



## The Problem of Granting the Provincial Governors or the Sheriffs the Power to Supervise the Local Government Organizations under the Municipal Law

Ekkarin Kupapan<sup>1</sup> and Tripetch Jitmahuema<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Graduate student Master of Law Program (Public Law), Faculty of Law, Sripatum University, Thailand

<sup>2</sup> Master of Law Program, Faculty of Law, Sripatum University, Thailand

<sup>1</sup>Email: [ekupapan@gmail.com](mailto:ekupapan@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-1938-7150>

E-mail: [tripetch1919@gmail.com](mailto:tripetch1919@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-5209-6744>

Received 22/01/2024

Revised 31/01/2024

Accepted 10/02/2024

### Abstract

**Background and Aims:** The municipality is a local government organization under the supervision of the provincial governor or district chief, as the case may be. The provincial governor or the minister of the interior has the power to order the mayor and deputy mayor to leave office. The actions of the regulator are therefore characterized as administrative orders. Some issues should be studied regarding such events and what criteria should be used. Or how much power should be given to the regulator in supervising the municipality to be suitable for the principle of autonomy of the local government organization? By considering the principles of supervision including the use of the discretion of the provincial governor or the Minister of Interior. In considering and ordering the mayor Deputy Mayor leave office To find guidelines and legal methods regarding governance models for local government organizations (municipalities) that are appropriate for Thailand to be independent according to the intent of the constitution.

**Methodology:** This research is qualitative research and documentary research, including law, books, academic journals, articles, essays, research papers, as well as various documents in both Thai and foreign languages. It provides analysis and suggestions based on the purposes of the research.

**Results:** The decision of the provincial governor or the Minister of Interior is given to the mayor. Deputy Mayor Retired from office according to Section 73/1 of the Municipality Act B.E. 2496 (1953), The judiciary or administrative court should play a role in protecting the basic rights guaranteed by the constitution. This is according to Section 249 because the judiciary is an organization that exercises the sovereignty of the state and cannot be neutral. Have any interest





in the administration of the municipality? Therefore, the Administrative Court of First Instance comes in to investigate and issue an order or judgment. In the case of the mayor Deputy Mayor Deliberately abandons or neglects to perform duties by powers and duties which will cause serious damage to the government service, or acting contrary to authority and duties or behaving in violation of peace and order According to the provincial governor, in his capacity as administrator, he filed the case. Such cases should be designated as special administrative cases. To be consistent with the principles of governance, it must be done only to the extent necessary to protect the interests of local people or the interests of the country as a whole.

**Conclusion:** The study the municipal independence and guarantee of the principles of governance, must be done only as necessary. The Municipality Act, B.E. 2496 (1953), Section 72, Section 73 should be repealed. and Section 73/1 to provide the case for ordering the Mayor Deputy Mayor Resignation from office is not under the authority of the administrative state organization, namely the Minister of the Interior or the provincial governor. However, the provincial governor shall have the authority to file special administrative cases with the Administrative Court of First Instance that has jurisdiction. This is following the law on the establishment of administrative courts and administrative court procedures.

**Keywords:** Supervise; The Local Government Organization; Municipality



## ปัญหาการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเทศบาล

เอกรินทร์ ภูพานันท์<sup>1</sup> และ ตริเพชร์ จิตรมหิมา<sup>2</sup>

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

<sup>2</sup> อาจารย์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

### บทคัดย่อ

**ภูมิหลังและวัตถุประสงค์:** เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่ง การกระทำของผู้กำกับดูแลจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีประเด็นที่ควรศึกษาถึงเหตุดังกล่าวว่าควรจะใช้หลักเกณฑ์ใด หรือควรให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลมากน้อยเพียงใดในการกำกับดูแลเทศบาลจึงจะเหมาะสมกับหลักความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาหลักการกำกับดูแล รวมถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณาและสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่ง เพื่อหาแนวทางและนิติวิธีที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ที่เหมาะสมกับประเทศไทยให้มีความเป็นอิสระตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ

**ระเบียบวิธีการวิจัย:** วิจัยนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ กฎหมาย หนังสือ วารสารวิชาการ บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารงานวิจัย รวมทั้งข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นำมาวิเคราะห์และเสนอแนะตามประเด็นวัตถุประสงค์การวิจัย

**ผลการวิจัย:** การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ควรให้องค์กรตุลาการหรือศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ ทั้งนี้ตามมาตรา 249 เพราะเหตุที่ว่าองค์กรตุลาการเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐและเป็นกลางไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียใด ๆ ในเรื่องของการบริหารงานของเทศบาล ดังนั้น การให้ศาลปกครองชั้นต้นเข้ามาตรวจสอบและมีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดนฝ่ายืนต่อความสงบเรียบร้อย ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีโดยคดีดังกล่าวควรกำหนดเป็นคดีปกครองพิเศษ จึงจะสอดคล้องกับหลักการการกำกับดูแลต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

**สรุปผล:** ผลการวิจัยสรุปได้ว่าเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระของเทศบาลอย่างแท้จริงและประกันหลักการการกำกับดูแลต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นควรยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72 มาตรา 73 และมาตรา 73/1 เพื่อให้การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกล่าวคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีปกครองพิเศษต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

**คำสำคัญ :** การกำกับดูแล; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; เทศบาล

## บทนำ

เทศบาล (Municipality) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557: 139) โดยกำหนดรูปแบบองค์กรเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลซึ่งมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย และพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในกฎหมายบัญญัติเทศบาล และกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตามการดำเนินการของเทศบาลยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง การกระทำของผู้กำกับดูแลจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และคณะ, 2557: 3) ซึ่งมีประเด็นที่ควรศึกษาถึงเหตุดังกล่าวว่าควรจะใช้หลักเกณฑ์ใด หรือให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเพียงใดในการกำกับดูแลเทศบาล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การควบคุมเหนือการกระทำใดการกระทำหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกควบคุมเท่านั้น อันเป็นการตัดสินใจเป็นครั้งเป็นคราวไปไม่ว่าการกระทำที่ถูกควบคุมจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ การกำกับดูแลก็เป็นการกำกับเฉพาะเรื่องเฉพาะรายหรือมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเสมอไป เนื่องจากการกำกับดูแลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และถ้าการกำกับดูแลมีลักษณะเป็นกฎ การเคารพความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะหมดไป (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2557: 70) การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นรากฐานของประชาธิปไตย โดยทำให้ประชาชนเข้าใจในหลักการปกครองตนเอง เนื่องจาก

ประชาชนจะได้รับประโยชน์และผลกระทบโดยตรงจากการบริการสาธารณะ (Public Service) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541: 9-13) และการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับ แนวคิดในการกระจายอำนาจปกครอง หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการขึ้นจากรัฐ ทั้งมีความสามารถที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้ โดยรัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่น (ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2556: 283) ทั้งนี้ นโยบายที่สำคัญยังคงต้องยึดโยงตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการ ป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการดำเนินกิจกรรม บริการสาธารณะและการบริหารของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ ก็ เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้ ดังนั้น แนวคิดในการจัดการปกครอง ท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองมีส่วนร่วมทางการบริหารมีสิทธิมีเสียง ดำเนินการปกครองกันเองอันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชน รู้สึกว่าตนเองมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบเกิดการป้องกันสิทธิ ผลประโยชน์ที่พึงได้รับ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับประเทศต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) ความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ ดุลพินิจขององค์กรเพื่อการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่และอำนาจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ดุลพินิจ คือ เสรีภาพที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน ฝ่าย ปกครองมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้น (ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2556: 452) โดยมีต้อง ขออนุญาตหรืออนุมัติจากส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและการบังคับบัญชาของ หน่วยงานอื่นของรัฐ (สถาบันพระปกเกล้า, 2550: 3) โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเองก่อให้เกิดผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นอำนาจท้องถิ่น จึงมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตาม ลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการ

พิจารณาการกระจายอำนาจในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 16) เพื่อจะเป็นนิติวิธีและเป็นแนวทางในการกำกับดูแลเทศบาลให้มีความเป็นอิสระตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นการพิจารณาสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและพิจารณาสั่งการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73/1 นั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยแก่นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในรูปแบบการบังคับบัญชา ไม่ใช่การกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การกระทำดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ตาม แต่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้เวลานาน ซึ่งหากผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายหลังชนะคดี ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาและการกลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิมตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้นการให้อำนาจผู้กำกับดูแลสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งเป็นการสร้างภาระเกิดสมควรให้แก่ผู้บริหารเทศบาล และก่อให้เกิดปัญหาให้แก่องค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่อย่างเทศบาล และไม่สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และหลักการกำกับดูแลที่ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นปัญหาสำหรับการวิจัยนี้ที่จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเทศบาลโดยกำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญตามหลักความเห็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกำกับดูแลที่ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น ดังนั้น การวิจัยจึงมุ่งหมายเพื่อค้นหานิติวิธีและแนวทางที่เป็นกรอบนำไปสู่การพัฒนาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทศบาลที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทน ในการกำกับดูแลเทศบาล
2. วิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยหลักการกำกับดูแลเทศบาล โดยองค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่ง
3. พิจารณาเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแล รวมถึงการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทน รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาและสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่ง วิเคราะห์เปรียบเทียบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกฎหมายปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Principe de droit administratif en République française)



4. ค้นหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) กรณีการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทน

5. เพื่อค้นหาแนวทางและนิติวิธีในการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลเทศบาล โดยองค์กรกำกับดูแล

### การทบทวนวรรณกรรม

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรกระจายอำนาจปกครองการกำกับดูแลเทศบาลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้เพื่อให้ การกำกับดูแล ไม่กลายเป็น การบังคับบัญชา องค์กรที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามที่เห็นสมควร (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562: 45, พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2565 71-72) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมการกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, จีรพรรณ เดชานิพนธ์ และศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. 2544: 89)

### ความหมายของการกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ องค์ประกอบภายนอก คำว่า การกำกับดูแล (Tutelle) เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะ โดยเริ่มใช้ในประเทศฝรั่งเศสเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายแพ่งซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุมัติจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ ผู้เยาว์ เป็นต้น การกำกับดูแลปรากฏในหลักการทางกฎหมายมหาชนเป็นเวลานาน เมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในมุมมองการควบคุมท้องถิ่นในปัจจุบันมี 3 ระบบ ได้แก่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2557: 59-60)

1. ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง เป็นระบบที่ใช้กันมากในประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีการบริหารงานส่วนภูมิภาค หรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยรัฐจะตรากฎหมายหรือออกกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติหากท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลยุติธรรม ระบบการควบคุมนี้ยึดประชาชนเป็นสำคัญ โดยจะประสบความสำเร็จได้เกิดการตื่นตัวของประชาชนในทางการเมืองและการปกครอง

2. ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง ระบบนี้เป็นระบบที่ประเทศฝรั่งเศสใช้เมื่อหลัง ปี ค.ศ. 1982 โดยเป็นระบบที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวคือส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีที่ตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีอำนาจในการในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าวได้ด้วยตนเอง แต่ต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองชั้นต้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2563: 90-91) เพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง

3. ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ระบบนี้เป็นระบบที่เราเรียกว่า การกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของท้องถิ่น ระบบการกำกับดูแลนี้ให้ความสำคัญการควบคุมอยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นโดยตรง และมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล

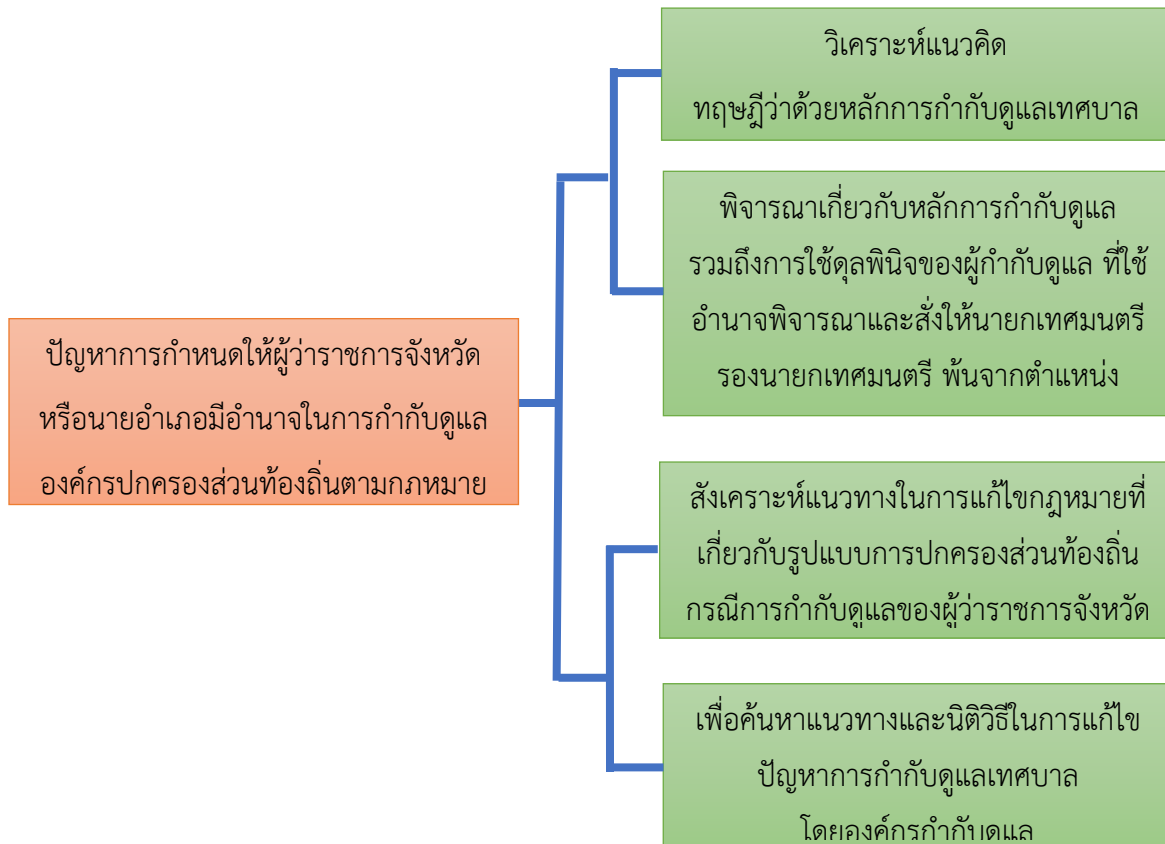
การกำกับดูแล มีนักกฎหมายมหาชนจำนวนมากที่ให้ความหมายและอธิบายเรื่องการกำกับดูแล ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2557: 60-61)

1. Ernst Forsthoff กล่าวว่า การกำกับดูแล หมายถึง อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์การกระจายอำนาจ
2. Jean Rivero กล่าวว่า การกำกับดูแล (Contrôle de tutelle) คือการควบคุมของรัฐเหนือองค์การกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด
3. Francis Paul Benoit ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำมหาวิทยาลัยปารีส 2 ให้นิยามว่า กฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม และสำคัญของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเรียกว่าการกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle administrative)
4. Marcel Waline ให้คำนิยามว่า การกำกับดูแล คือ การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์การกระจายอำนาจและการกำกับเหนือบุคคลด้วย”
5. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายการกำกับดูแลว่า การกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมายขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป
6. สำหรับผู้วิจัยการกำกับดูแล คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล แต่ไม่สามารถควบคุมไปถึงการใช้ดุลพินิจและความเหมาะสมในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้



## กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ปัญหาการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเทศบาล” ผู้วิจัยออกแบบกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## ระเบียบวิธีวิจัย

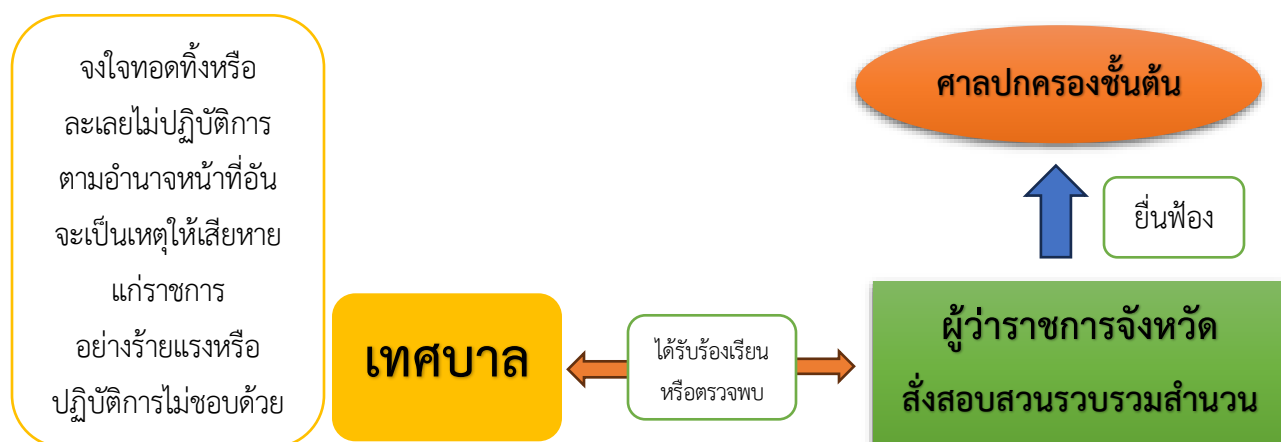
การวิจัยเรื่อง “ปัญหาการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเทศบาล” เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยจากข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ กฎหมายระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารงานวิจัย สิ่งพิมพ์และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ จากทางเว็บไซต์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนบทบัญญัติกฎหมายปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและแนวคำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุด นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive) ร่วมกันจนได้คำตอบที่เป็นนิติวิธี ในการพัฒนากฎหมายเทศบาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล

## ผลการวิจัย

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 249 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเสียเอง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษากรณีเทศบาลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจาก ตำแหน่งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติรวมถึงการเยียวยาคำสั่งดังกล่าวในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้บุคคลที่ถูกสั่งให้ พ้นจากตำแหน่งมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจแต่การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นจนถึง ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 5 ปี ทั้งนี้ ตามประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนด ระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 ประกาศ ณ วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2566 และในการฟ้องคดี ส่วนมากศาลปกครองจะมีคำสั่งยกคำขอคุ้มครองชั่วคราว ทั้งนี้ การถอดถอนนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งนั้นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร. 2560) ได้ให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อ เสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการเหมาะสมเพื่อบุคคลดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลจึงไม่ควรใช้อำนาจในการสั่งให้นายกเทศมนตรี รอง นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้การกำกับ ดูแลนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล โดยการให้อำนาจผู้กำกับดูแลสามารถพิจารณาและสั่งการให้ผู้บริหารเทศบาลพ้นจากตำแหน่งอันเป็น การสร้างปัญหาให้แก่เทศบาลและไม่สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่น รวมถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อ คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น การกระจายอำนาจใน รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจทางพื้นที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการดำเนินการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทนรัฐบาล โดยการกำหนดให้องค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่

