

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางทำการให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และมีประชากรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบเป็นของตนเอง และที่สำคัญคือมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลผ่านการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกระจายอำนาจและแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ รวมทั้งกำหนดวิธีการดำเนินการต่างๆ โดยในความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล คือ ราชการส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่างๆให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และการกำกับดูแลนั้นก็ต้องเป็นไปภายใต้หลักการที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

ต่อมาในปี พ.ศ.2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งได้มุ่งเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

และแม้ว่าต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2550 แทนฉบับปี พ.ศ.2540 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงมีหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นเช่นเดิม โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่

มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 โดยหลักการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบ ถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม แม้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลโดยนายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการกำหนดและการกำกับดูแลนั้นอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แต่เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังคงมีประเด็นปัญหาอยู่ โดยเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 53 วรรคสาม, มาตรา 87/2 และมาตรา 91 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนี้

ประเด็นแรกกรณีตามมาตรา 53 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้ ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายอำเภอกำหนดเพื่อให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรณีที่มีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการดำเนินการเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในกรณีนี้เป็นเพียงเหตุที่ทำให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ครบองค์ประกอบเพียงเท่านั้นและยังถือไม่ได้ว่าความเสียหายใดๆได้เกิดกับประชาชนในตำบลนั้นโดยตรงแล้วหรือไม่ ประกอบกับระยะเวลา

ภายในสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนดนั้นหากล่วงเลยและต้องยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และดำเนินการเลือกตั้งใหม่ นอกจากระยะเวลาที่เนิ่นช้ามากขึ้นและการเลือกตั้งใหม่ที่ต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลมากกว่าการใช้วิธีการขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปหรือไม่

หากเป็นเช่นนั้น กรณีดังกล่าวเท่ากับไม่เป็นไปตามหลักการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 282 ที่กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยจะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ประเด็นที่สองกรณีตามมาตรา 87/2 ที่กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตาม มาตรา 87/1 วรรคห้า ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือพิจารณาแล้วแต่สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการ แห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่เสนอโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือรับหลักการแต่การมีความเห็นหรือ มีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติตำบลนั้น ถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนประชาชน ตามกฎหมายและถือว่าเป็นการทำตามอำนาจที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ และมาตรา 87/2 ถือว่าเป็นการบัญญัติให้อำนาจ แก่ผู้กำกับดูแลเกินกว่าการกำกับดูแล แต่เป็นการให้อำนาจในลักษณะของการบังคับบัญชาและ วินิจฉัยสั่งการแทนหรือไม่ ประกอบกับแม้ว่าจะยังไม่สามารถบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบลดังกล่าว ได้แต่การกำหนดให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อนได้นั้น ทำให้เหตุผลของการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์และป้องกัน ความเสียหายที่ประชาชนอาจจะได้รับจากการที่ไม่สามารถบังคับใช้งบประมาณที่กำหนดไว้ใน ร่างข้อบัญญัตินั้นพึงได้หรือไม่

หากเป็นเช่นนั้น กรณีดังกล่าวนอกจากไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ปกครองที่ให้องค์กรที่รับอำนาจมาใช้อิสระตามสมควรและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือ อำนาจสั่งการจากส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้นหรือไม่ และไม่เป็นไปตาม หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้

ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมาตรา 283 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การเงินและการคลัง และตามมาตรา 282 ที่กำหนดให้การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ด้วยหรือไม่

และประเด็นที่สามตามมาตรา 91 ที่กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถือว่าเป็นการบัญญัติเหตุผลไว้กว้างๆ โดยไม่ได้กำหนดไว้เป็นกรณีๆ หรือชัดเจนลงไป กรณีดังกล่าวถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและขัดกับหลักการแห่งการกำกับดูแลซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องมีขอบเขตแห่งอำนาจที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าสิ่งที่ทำนั้นได้รับการรับรองหรือมีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองเอาไว้เพื่อความมั่นคงแห่งสิทธิหรือไม่ และถือว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และตามมาตรา 282 ที่กำหนดให้การกำกับดูแลต้องต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่

และนอกจากกรณิดังกล่าวมานี้ การที่ทั้งสามมาตรา คือ มาตรา 53 วรรคสาม, มาตรา 87/2 และมาตรา 91 ที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น ถือว่าไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญของหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยด้วยหรือไม่

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าจะมีวิธีการหรือมาตรการใดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมถึง

เสนอแนะแนวคิดและแนวทางปฏิบัติสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและก่อให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมายให้มากที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญของระบบการปกครอง ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการบัญญัติให้อำนาจในการเข้าไปกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการให้อำนาจของผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาค้นหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาของบทบัญญัติกฎหมายและการให้อำนาจของผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในกรณีของการบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นั้น หากได้รับการแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว จะทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลมีความถูกต้องตามหลักการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นมากขึ้น เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญของหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตถึงความเป็นมา หลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย ระบบการปกครองและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของไทยโดยเฉพาะพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และของต่างประเทศ พร้อมทั้งศึกษาถึงเจตนารมณ์และเหตุผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงการศึกษากฎหมายการให้อำนาจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ในการเข้าไปกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีของการบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแล ในการสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลดังกล่าว พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ตำราอธิบายกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศต่างๆ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์และฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ โดยนำมา วิเคราะห์ด้วยหลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย หลักการปกครอง และหลักเหตุผล เพื่อนำมา สรุปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะกับ องค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในกรณีการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในกรณีการสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงได้ข้อเสนอแนะและการแก้ไขปัญหาดังกล่าว