

4.3.1 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งดูเหมือนว่าสภาจังหวัดสามารถที่จะควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามมติของสภาจังหวัด ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสภาจังหวัดด้วย แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจในการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ และห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่สภาจังหวัดได้ลงมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจควบคุมกำกับที่ตนเองมีอยู่สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดเช่นว่านั้น โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ เพื่อให้เข้าข้อกฎหมายในการที่จะทำให้มติ

ของสภาจังหวัดนั้นไม่มีผล เมื่อเป็นเช่นนี้ผลกระทบจะเกิดแก่การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมาก กล่าวคือสภาจังหวัดไม่สามารถที่จะบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดได้

จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักการของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถให้ดุลยพินิจที่จะเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้อย่างกว้างขวาง เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมักจะเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ว่าราชการกำหนด ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4.3.2 การควบคุมการปฏิบัติงานระหว่างสภาจังหวัด กับผู้ว่าราชการจังหวัด

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ 2 สถานะ คือ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยปฏิบัติหน้าที่ตามมติของสภาจังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับการปฏิบัติงานขององค์การฯ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถยื่นเรื่อง เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

แต่ในด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสภาจังหวัดนั้น สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิเพียงการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัด ในข้อความที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 25 วรรคแรก) และมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค (มาตรา 25 วรรคสอง) แต่ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายของส่วนกลาง (มาตรา 25 วรรคท้าย) ซึ่งถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ทั้งการตั้งกระทู้ถามในกิจการส่วนจังหวัดกับ

การสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการ ถ้าผู้ว่าฯ เห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผยย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ พร้อมทั้งอ้างเหตุผลตามมาตรา 25 วรรคท้าย ที่เขียนในความหมายที่กว้างเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง เป็นผลให้การควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการตั้งกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริงไม่สามารถนำมาใช้ให้บังเกิดประสิทธิผลได้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้สภาจังหวัดยังไม่มีอำนาจอื่น ๆ ที่จะบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าฯ มีอำนาจในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อีกทั้งไม่สามารถที่จะควบคุมโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากตำแหน่งได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งต่างกับเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ด้วยการยื่นคำร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้⁴ หรือสภาเมืองพัทยาที่มีอำนาจเลิกจ้างปลัดเมืองพัทยา หากมีการกระทำผิดสัญญาจ้างได้⁵

ดังนั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมการดำเนินงานของสภาจังหวัดมีอยู่หลายลักษณะและหลายฐานะ แต่สภาจังหวัดกลับไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติที่จะควบคุมการทำงานตลอดจนกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งจากความเหลื่อมล้ำดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมักจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด และไม่เอื้ออำนวยให้สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนต่อการควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

⁴พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 34-35.

⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 55 (6)

4.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ในเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อต้องการให้ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล และ สภาภิบาลได้รับบริการจากรัฐเท่าเทียมกัน โดยให้มีตัวแทนของประชาชนในการดำเนินกิจการ ส่วนจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการใช้อำนาจของประชาชน โดยผ่านสมาชิกสภาจังหวัด หลักการของกฎหมาย จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ตามมติของสภาจังหวัด

ดังนั้น การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นบุคคล ๑ เดียวกัน กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางมาบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และเป็น ผู้ใช้อำนาจควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแล้วข้างต้น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของตนเอง เพื่อให้ตรงตามความต้องการ ของท้องถิ่นจึงไม่เป็นผล จึงไม่อาจเรียกได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการ ของตนเองแต่ประการใด หากแต่เป็นการดำเนินกิจการตามความต้องการของส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาค