

## บทที่ 5

### ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะองค์กรควบคุมกำกับ กับสภาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งของไทย กฎหมายกำหนดให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานระดับหนึ่ง โดยให้มีอำนาจในการจัดเก็บ รายได้และจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากจังหวัดที่เป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ในองค์การฯ และประชาชนจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัดและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

ส่วนความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะอยู่ภายใต้การ ควบคุมกำกับจากทางราชการ ซึ่งในบทนี้จะขอกล่าวถึงทฤษฎีที่ใช้ในการบริหารราชการ คือ ทฤษฎีการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) การควบคุมกำกับ (tutelage control) และลักษณะของการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยส่วนกลางคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และโดยส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามบทบัญญัติ ที่กฎหมายกำหนดไว้

#### 5.1 หลักของการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control)

หลักการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) เป็นลักษณะของการ รวมอำนาจ (centralization) ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

(1) องค์การปกครองส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้าย เนื่องจากส่วนกลางมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรในระดับรองที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา ดังนั้นโดยหลักการอำนาจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ จึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การปกครองส่วนกลาง

แต่เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการ ผู้บังคับบัญชาของส่วนกลางสามารถมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือส่วนภูมิภาควินิจฉัยสั่งการในบางเรื่องแทนได้ เช่น การมอบอำนาจให้รักษาราชการแทน<sup>1</sup> หรือการมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการประจำจังหวัดที่อยู่ในสังกัด ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบต่อผลของการดำเนินงานของผู้ที่ได้รับมอบอำนาจที่ได้กระทำลงไป

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กรอยู่ในรูปสายการบังคับบัญชา (hierarchy) กล่าวคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับอย่างต่อเนื่องกัน และจะต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอำนาจควบคุมบังคับบัญชา จึงเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้เพื่อควบคุมการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ และควบคุมการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งยังรวมไปถึงการที่จะเพิกถอน เปลี่ยนแปลง หรือกระทำการแทนในเรื่องที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือได้ปฏิบัติไปแล้วอีกด้วย ดังนั้นอำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายต้องการให้มีความเป็นอิสระ (autonomy) จากฝ่ายปกครองได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หมวด 6 การรักษาราชการแทน

<sup>2</sup>สุรพล สีนิตติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle)," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2532 หน้า 81.

การควบคุมบังคับบัญชาสามารถแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

5.1.1 การควบคุมบังคับบัญชาการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา หมายถึง อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีอยู่ด้วยกัน สี่ลักษณะ<sup>3</sup> ดังนี้

(1) อำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม (pouvoir d' instruction) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้เพื่อสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจเพื่อกระทำการในทางปกครองให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนด โดยทั่วไปจะปรากฏในรูปของหนังสือเวียนหรือระเบียบปฏิบัติ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นคำแนะนำหรือคำสั่งทั่วไปให้ถือปฏิบัติ หรือเป็นการเฉพาะเรื่องก็ได้ เมื่อได้รับคำสั่งแล้วผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีความผิดในทางวินัย ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถอ้างข้อความในหนังสือเวียนบังคับแก่บุคคลภายนอกได้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจในการกำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถสั่งการให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสามารถใช้ อำนาจบังคับบัญชาแก่ข้าราชการส่วนต่าง ๆ ในสังกัดฝ่ายบริหารให้กระทำการ หรืองดเว้น กระทำการใด ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตลอดจนมี

<sup>3</sup>พรชัย รัศมีแพทย์, "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร ศึกษา นิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง" (วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 11-12.



อำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงและติดตามการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย

(2) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา

(pouvoir de reformation ou pouvoir de modification) กล่าวคือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำลงไปแล้วได้ โดยออกคำสั่งใหม่แทนคำสั่งเดิมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ซึ่งคำสั่งใหม่นี้ไม่มีผลย้อนหลัง

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 39 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) สามารถยับยั้งการกระทำของ กฟผ. ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้ การยกตัวอย่างของ กฟผ. ดังกล่าวนี้เพื่อเป็นการเทียบเคียงให้เห็นถึงลักษณะของการใช้อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำในทางปกครอง (acte administratif) จากองค์กรผู้มีอำนาจ

ในระบบราชการผู้บังคับบัญชาสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำหรือคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ เช่น ผู้อำนวยการกองสามารถแก้ไขคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาในกองได้ แต่ถ้าอธิบดีมีความเห็นต่างออกไป หรือเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ อธิบดีมีสิทธิแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของผู้อำนวยการกองได้ตามสายการบังคับบัญชา

การลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษสั่งให้ออกจากราชการ หรือดำเนินการทางวินัยไปแล้ว ให้ส่งรายงานการลงโทษ การสั่งให้ออกจากราชการหรือการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี แต่ถ้าปลัดกระทรวงหรือ



รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่าการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจที่จะสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณีได้<sup>4</sup>

นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชา เพื่อวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยมีผลมาจากความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งหากปล่อยไว้อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและประชาชนได้ แต่ในกรณีปกติผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะกระทำได้ เพราะจะขัดต่อหลักการมอบอำนาจของส่วนราชการ และระดับการสั่งการของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อสั่งการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด<sup>5</sup> หรือในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น หากล่าช้าอาจก่อให้เกิดผลเสีย นายกรัฐมนตรีสามารถมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้<sup>6</sup>

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 92

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (1)

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 48 (3)

(3) อำนาจเพิกถอนการกระทำทางปกครองของผู้ไต่บังคับบัญชา (pouvoir d'annulation) เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ไต่บังคับบัญชาได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ผู้บังคับบัญชาสามารถเพิกถอนการกระทำดังกล่าวของผู้ไต่บังคับบัญชาได้

ตามมาตรา 48 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไข ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นายกรัฐมนตรีสามารถมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้

ดังนั้น เมื่อมีผู้ร้องทุกข์ถึงความเดือดร้อนหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบสมตามคำร้องทุกข์ ก็จะมีข้อเสนอแนะไปถึงนายกรัฐมนตรีให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครองนั้น หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรง เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ไต่ผู้บังคับบัญชาได้

อำนาจในการเพิกถอนการกระทำของปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา  
นี้ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา จะมีผลย้อนหลังโดยถือเสมือน  
ว่าไม่เคยมีคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชามาก่อนเลย<sup>7</sup> กล่าวคือ การกระทำในทางปกครองที่ถูก

<sup>7</sup> การเพิกถอนการกระทำทางปกครอง (retrait) แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ

1.1 กรณีที่เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย (regulier) การเพิกถอน  
ไม่สามารถกระทำได้เลย เช่น จะเพิกถอนคำสั่งโดยชอบที่ให้ยกเลิกมาตรการทางวินัยไม่ได้

1.2 กรณีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (irregulier) อาจเพิก  
ถอนได้เฉพาะในกรณีมีมูลเหตุว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องกระทำภายในอายุความฟ้องร้องคดี  
ปกครอง Conseil d'Etat (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส เห็นว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วย  
กฎหมาย อาจถูกเพิกถอนโดยฝ่ายปกครองได้ ตราบเท่าที่การกระทำนี้อาจถูกฟ้องร้องได้ ไม่ว่า  
โดยผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลภายนอก

2. การเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ อาจถูกเพิก  
ถอนได้ทุกเวลาไม่ว่าคำสั่งนั้นจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องก็ตาม

นอกจากนี้แล้วตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ยังกำหนดให้มีการยกเลิกคำสั่งใน  
ทางปกครอง (abrogation) เป็นการยกเลิกคำสั่ง โดยผู้ออกคำสั่งเองหรือองค์กรที่มีอำนาจบังคับ  
บัญชาเหนือกว่า มีผลให้ผลของคำสั่งสิ้นสุดลง สำหรับในอนาคต (ไม่มีผลย้อนหลัง) แบ่งออกได้เป็น

1. การกระทำที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป อาจถูกยกเลิกได้เสมอ เพราะไม่มีใครที่  
จะมีสิทธิที่ได้รับโดยเฉพาะเจาะจง โดยอาศัยการกระทำประเภทนี้

2. การกระทำที่มีผลเฉพาะบุคคล ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิสามารถยกเลิกได้เสมอ  
แต่ถ้าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนจะยกเลิกได้แต่เพียงภายใต้เงื่อนไขและรูปแบบที่กำหนด  
ไว้ตามกฎหมาย เช่น การยกเลิกการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง (revocation) (ดูพจนานุกรม  
"ไวยากรณ์" นิตกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง  
เล่ม 4 ตอน 2 สิงหาคม 2528, หน้า 306-308).



เพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นอันระงับไป ฐานะของบุคคลตลอดจนสิทธิหน้าที่ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้น จะกลับคืนสู่สถานะเดิม<sup>๙</sup> กล่าวคือการเพิกถอน (retrait) จะมีผลให้การกระทำในทางปกครองนั้นไร้ผลมาตั้งแต่ต้น และทำให้สิ้นผลทางกฎหมายทั้งในอนาคตและในอดีต (มีผลย้อนหลัง) เป็นการคุ้มครองสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนมิให้เกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทางหนึ่ง

5.1.2 การควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจมีทั้งในทางให้คุณและเป็นการลงโทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

(1) อำนาจในการโยกย้ายหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น การโยกย้ายเป็นการที่ทางราชการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในสังกัดกรมเดียวกัน และในระดับเดียวกัน<sup>๑๐</sup> เพื่อให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ให้ตรงกับความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนความเหมาะสมในด้านอื่น ๆ เช่น ภูมิสำเนา เป็นต้น ส่วนการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือระดับที่สูงขึ้นนั้น<sup>๑๑</sup> แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด เพื่อให้เป็นระบบคุณธรรม (merit system) มากขึ้น แต่ก็ไม้อาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจของผู้บังคับบัญชายังเข้าไปมีบทบาทในการโยกย้าย หรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่เห็นสมควรด้วย

<sup>๙</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, "อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามแนวความคิดและหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส" (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533), หน้า 2

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 49

<sup>๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50

(2) อำนาจในการเลื่อนชั้นเงินเดือน เงินเดือนคือค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเมื่อขึ้นปีงบประมาณใหม่จะได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนอย่างน้อยคนละ 1 ชั้น (ตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการ) แต่ถ้าผู้ใดมีปริมาณและคุณภาพของงานในปีงบประมาณที่ผ่านมาดีเด่น จะได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม

(3) อำนาจลงโทษทางวินัย เมื่อมีการกระทำผิดในทางวินัยเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีต่อไป<sup>11</sup>

โทษในทางวินัย มี 6 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนลดชั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก ไล่ออก<sup>12</sup> ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยที่สูงไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดชั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องได้รับโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ในการดำเนินคดีทางวินัยนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้บังเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

อำนาจควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรเดียวกัน เช่น เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวง หรือกรมเดียวกัน อธิบดีสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาแก่ข้าราชการในสังกัดทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นต้น

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82 วรรค 2

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83, 85, 86

แต่ไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาขององค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) ได้ อย่างไรก็ตามการบริหารงานภายในขององค์การปกครองท้องถิ่นได้นำเอาหลักการควบคุมบังคับบัญชามาใช้เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ทวิ วรรคท้ายกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ดังนั้นในสายการบังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยึดถือตามหลักการควบคุมบังคับบัญชาเช่นเดียวกับระบบของข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้การบริหารงานภายในขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รูปแบบของการจัดองค์การภายใน การบริหารงานบุคคล ได้นำเอารูปแบบของหลักการควบคุมบังคับบัญชามาใช้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ที่จะทำให้การดำเนินงานในองค์กรต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

## 5.2 หลักการของการควบคุมกำกับ (tutelage control)

จากแนวความคิดที่กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะ เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น ตลอดจนมีบุคลากรเป็นของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) อยู่ในระดับหนึ่งซึ่งมิได้หมายความว่ารัฐให้ความเป็นอิสระจนท้องถิ่นมีเอกราช หรือมีอำนาจอธิปไตยแยกออกจากรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินการภายในขอบเขตของกฎหมาย การควบคุมดังกล่าวเรียกว่าการควบคุมกำกับ (tutelage control) ซึ่งขอบเขตของการควบคุมกำกับขององค์การปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองและนโยบายของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ



ความหมายของการควบคุมกำกับ

นักกฎหมายปกครองหลายท่านได้ให้นิยามของคำว่า "การควบคุมกำกับ" ไว้ดังนี้<sup>13</sup>

Revero ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยปารีส II (Universite de Paris deuxieme) กล่าวว่า "การควบคุมกำกับ คือ การควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ"

Marcel Waline ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ได้ให้นิยามไว้ว่า "การควบคุมกำกับ คือการควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจ และในกรณียกเว้นพิเศษยังรวมถึงการควบคุมเหนือบุคคลตามกฎหมายแต่งตั้ง"

Ernet Forsthoff ศาสตราจารย์ทางกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยไฮเดนเบอร์ก กล่าวว่า "การควบคุมกำกับ คืออำนาจของรัฐตามกฎหมายที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบขององค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ"

Roland Maspétiol และ Pierre Laroque อดีตผู้พิพากษาศาลปกครองประจำสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) กล่าวว่า "การควบคุมกำกับ คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมายขององค์กรปกครองที่อยู่ในฐานะสูงกว่า เหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกครองผลประโยชน์ทั่วไป"

---

<sup>13</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางการปกครอง" รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุของ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: พี.เค. ฟรันทิงเฮ้าส์, 2531), หน้า 209-219.

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>14</sup> "การควบคุม หมายถึงการกำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำโดยอิสระ โดยมีได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ แต่คอยดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจที่จะกระทำโดยอิสระ โดยมีได้เข้าไปบังคับบัญชาแต่คอยดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น"

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>15</sup> "การควบคุม กำกับไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด"

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล ลีนิติไกรพจน์ กล่าวไว้ว่า<sup>16</sup> "การกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle administrative) เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ"

จากแนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายปกครองดังกล่าว อาจสรุปความหมายของการควบคุมกำกับ ว่าหมายถึง การที่รัฐหรือส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจที่รัฐยอมให้มีการจัดตั้งขึ้น โดยที่รัฐหรือส่วนกลางในฐานะที่เป็นองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติตามที่เห็นว่าเหมาะสม ในขณะที่เดียวกับองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

<sup>14</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 126-127.

<sup>15</sup> โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 17.

<sup>16</sup> สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle)" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2532, หน้า 83.

ดังนั้นองค์การควบคุมกำกับจะมีอำนาจเพียงแต่ควบคุมให้องค์การภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

การที่กฎหมายกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตลอดจนมีรายได้และเจ้าหน้าที่ของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน จึงมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยที่รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางจะต้องกำหนดมาตรการควบคุมให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินงานภายในขอบเขตของกฎหมาย แต่การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจบังคับบัญชา แต่เป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นการควบคุมเท่าที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ดังนั้นองค์การควบคุมกำกับจะมีอำนาจระงับยับยั้งเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับเท่านั้น จะอ้างความเหมาะสมเพื่อเพิกถอนการกระทำขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับหาได้ไม่

ความหมายของการกระทำขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า การกระทำที่ขัดแย้งกับกฎหมาย การกระทำที่ขัดแย้งกับกฎข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงการกระทำที่ไม่เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดด้วย

ในขณะที่เดียวกันองค์การควบคุมกำกับจะต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับที่กระทำโดยชอบภายในขอบเขตของกฎหมาย เพราะองค์การภายใต้การควบคุมกำกับสามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ การใช้อำนาจควบคุมกำกับจะกระทำได้เท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เช่นกัน หากปรากฏว่ามีการใช้อำนาจควบคุมกำกับโดยมิชอบด้วยกฎหมาย องค์การภายใต้การควบคุมกำกับสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การภายใต้การควบคุมกำกับมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่



ในประเทศฝรั่งเศส องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถฟ้องร้องผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลปกครองได้ ยกตัวอย่างกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระงับการตัดสินใจการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ชั่วคราวและองค์กรปกครองท้องถิ่นเห็นว่าการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ นอกจากนี้ในระหว่างการพิจารณาการกระทำที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ระงับไว้ นั้นจะกระทำต่อไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตามในบางกรณีแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรควบคุมกำกับ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจก้าวล่วงได้ที่จะให้องค์กรควบคุมกำกับใช้อำนาจในการระงับ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งหมายถึงการกระทำที่ขัดแย้งกับกฎหมาย การกระทำที่ขัดแย้งกับกฎข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงการกระทำที่ไม่เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนด<sup>18</sup> โดยที่องค์กรควบคุมกำกับสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยการบัญญัติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้องค์กรควบคุมกำกับมีอำนาจครอบคลุมไปถึงในกรณีนั้น ๆ หรืออาจฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งระงับ ยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

จุดมุ่งหมายของการควบคุมกำกับสามารถแยกออกได้ 2 ประการ คือ

(1) เพื่อมิให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับตัดสินใจไปโดยไม่ถูกต้อง การควบคุมในลักษณะนี้เป็นการควบคุมเพื่อให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินกิจการภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

<sup>17</sup> Brian Chapman, Introduction to French Local Government (London : George Allen & Unwin Ltd., 1953), p. 13.

<sup>18</sup> Ibid., 129-130.

(2) เพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับตัดสินใจในเรื่องที่จะขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นการควบคุมความเหมาะสมของการดำเนินงานภายใต้การควบคุมกำกับที่จะมีผลกระทบอันอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลและองค์กรอื่นได้ ทั้งนี้เพราะรัฐในฐานะองค์กรควบคุมกำกับถือว่าหากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับส่วนรวมแล้ว รัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมไว้<sup>19</sup>

#### 5.2.1 การควบคุมกำกับตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร

ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่" ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ หมายถึง บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เข้ามาเป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น ข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเทศบาลและสุขาภิบาล

ส่วนองค์กร หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานทางการเมืองของท้องถิ่น ในรูปคณะบุคคล ได้แก่ สภาจังหวัด สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือในรูปของบุคคล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา

การเข้าดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ หรือ องค์กรในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการเมือง กล่าวคือมีวาระการดำรงตำแหน่ง การเข้าดำรงตำแหน่งและ

<sup>19</sup> Samuel Humes and Eilern M. Martin, The Structure of Local Governments Throughout the World, 1961, p. 39.

การออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ประจำที่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาต่อผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่น<sup>20</sup> การควบคุมกำกับตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กรขององค์การปกครองท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ โดยทั่วไปได้แก่องค์การปกครองส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดลักษณะและขอบเขตของการควบคุมไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

องค์กรควบคุมกำกับสามารถควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนี้

(1) การยุบสภาท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่าสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ หรือดำเนินการเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีเจตนาจะใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือมีความแตกแยกกันในหมู่สมาชิก จนไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับสภาท้องถิ่นมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ได้

สำหรับประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ เมื่อเห็นว่าสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(2) การลงโทษทางวินัย โทษทางวินัยในการควบคุมกำกับแตกต่างจากลักษณะของการลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งในกรณีของการควบคุมบังคับบัญชามีวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยเพื่อควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 50 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร



ตนตามแบบแผนที่กำหนดไว้ หากผู้ได้บังคับบัญชาฝ่าฝืน ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษในทางวินัยได้ แต่การลงโทษทางวินัยในกรณีของการควบคุมกำกับ อาจกระทำได้โดยการให้ออกจากตำแหน่งหรือให้พักการปฏิบัติงานชั่วคราว เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือดำเนินการในทางที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่รัฐบาลและท้องถิ่น<sup>21</sup>

องค์กรควบคุมกำกับไม่อาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ เพราะการไม่ปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนดได้ เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมกำกับไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชาขององค์กรควบคุมกำกับ<sup>22</sup>

ส่วนการพักการปฏิบัติงานชั่วคราว มีกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 กล่าวคือ เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าฯมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะ

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจสั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้"

<sup>22</sup> โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 19.

เทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกินสามสิบวัน แล้วให้รีบรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันสั่งพัก เมื่อผู้ว่าฯ สอบสวนเสร็จแล้ว ให้รีบรายงานผลการสอบสวนเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีสามารถอุทธรณ์คำสั่งสั่งพักการปฏิบัติงานดังกล่าวยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งได้

(3) การส่งเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลาง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน วิธีการนี้จะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์การควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่าองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เกิดความแตกแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจถือเป็นข้ออ้างในการเข้าดำเนินกิจการที่เป็นอำนาจของท้องถิ่น หรือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นและประกาศใช้ ในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่ลงมติผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวแต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมักจะเจรจาตกลงเป็นการส่วนตัว ระหว่างประธานสภา กับผู้บริหารของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายก่อนที่จะนำเสนอให้สภาลงมติ<sup>23</sup>

การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนในองค์การปกครองท้องถิ่น มีลักษณะของการรวมอำนาจบริหาร (centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจบริหาร (decentralization) จึงไม่สมควรนำหลักการนี้มาใช้ในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในลักษณะทั่วไป แต่ควรเป็นข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Chapman, Introduction to French Local Government, pp. 135-136.

<sup>24</sup> พรชัย รัศมีแพทย์, "การปกครองของตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร ศึกษาในความสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง," หน้า 58-59.

### 5.2.2 การควบคุมกำกับการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือองค์กร

การกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นในกิจการที่กฎหมายกำหนดมีอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะที่สำคัญ<sup>25</sup> คือ

(1) การออกคำสั่งวินิจฉัย เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ในทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับบุคคลอื่นโดยเฉพาะเจาะจง ภายในขอบเขตที่กฎหมายหรืออนุบัญญัติให้กระทำได้ และเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลอื่น เช่น การสั่งเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดข้อบัญญัติท้องถิ่น

(2) การวางกฎข้อบังคับทั่วไป เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ในทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับบุคคลอื่นในลักษณะทั่ว ๆ ไป ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรืออนุบัญญัติให้กระทำได้ และเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว เช่น เดียวกับการออกคำสั่งวินิจฉัย เช่น การตราข้อบัญญัติจังหวัด การตราเทศบัญญัติ

(3) การทำสัญญา เป็นการแสดงเจตนาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับบุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน แต่ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่มีต่อกันจะเป็นไปตามกฎหมายเอกชน เช่น สัญญาที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำกับเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาที่เทศบาลกู้เงินจากกระทรวงการคลังเพื่อนำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเทศบาล

(4) การปฏิบัติการ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับคำสั่ง คำวินิจฉัย และสัญญาต่าง ๆ เช่น การสร้างและซ่อมแซมถนนหนทาง การเก็บขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา เป็นต้น

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.



### รูปแบบของการควบคุมกำกับกระทำของเจ้าหน้าที่หรือองค์กร

โดยปกติองค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระ (autonomy) สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการเพื่อกระทำการภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนองค์กรควบคุมกำกับจะมีอำนาจเพียงคอยควบคุมดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น (เป็นองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ) ให้กระทำการภายในขอบอำนาจของตนเท่านั้น

ในประเทศฝรั่งเศสระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับคือ การขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยการร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) ซึ่งถือว่าเป็นการมุ่งต่อตัวการกระทำมิใช่บุคคล ดังนั้นสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) จึงยอมรับให้รัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งมีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนการกระทำของรัฐมนตรีอีกกระทรวงหนึ่งได้ ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแล้วกระทรวงและกรมของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ (etat) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการที่แต่ละกระทรวงจะฟ้องเรียกค่าเสียหายกัน หรือขอให้ศาลตัดสินว่าใครมีขอบอำนาจแค่ไหนไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องทำความตกลงหรือแก้ปัญหาโดยฝ่ายบริหาร เช่น โดยผ่านนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี<sup>26</sup>

การควบคุมกำกับกระทำของเจ้าหน้าที่หรือองค์กร สามารถกระทำได้ใน 2 ขั้นตอน คือ การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ และการควบคุมกำกับกระทำ

<sup>26</sup> โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 20.

(1) การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ เป็นวิธีป้องกันมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น โดยที่องค์กรควบคุมกำกับมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการ แต่มิได้หมายความว่าองค์กรควบคุมกำกับเป็นฝ่ายกำหนดให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้เพราะตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการใด ๆ เพื่อให้กิจการในความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐมอบหมายสำเร็จลุล่วงไป และตามหลักการควบคุมกำกับ องค์กรควบคุมกำกับจะไม่เห็นชอบหรือไม่อนุมัติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่สามารถใช้ดุลยพินิจไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอ้างว่าไม่เหมาะสมเช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในอำนาจควบคุมบังคับบัญชาได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นให้กระทำเช่นนั้นได้

การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ สามารถกระทำได้ดังนี้

(1.1) การให้ความเห็นชอบ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางเรื่องจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรควบคุมกำกับ เช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติจังหวัดหรือร่างเทศบัญญัติเสียก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>27</sup>

(1.2) การอนุมัติ การกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางเรื่องกฎหมายกำหนดให้จะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรควบคุมกำกับก่อนกระทำการ เช่น การที่เทศบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อลงทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 35 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62.

เทศบาล และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>28</sup> หรือ การทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>29</sup>

นอกจากการควบคุมกำกับการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายมหาชนแล้ว บางกรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นจะถูกองค์กรควบคุมกำกับควบคุมการกระทำภายใต้บังคับกฎหมายเอกชน ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ เช่น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลจะร่วมดำเนินการกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>30</sup>

(2) การควบคุมกำกับการกระทำ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่การกระทำที่ผ่านความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากองค์กรควบคุมกำกับ ตลอดจนการกระทำที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากองค์กรควบคุมกำกับ<sup>31</sup>

ในประเทศฝรั่งเศสผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งระงับการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ชั่วคราวได้ เมื่อเห็นว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับของกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น การ

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 ทวิ

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ทวิ

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ทวิ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ทวิ

<sup>31</sup> พรชัย รัตมีแพทย์, "การปกครองตนเองของนครหลวง กรุงเทพมหานคร ศึกษาสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง," หน้า 53.



ตัดสินใจกระทำกราดใด ๆ ของสภาเทศบาล (conseil municipal) ที่ไม่อยู่ในสมัยประชุม หรือมีสมาชิกการประชุมไม่ครบองค์ประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถระงับการกระทำดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้ แต่ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นเห็นว่าคำสั่งระงับการกระทำไว้ชั่วคราวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ขณะเดียวกันถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเกรงว่าจะถูกโต้แย้งหรือทักท้วงคำสั่งระงับการกระทำขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ชั่วคราว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดได้<sup>32</sup>

โดยทั่วไปองค์การควบคุมกำกับมักจะ ไม่สั่งเพิกถอนการกระทำขององค์การปกครองท้องถิ่นที่พบว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่จะใช้วิธีประกาศให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายด้วยตนเอง แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจก้าวล่วงได้ที่จะต้องเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็อาจกระทำได้โดยขอให้ศาลปกครองสั่งเพิกถอนได้และการเพิกถอนของศาลปกครองถือเป็นที่สุด

สำหรับประเทศไทย กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ ได้กำหนดให้องค์การควบคุมกำกับ<sup>33</sup> มีอำนาจเพิกถอนการกระทำ ระงับหรือยับยั้งการกระทำ ระงับการกระทำไว้ชั่วคราว หรือให้มีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อการกระทำขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยเป็นการให้อำนาจองค์การควบคุมกำกับตรวจสอบหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เช่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ

<sup>32</sup> Chapman, Introduction to French Local Government, pp. 129-130.

<sup>33</sup> องค์การควบคุมกำกับตามกฎหมายไทย มีทั้งโดยส่วนกลางคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และส่วนภูมิภาค หรือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

ของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีฯ เห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีฯ จะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

กรณีตามบทบัญญัติดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>34</sup> เพื่อหารือแนวทางปฏิบัติถึงอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติการให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2529 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123 ได้หรือไม่ อย่างไร

ในเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 8)<sup>35</sup> ได้ให้ความเห็นโดยพิจารณาว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีเจตนารมณ์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของ

---

<sup>34</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ด่วนที่สุด ที่ มท 0201/879 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2531 เนื่องจากได้รับร้องเรียนจากบริษัท ฟินแลนด์ซี วุสต์แอสไพย จอยเวนเจอร์ จำกัด ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการยกเลิกการประกวดราคาของกรุงเทพมหานคร ในการจัดซื้อเครื่องจักรและโรงงานทำลายมูลฝอย โดยทางกรุงเทพมหานครอ้างเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคา ข้อ 18 ซึ่งกรุงเทพมหานครสงวนสิทธิที่จะเลือกรับราคาของผู้หนึ่งผู้ใด หรือไม่รับราคาของผู้ใดก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่มีข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจน ที่จะยกเป็นเหตุในการยกเลิกการประกวดราคาได้

<sup>35</sup> บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8 พ.ศ. 2532, หน้า 79.