เป็นสถาบันทางรัฐธรรมนูญ เพราะได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐควรจัดฐานะของการปกครองท้องถิ่นให้มีฐานะเสมอกับองค์กรอื่นของรัฐ โดยต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะเป็นไปตามหลักความเสมอภาค เพราะแต่ละองค์กรต่างเป็นสถาบันทางรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ซึ่งเทศบาลสามารถตอบสนองความต้องการตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลได้อย่างรวดเร็วทั่วถึงและมีประสิทธิภาพลดขั้นตอนการสั่งการทางธุรการจากส่วนกลางและภูมิภาค โดยรัฐทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเฉพาะภารกิจหลักของประเทศ กล่าวคือ เรื่องความมั่นคง การทหาร การต่างประเทศ และด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ส่วนภารกิจลำดับรอง กล่าวคือ การบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547) ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและท้องถิ่นอื่น แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (โกวิทย์ พวงงาม, 2553) เพราะการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งไม่ใช่มาจากการแต่งตั้งเหมือนกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หรือระเบียบบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้เทศบาลมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ การเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบกระจายอำนาจปกครอง หลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การกำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจโดยรัฐเพื่อป้องกันมิให้เทศบาลกระทำผิดกฎหมายหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและประโยชน์ของประชาชนในเทศบาล แต่ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลต้องกระทำเพียงเพื่อให้วัตถุประสงค์หลักของการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เท่านั้น (Grimaux, 1990: 241)



แผนภาพ 2 หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาล

## อภิปรายผล

จากการศึกษา วิเคราะห์รูปแบบ และแนวคิดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสพบว่า อำนาจการสั่งให้ผู้บริหารเทศบาลพ้นจากตำแหน่งเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ (Pouvoir judiciaire) กล่าวคือศาลปกครองเพียงองค์กรเดียว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่เพียงส่งสำนวนและรวบรวมพยานหลักฐานในการส่งฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ (Tribunal administratif) (Verpeaux, & Janicot, 2019 : 253) เพื่อที่ศาลปกครองจะได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองของเทศบาลหรือผู้บริหารของเทศบาล อันเป็นอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Contrôle de légalité des actes administratifs) (Zarka, 2022: 161-162) ปัจจุบันทำให้การบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544: 43)

การพิจารณาสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73/1 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 73 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตายหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น ถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับรายงาน แม้การพิจารณาสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจหน้าที่สั่งการให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ตาม แต่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้เวลานาน ซึ่งหากผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายหลังขณะคดีปัญหาต่อไปก็คือการเยียวยาและการสั่งให้กลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิมตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง การให้อำนาจผู้กำกับดูแลสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งเป็นการสร้างภาระและปัญหาให้แก่องค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่อย่างเช่นเทศบาล เป็นอย่างมาก ซึ่งมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และความเป็นอิสระของเทศบาลที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของ

การองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจเฉพาะการกำกับดูแล เพื่อไม่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นศูนย์กลางระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (coordinate) เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงควรให้องค์กรตุลาการหรือศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ ทั้งนี้ตามมาตรา 249 เพราะเหตุที่ว่าองค์กรตุลาการเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และเป็นกลางไม่ได้ มีส่วนได้ส่วนเสียใด ๆ ในเรื่องของการบริหารงานของเทศบาล ดังนั้น การให้ศาลปกครองชั้นต้นเข้ามาตรวจสอบ และมีคำสั่งหรือคำพิพากษาการที่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภา เทศบาลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่ายความสงบเรียบร้อย ตามที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีโดยคดีดังกล่าวควรกำหนดเป็นคดีปกครองพิเศษ จึงจะ สอดคล้องกับหลักการการกำกับดูแลต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของต่างประเทศ ต่างก็ถูก แต่งตั้งมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น ตัวอย่างการกำกับดูแลกิจกรรมของท้องถิ่นไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในโปรตุเกสเองก็ใช้ระบบสภาผู้เชี่ยวชาญในการกำกับดูแล ในอิตาลีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมา กจนถึงกับถูกเรียกว่าเป็น *Etat régional* นั้น *Prefetto* มีอำนาจที่จะสั่งพนักงานผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ หากพบว่าผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นดำเนินการขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างชัดเจนโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายและรัฐธรรมนูญ หากแต่การใช้อำนาจเช่นนั้นมีการกำหนดโดยกฎหมายอย่างละเอียด ไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจหรือใช้ในกรณีที่มีเพียงข้อสงสัย ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ยังมีผู้ว่าราชการจังหวัด *Préfet* ที่มาจากการแต่งตั้งก็มีอำนาจเท่าที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจมา เช่น เรื่องของการสาธารณสุขระดับชาติ อย่างการออกประกาศมาตรการฉุกเฉินทางสาธารณสุขในช่วงการระบาดของโควิด-19 (ผู้ว่าราชการจังหวัดของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกลดอำนาจกำกับดูแล โดยเป็นไปตามกฎหมายใหม่ ที่ให้เทศบาลทำคำร้องอย่างเป็นทางการ ไปได้) นอกจากนั้นยังมีหน้าที่เสมือนเป็นบารุ่ประณิระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศาลปกครอง ในการ ส่งข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกรณีการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไปให้ศาลปกครองพิจารณา โดยไม่มีอำนาจ พิจารณาหรือให้ความเห็น (Verpeaux, & Janicot, 2019)



## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขการกำกับดูแลเทศบาล

1. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 วรรคสาม เมื่อนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเพื่อให้พิจารณามีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นผู้อุปสรรคต่อการสอบสวนหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ หากผลการสอบสวนดำเนินการเสร็จแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสำนวนการสอบสวนฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา ต่อไป คดีดังกล่าวต้องบัญญัติว่าเป็นคดีปกครองพิเศษที่ศาลปกครองต้องมีคำสั่งหรือคำพิพากษากภายใน 180 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยื่นฟ้อง ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2. ควรยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73/1 เพื่อให้กรณีการสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกล่าวคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลและเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เท่านั้น

หากได้แก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ศึกษาและเสนอแนะมาแล้วนั้นจะช่วยให้เทศบาลมีความเป็นอิสระตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญและทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เทศบาลมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง เพื่อประโยชน์ของเทศบาลโดยไม่ให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลหยุดปฏิบัติหน้าที่ หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest) อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเทศบาล (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557)

ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเกิดกลไกที่เรียกว่า สภาพลเมือง และมีกลไกท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งประชาชนในเขตจังหวัดจะรู้สึกได้ว่าตัวเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงเพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลร้ายจากนโยบายของท้องถิ่นในระดับจังหวัด



โดยการตรวจสอบการทุจริตจะทำได้ง่ายกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบแต่งตั้ง ทำให้ประชาชนมีตัวเลือกและเกิดการแข่งขันเชิงนโยบายที่เข้มข้นมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิดและหลักการ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: เอกซเปอร์เนต.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทพินเนสพรีนซ์ติ้ง. เซ็นเตอร์จำกัด
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, จิรวรรณ เดชานิพนธ์ และศุภสวัสดิ์ ชีवाल. (2544). *บรรณานุกรม เศรษฐศาสตร์: 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่ม 1 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2565). *การพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครองและอำนาจทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2556). *หลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะนิติศาสตร์. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.
- ศุภสวัสดิ์ ชีवालย์. (2563). *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). *การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2557). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เนต.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



Grimaux, G. (1990). *Les collectivités territoriales*. Paris: Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Verpeaux, M., & Janicot, L. (2019). *Droit des collectivités territoriales*. Paris: LGDJ, lextenso.

Zarka, J-C. (2022). *L'essentiel du droit des collectivité territoririales*. Paris: Gualino, lextenso.