ท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีบทบัญญัติมาตรา 123 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครอีกชั้นหนึ่ง แต่อำนาจดังกล่าวเป็น อำนาจควบคุมกำกับโดยทั่วไปเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าการปฏิบัติใดของผู้ว่าราชการจังหวัดขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสีย ประโยชน์ รัฐมนตรีฯ จะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยให้พิจารณาพฤติการณ์แห่ง กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น กรณีที่รัฐมนตรีฯ เห็นว่าการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ขัดต่อกฎหมาย และไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ ก็อาจสั่งให้ยุติเรื่อง โดยให้ผู้ร้องทุกข์ไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอง เพราะกรณีที่ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกคำสั่งไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่าผู้เสียหายอาจฟ้อง ศาลให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้<sup>๓๖</sup> แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตน เป็นประการอื่นได้

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ขอให้ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๘)<sup>๓๗</sup> ในประเด็นเรื่องอำนาจการ ควบคุมกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร มาตรา 123 โดยเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ อย่างกว้าง ขวาง โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อกำกับหรือเงื่อนไขใด ๆ กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีฯ ได้ทราบข้อเท็จจริง หรือหลักฐานการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จากการสั่งสอบข้อเท็จจริง หรือจากการแสดงความคิดเห็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว และเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำ

<sup>๓๖</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1616/2500 และที่ 950/2509

<sup>๓๗</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับด่วนมาก ที่ มท 0207/1926 ลงวันที่ 30



ให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีฯมีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งการปฏิบัติราชการของ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร<sup>๓๐</sup>

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้  
วินิจฉัยถึงอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ  
ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 123 วรรค 2 ขึ้นตอน คือ อำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง  
หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการและอำนาจ  
ในการสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานคร ซึ่งหมายถึงเมื่อรัฐมนตรีฯได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าการปฏิบัติ  
ราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นการ (1) ขัดต่อกฎหมาย หรือ (2) ขัดต่อมติ  
ของคณะรัฐมนตรี หรือ (3) เป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานครแล้ว  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมใช้อำนาจสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้

ดังนั้น เมื่อถ้อยคำในบทบัญญัติของมาตรา 123 มีความชัดเจนเพียง  
พอตามเหตุผลที่กล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
พ.ศ. 2528 มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจอย่างอิสระที่จะ  
ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยลำพัง แต่กฎหมายต้องการให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ  
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>๓๑</sup> และเป็นผู้  
ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับงานของกรุงเทพมหานคร

<sup>๓๐</sup>บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่องอำนาจของรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ  
มหานคร พ.ศ. 2528 ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร,  
วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 8, พ.ศ. 2532, หน้า 87.

<sup>๓๑</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 5

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจตามมาตรา 123 ที่จะสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ ทั้งนี้เมื่อมีกรณีเข้าตามเหตุที่กำหนดตามเงื่อนไขในมาตรา 123 ดังกล่าว<sup>40</sup>

นอกจากนี้ในองค์ประกอบครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับการกระทำดังนี้

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด<sup>41</sup> เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด<sup>42</sup>

ในเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ทางราชการ ของคณะเทศมนตรี เทศมนตรีไว้ก่อน แล้วให้รีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร<sup>43</sup> (กรณีเทศบาลตำบลนายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับแทนผู้ว่าราชการจังหวัด)

<sup>40</sup> บันทึกคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่), อ้างแล้ว, หน้า 92-94.

<sup>41</sup> การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัด เป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 45

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72

สำหรับสมาชิกสภา ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของสมาชิกสภาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย<sup>44</sup>

ส่วนเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เห็นว่าปลัดเมืองพัทยากฎิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติเมืองพัทยา และได้ชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนแล้วแต่ปลัดเมืองพัทยายังไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้<sup>45</sup>

แต่ถ้าหากการใช้อำนาจเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรควบคุมกำกับกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลให้วินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส ศาลการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) ต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งมีผลทำให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นสิ้นสภาพไปและการเพิกถอนมีผลต่อทุกคนเป็นการทั่วไป

แต่ในประเทศไทย หากองค์กรควบคุมกำกับเพิกถอนการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการแก้ไขได้ 2 หนทาง คือ

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติสมาชิกสภา พ.ศ. 2495 มาตรา 34

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 100



(1) พ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้เพิกถอนการกระทำขององค์กรควบคุมกำกับ โดยอ้างการถูกโต้แย้งสิทธิ<sup>46</sup> แต่จะมีปัญหาที่ควรพิจารณาคือ จะทำให้ศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ สามารถแทรกแซงกิจการของฝ่ายบริหารได้<sup>47</sup> นอกจากนี้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก<sup>48</sup> ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนนั้น จะมีผลในระหว่างคู่ความเท่านั้น ไม่มีผลต่อทุกคน แม้ว่าการกระทำในทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้น จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับทั่วไป เช่น กฎกระทรวงก็ตาม<sup>49</sup>

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55

<sup>47</sup> โดยทั่วไปการพิจารณาคดีปกครองของศาล ฯ จะรับพิจารณาที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในเรื่องที่เป็นเนื้อหาของดุลยพินิจในขอบเขตของกฎหมายของฝ่ายปกครอง (บริหาร)

<sup>48</sup> ป.ว.แพ่ง มาตรา 145 "...คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือดลเสีย ถ้าหากมี ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่า ให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1) 245 และ 274 และในข้อต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคลหรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคลหรือคำสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(2) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคนแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า

<sup>49</sup> โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปรายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 21.

(2) ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ องค์การปกครอง  
ท้องถิ่นบางประเภทตามที่จะได้กำหนดโดยกฎหมาย สามารถยื่นเรื่องกรณีองค์การควบคุมกำกับใช้  
อำนาจเพิกถอนการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์<sup>50</sup> เพื่อ  
พิจารณาและทำข้อเสนอแนะผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี  
เพื่อสั่งการตาม พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (2) กล่าวคือ  
เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การควบคุมกำกับกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่  
ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นายกรัฐมนตรี  
จะต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำขององค์การควบคุมกำกับนั้น หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ  
สั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 27  
กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นบางประเภทตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาอาจยื่นคำขอ  
ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อให้เพิกถอนการกระทำขององค์การควบคุมกำกับที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมายได้ ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดตั้ง "คณะกรรมการพิจารณา  
กำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เพื่อพิจารณา  
ปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา 27 และได้ดำเนินการยกร่าง  
"พระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามความมาตรา  
48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. ... " โดยมีข้อพิจารณา  
ดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18

<sup>51</sup> บันทึกคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 (ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สิงหาคม 2533

## (1) ขอบเขตประเภทของราชการส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา เป็น "ราชการส่วนท้องถิ่น" ที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่น ทั้ง 3 รูปแบบมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่นที่เต็มรูปแบบแล้ว แต่มิได้นำเอาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลมากำหนดรวมไว้เป็น "ราชการส่วนท้องถิ่น" ตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับราชการส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) เป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้ามีข้อโต้แย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงสามารถแก้ไขปัญหาข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้น โดยประสานงานกับราชการส่วนกลางโดยตรงได้

ส่วนรูปแบบการปกครองของสุขาภิบาล นั้น เนื่องจากยังมิได้มีรูปแบบของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ จึงยังไม่สมควรนำมากำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แม้ว่าในปัจจุบันรูปแบบของสุขาภิบาลจะมี 2 ลักษณะ คือ รูปแบบที่มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และรูปแบบที่มีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง (พิจารณาตามฐานะการคลังของสุขาภิบาล) ก็ยังไม่สมควรที่จะกำหนดให้สุขาภิบาลเป็น "ราชการส่วนท้องถิ่น" ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว เพราะการแยกกำหนดให้สุขาภิบาลเพียงบางประเภทไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นได้



(2) กรณีที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา<sup>52</sup>

เรื่องที่ราชการส่วนท้องถิ่น อาจร้องขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่เป็น "ข้อโต้แย้ง" เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ หรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในทางอำนาจกำกับดูแล (pouvoir de tutelle) และเป็นความสัมพันธ์ในทางปกครองที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในทางอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) (ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป)

กล่าวโดยสรุป ตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพียง 3 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ที่สามารถนำข้อโต้แย้งที่มีต่อองค์กรควบคุมกำกับที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้

ข้อสังเกต คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มุ่งคุ้มครองในสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลมาจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ให้ได้รับการเยียวยาตามสมควร เพื่อควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองในนามรัฐ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวที่มีผลในทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม เพื่อให้มีลักษณะและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (conseil d'etat) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของ

<sup>52</sup> ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ.... มาตรา 3

ฝรั่งเศส ในปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีฐานะเป็นศาลปกครองเต็มรูปแบบเหมือนของฝรั่งเศส แต่กำลังอยู่ในระหว่างวิวัฒนาการเพื่อสร้างหลักกฎหมายปกครองของไทยให้มีหลักเกณฑ์และเป็นระเบียบเรียบร้อยในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนที่มีมาจากการกระทำของทางราชการ

แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองเต็มรูปแบบขึ้นในประเทศไทย แต่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับ เช่น พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 101 กำหนดให้กรณีที่ปลัดเมืองพัทยาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาตามมาตรา 100 โดยมีชอบ ปลัดเมืองพัทยาจะนำเรื่องขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้

5.3 ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control / controle hierachique) และการควบคุมกำกับ (tutelage control / controle de tutelle)

เมื่อได้กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมกำกับแล้ว จะขอชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการใช้อำนาจทั้งสอง เพื่อสะดวกแก่การทำความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้ในการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติการใด ๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสมได้ มีผลให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ และผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีความผิดทางวินัย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เป็นประการอื่น ๆ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยอ้างความเหมาะสมแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจจะกระทำได้

ส่วนอำนาจในการควบคุมกำกับเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ และองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจในการควบคุมกำกับขององค์การปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย จะมีมากน้อยเพียงใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน จึงจะกระทำได้

ในขั้นตอนของการควบคุมกำกับ นั้น องค์กรควบคุมกำกับ ไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติตามที่เห็นเหมาะสม ทั้งนี้เพราะองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับมีอิสระในการดำเนินงาน ตามหลักการกระจายอำนาจ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องมีความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรควบคุมกำกับ จึงมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยการยกเลิก เพิกถอน หรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ (ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้ว) เมื่อมีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นข้อบกพร่อง โดยหลักแล้วองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนั้น ต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ<sup>๕๓</sup>

กล่าวโดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานภายในของนิติบุคคลหนึ่ง ๆ เช่น รัฐ (ตามแนวความคิดของฝรั่งเศส) กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ รวมไปถึงหน่วยงานในสังกัดที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค (ตามแนวความคิดของไทย) ตลอดจนจนโครงสร้างภายในขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจควบคุมกำกับเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ หรือระหว่างส่วนกลาง (รวมถึงส่วนภูมิภาคด้วย) กับส่วนท้องถิ่น<sup>๕๔</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ

<sup>๕๓</sup> โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย หน้า 17.

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.



- (1) ให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดำเนินกิจการไปภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้
- (2) เพื่อให้มีการควบคุมความเหมาะสมขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งอาจจะขาดประสพการณ์ หรือไม่เข้าใจในกระบวนการบางอย่างได้

#### 5.4 การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งแยกต่างหากจากราชการแผ่นดิน ตลอดจนกำหนดให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล โดยยึดถือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) ดังนั้น แม้จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเป็นบางส่วน แต่ทางราชการจะต้องควบคุมกำกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ การควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลาง และการควบคุมกำกับจากราชการส่วนภูมิภาค

##### 5.4.1 การควบคุมกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลาง

กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมการปกครอง) จะเป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีลักษณะของการควบคุมดังนี้

- (1) การวางระเบียบให้ปฏิบัติ เป็นการควบคุมวิธีการปฏิบัติการวินิจฉัยในการดำเนินงาน (control over governmental decisions) ในวิธีนี้เป็นวิธีที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งทั้งนี้อำนาจวินิจฉัยครั้งสุดท้าย (final decisions) ในการปฏิบัติที่สำคัญอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของส่วนกลาง เช่น การลงนามในข้อบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อเห็นว่าการปฏิบัติการหรือการดำเนินงานเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

เมื่อพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงขอบเขตอำนาจในการควบคุมกำกับกรุงเทพมหานครของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยได้ให้ความเห็นไว้ว่า "กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจอย่างอิสระที่จะทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ไปได้โดยลำพัง แต่ต้องการให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 5) และเป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อสภา..." ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถนำมาเทียบเคียงเป็นหลักในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ด้วย

ดังนั้น ส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจที่จะวางระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดให้การวินิจฉัย หรือการอนุมัติให้ความเห็นชอบในบางเรื่องต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง จึงเท่ากับเป็นการที่ส่วนกลางหรือทางราชการสามารถควบคุมการดำเนินงานในบางส่วนของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุก ๆ แห่งทั่วประเทศถือปฏิบัติ ดังนี้

(1.1) ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด โดยได้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดให้การประชุมสภาจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และวางระเบียบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันทั่วประเทศ

การที่ทางส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งยึดถือปฏิบัติ นั้น เป็นการสมควรอย่างยิ่ง เพราะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมจะมีรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย เช่น ขั้นตอนการประชุม การเสนอญัตติ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด การอภิปราย เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดให้แน่นอนชัดเจน และเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ นอกจากนี้หลักการทั่ว ๆ ไปของข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัดจะเป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถปรับใช้ได้กับทุกภูมิภาคของประเทศ โดยไม่มีปัญหาต่อทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ให้ทางส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดข้อบังคับของการประชุมสภาจังหวัด

(1.2) ระเบียบว่าด้วยการคลัง เป็นการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นทางด้านการคลัง (financial control) เช่นการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อพัสดุ การว่าจ้าง การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

การควบคุมด้านการคลังนี้เป็นกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดหารายได้ รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายให้กับท้องถิ่นว่าจะมีที่มาของรายได้กี่ประเภท อะไรบ้าง เช่น รายได้จากภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากเงินอุดหนุน รายได้จากพันธบัตรและเงินกู้ รายได้จากทรัพย์สินและตลอดจนรายได้จากมีผู้บริจาคหรืออุทิศให้รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเป็นกฎหมาย<sup>๕๕</sup> และรายได้ที่จัดเก็บในอัตราอย่างไรก็จะต้องได้รับมอบอำนาจโดยกฎหมายเช่นเดียวกันและเมื่อมีรายได้แล้ว การกำหนดรายจ่ายก็ต้องจัดทำในรูปของงบประมาณ (budget) โดยรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองที่มีอำนาจในการควบคุม เช่น กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการที่จะกำหนดระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำงานงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

<sup>๕๕</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 40 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499.



องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำงบประมาณตามวิธีการและขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ การควบคุมเงินงบประมาณและการรายงานที่ระเบียบฯดังกล่าวได้กำหนดไว้

ในขณะที่เดียวกันหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีเงินงบประมาณพอที่จะดำเนินกิจการของท้องถิ่น รัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องเข้าช่วยเหลือในรูปของการให้เงินอุดหนุน (grant in aids) เพราะเงินอุดหนุนเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น และเมื่อให้เงินอุดหนุนก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ เช่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำโครงการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้การใช้จ่ายเงินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกิจการต่าง ๆ จะต้องถูกควบคุมและเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ การตรวจบัญชี (audit) เพราะการตรวจบัญชีจะทำให้ทราบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ใช้จ่ายเป็นไปตามหลักการงบประมาณ และเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้หรือไม่

การควบคุมด้านการคลังของกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจในการวางระเบียบว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา<sup>56</sup> ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นระเบียบเดียวกัน

ก. การควบคุมด้านรายได้ ได้แก่ การที่รัฐกำหนดรายได้ประเภทต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่ามีประเภทใดบ้าง<sup>57</sup> และในแต่ละประเภทนั้นองค์การ

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 43

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 40

บริหารส่วนจังหวัดจะได้รับในอัตราส่วนเท่าไรซึ่งการกำหนดประเภทรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรัฐต้องคำนึงถึงรายได้ของรัฐบาลด้วย เนื่องจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประเภทเดียวกับรายได้ของรัฐบาล

ข. การควบคุมด้านงบประมาณ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ดังนั้น การควบคุมด้านนี้จึงเป็นการควบคุมด้านการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศเป็นข้อบัญญัติจังหวัดแล้วส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตรวจสอบ แก่ไขและแนะนำภายในระยะไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ถ้าหากกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจสอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว พบข้อบกพร่องในการจัดทำงบประมาณก็จะแนะนำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้วางรูปแบบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกรอกข้อความและตัวเลขลงในแบบฟอร์มนั้น หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดไม่ดำเนินการตามกระทรวงมหาดไทยก็จะไม่ได้รับความเห็นชอบ ทั้งนี้เพราะชายของคำว่า พิจารณา ตรวจสอบ แก้ไข และการให้คำแนะนำเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจแก่กระทรวงมหาดไทยอย่างกว้างขวาง ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจในการดำเนินงานด้วยตนเองอย่างมีอิสระได้

ค. การควบคุมด้านการเงิน เป็นการควบคุมทางด้านการคลังประเภทหนึ่งที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุม ทั้งนี้หากปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยปราศจากการควบคุมแล้ว เท่ากับปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินงานโดยลำพัง ซึ่งอาจทำให้ท้องถิ่นขาดงบประมาณในการดำเนินงาน รัฐจึงต้องช่วยเหลือโดยให้เงินอุดหนุน พร้อมทั้งเข้าควบคุมด้านการเงิน

การควบคุมด้านการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ส่วนกลางให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. การรายงานการรับ - จ่ายเงิน เมื่อสิ้นปีงบประมาณ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประกาศรายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น  
ไว้ ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณเพื่อให้  
ประชาชนทราบ และต้องส่งสำเนารายงานการรับ-จ่ายเงินดังกล่าวไปให้กระทรวงมหาดไทย  
ทราบภายในกำหนดระยะเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศรายงานการรับ-จ่ายเงินนั้นไว้  
ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดแบบรายงาน  
การรับ-จ่ายเงินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตาม

2. การอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินยืมสะสม เนื่องจากการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในหลักการจะต้องให้สภาจังหวัดเป็นผู้ลั่นกรองพิจารณาตาม  
ความเหมาะสม ตามความจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้ทัน เช่น กรณี  
ฉุกเฉินที่สาธารณภัยเกิดขึ้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติ  
ให้ยืมเงินสะสมไปตั้งจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสาธารณภัยนั้น ๆ ได้

ง. การตรวจสอบบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อสิ้นปี  
งบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำงบแสดงฐานะการเงินรายรับ-รายจ่ายแสดงผล  
กิจการที่ได้กระทำในรอบปีงบประมาณ กับจัดทำรายงานการเงินรายรับ-รายจ่ายจริงเทียบกับ  
งบประมาณเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าไปตรวจสอบบัญชีของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งก็เป็นการควบคุมโดยรัฐต่อองค์การปกครอง  
ท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่ง

ลักษณะการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยบุคคล

3 ประเภท คือ

(1) สมาชิกสภาจังหวัด

สมาชิกสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน  
จังหวัด ทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัด และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร การควบคุม



กำกับสภาจังหวัดโดยกระทรวงมหาดไทย สามารถกระทำได้ 3 ลักษณะ คือ

ก. การอนุมัติการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ จัดทำกิจการ 20 ประเภทตามที่กฎหมายกำหนดในเขตจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตของเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความประสงค์จะกระทำกิจการนอกเขตหรือจะดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นในรูปของบริษัทจำกัด หรือจะเข้าถือหุ้นในบริษัทจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>๕๘</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการเป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการนอกขอบอำนาจหน้าที่ หรือจะกระทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นตามกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จึงจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติให้ความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

ข. การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด<sup>๕๙</sup> ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่สภาจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วนั้น จะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ให้ส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยจะมีผลให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นอันระงับไป

ค. การยุบสภาจังหวัด<sup>๖๐</sup> หากสภาจังหวัดดำเนินการเกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จนอาจเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชน หรือเกิดความไม่มีเอกภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ภายใน 90 วัน พร้อมทั้งต้องแสดงเหตุผลในการยุบสภาจังหวัด แต่ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมา ยังไม่เคยมีการยุบสภาจังหวัดเกิดขึ้น

<sup>๕๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31, 31 ทวิ และ 31 ตริ

<sup>๕๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 35

<sup>๖๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 44

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมกำกับสภาจังหวัด ในกรณีที่เป็น การควบคุมกำกับก่อนการกระทำ (การอนุมัติและการให้ความเห็นชอบ) เป็นเรื่องที่ทำให้อำนาจรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการกรณีที่เกินอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาจังหวัดหรือในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไปจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการถูกต้องและเหมาะสมภายในขอบเขตของการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนการที่กำหนดให้ รัฐมนตรีสามารถยุบสภาจังหวัดได้นั้น ควรจะมีการกำหนดถึงขอบเขตการใช้อำนาจดังกล่าวของ รัฐมนตรีอย่างชัดเจนว่าจะยุบสภาจังหวัดได้ในกรณีใดบ้าง เช่น สภาจังหวัดดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอาจจะทำให้เกิดผลเสียแก่ส่วนรวม หรือเกิดความแตกแยกจนไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น มิใช่เป็นการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีอย่างกว้างขวางที่จะยุบสภาจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 44)

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด และปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด

แต่จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานทั้งในฐานะผู้บังคับบัญชาการบริหาร ส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา กล่าวคือถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินงานในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดย มีชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจจะก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทางกระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำ ตลอดจนมีสิทธิโยกย้ายหรือลงโทษทางวินัยได้

ดังนั้น การควบคุมกำกับ (tutelage control) ในส่วนของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ แต่จะใช้ระบบการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) แทน ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 นอกเหนือไปจากสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วยังมีข้าราชการ  
 ประจำหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยข้าราชการส่วนจังหวัด  
 และข้าราชการพลเรือนที่ทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การควบคุม  
 กำกับจึงอาจแยกได้ 2 กรณี คือ

(3.1) ข้าราชการส่วนจังหวัด และลูกจ้างขององค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัด แม้ว่าการบริหารงานบุคคลจะมีองค์การอิสระได้แก่คณะกรรมการข้าราชการ  
 ส่วนจังหวัด (ก.จ.) แต่ทางราชการได้เข้ามามีบทบาทต่อการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ

ก. การบรรจุแต่งตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการ  
 ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มิอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายเลื่อนขั้นเงินเดือน  
 และรับโอนข้าราชการจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นให้มาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัดของตนได้

แต่การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของ  
 ส่วนกลางมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น  
 เป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการกระจายอำนาจและการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง  
 ซึ่งถ้าพิจารณาถึงองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร จะมีปลัดกรุงเทพมหานคร  
 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร<sup>61</sup> หรือการที่ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับ  
 บัญชานักงานเทศบาล<sup>62</sup> ซึ่งเป็นการที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปกครองบังคับบัญชาตนเอง

<sup>61</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 64

<sup>62</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 42.



ข. การควบคุมการปฏิบัติงาน ข้าราชการส่วนจังหวัดจะถูกทางราชการทั้ง โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควบคุมไว้หลายประการ เช่น การกำหนดคุณสมบัติตำแหน่ง การกำหนดระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ยึดถือปฏิบัติโดยกระทรวงมหาดไทย หรือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น มีผลให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากทางราชการ

(3.2) ข้าราชการพลเรือนที่เข้าไปทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น การควบคุมจึงต้องมีที่ต่างออกไปจากข้าราชการส่วนจังหวัด

ก. การบรรจุแต่งตั้ง เป็นอำนาจโดยตรงของกระทรวงมหาดไทยที่จะแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไปปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับต่าง ๆ โดยกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งประจำในสายงานของกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลทำให้ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เมื่อข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าว โยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งจะทำให้ตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอที่ดำรงตำแหน่ง ถ้าต่อมาได้เลื่อนเป็นปลัดจังหวัดจะเปลี่ยนไปดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอัตโนมัติ

จากการที่ข้าราชการพลเรือนเข้าทำหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนไปผูกพันกับตำแหน่งหน้าที่ประจำของข้าราชการส่วนจังหวัด มีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหาร เมื่อส่วนกลางต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่จะสั่ง โดยตรงมายังข้าราชการที่มีตำแหน่งบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว เพราะข้าราชการเหล่านั้นอยู่ในสายงานบังคับบัญชา

ของส่วนกลางโดยตรงอยู่แล้ว การควบคุมกำกับข้าราชการเหล่านี้จากส่วนกลางจึงเป็นการแทรกเข้ามาทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่น

ข. การควบคุมการปฏิบัติงาน กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและข้าราชการส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ทางราชการได้กำหนดไว้ หากพบว่ามีการที่ข้าราชการกระทำผิดระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทุจริตต่อหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินคดีทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัยและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบทุกครั้ง การควบคุมด้านนี้จึงเป็นการควบคุมโดยตรงต่อการกระทบของเจ้าหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก ทำให้อำนาจของส่วนกลางหรือของรัฐอยู่เหนือองค์การปกครองท้องถิ่น และผิดหลักการในการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไป การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนจะกระทำได้ในกรณีที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นอย่างร้ายแรงหรือมีความจำเป็นบางประการและจะกระทำได้ในเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปฏิบัติที่ต่อเนื่องและยาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 จึงเป็นการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นลักษณะผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครอง หากจะมีการพัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงแล้วก็ควรกำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดได้ทำหน้าที่ในตำแหน่งที่สูงสุดของฝ่ายประจำ ซึ่งได้แก่ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดอันจะมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

#### 5.4.2 การควบคุมกำกับโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

อำนาจในการควบคุมกำกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ซึ่งมีการควบคุมในหลายลักษณะ คือ

(ก) การกำหนดสมัยประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับการประชุมของสภาจังหวัด ตั้งแต่การเรียกประชุม การเปิด-ปิดสมัยประชุม ทั้งในสมัยสามัญและสมัยวิสามัญ<sup>๖๓</sup> ซึ่งเป็นการที่ทางราชการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด เรื่องการกำหนดสมัยประชุม การดำเนินงานเกี่ยวกับการประชุมสภาจังหวัด ที่ถูกต้องจึงควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด แต่เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัดโดยตรง จึงยังคงต้องให้ผู้ว่าราชการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดสมัยประชุมของสภาจังหวัดต่อไปก่อน

(ข) การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด ที่ผ่านสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงประกาศใช้บังคับได้ และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา<sup>๖๔</sup> ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียหายต่อกิจการของท้องถิ่น และส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะนำความเห็นของตนแนบไปด้วย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมักจะให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดอันจะทำให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปเป็นผลให้สภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>๖๓</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 มาตรา 17, 18 และ 19

<sup>๖๔</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 35



(ค) การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนมติซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด<sup>๕๕</sup> เมื่อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และในขณะเดียวกันก็มีฐานะควบคุมกำกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้มองเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วสภาจังหวัดไม่มีทางที่จะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้ได้ผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะถูกควบคุมกำกับโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลจากส่วนกลาง และมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทางหนึ่งด้วย

(ง) การควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด หรือ อ.ก.จ.จังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้น เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

การใช้อำนาจควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ เป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด กล่าวคือเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมกำกับมิให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเกินขอบเขตหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติจังหวัด การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด แต่จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การดำเนินงานบางอย่าง เช่น การควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชา เป็นการกระทำใน

<sup>๕๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 มาตรา 45  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ฉบับที่ 34  
พ.ศ. 2499

ฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ ดังนั้น จึงเกิดความสับสนอยู่เสมอว่าการกระทำของผู้ว่าฯ เป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับหรือเป็นตัวแทนขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับ เพราะกฎหมายเองก็ได้บัญญัติชี้ชัดไปว่าผู้ว่าฯกระทำการในเรื่องใด ในฐานะตัวแทนของส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ปัญหาในด้านการควบคุมกำกับฝ่ายบริหารคงไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นการที่ผู้ว่าฯควบคุมตัวเองแต่กระทำการในอีกฐานะหนึ่ง ความขัดแย้งย่อมไม่เกิดขึ้น หรือถ้ามีการกระทำที่ไม่ชอบหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็คงไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดลงโทษตัวเองให้ได้รับความเดือดร้อนเป็นแน่แท้ ดังนั้น การควบคุมกำกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของทางราชการจึงไม่อาจกระทำได้เลยทั้งในทางทฤษฎี และปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถกระทำได้เฉพาะในส่วนของการควบคุมสภาจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานองค์การฯ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ แต่เป็นข้าราชการประจำซึ่งเป็นตัวแทนของทางราชการ ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ทั้งยังมีบทบาทในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไม่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ การกระจายอำนาจของรัฐบาลไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาคือการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในบทที่ 6 ต่อไป จะเป็นการนำเสนอแนะในทางกฎหมาย เพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพในการทำงานยิ่งขึ้น โดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย (legal mechanism) เพื่อให้บังเกิดประสิทธิผลแก่ท้องถิ่นโดยส่วนรวมและแก่ประชาชนต่อไป