

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกระทรวงมหาดไทย: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล¹

ณัฐกร อิมอุไร²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าองค์การบริหารส่วนตำบล หรืออบต. ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแล และการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความในมาตรา 250 วรรคท้าย ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” ในปัจจุบันการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล นอกจากนี้ก็ยังมีแบ่งอำนาจในการกำกับดูแล ไปยังราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ จังหวัดหรืออำเภอ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของตน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจให้กับ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ฐาณู ศิริยุทธ์วัฒนา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ แต่ในความเป็นจริงนั้นก็ยังคงมีกฎหมายที่กำกับดูแลอยู่ โดยมิได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ชัดเจน และมีปัญหาดูด้วยกันหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการออกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีฐานทางกฎหมายอื่น ๆ มารองรับ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นการกำกับดูแลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลในการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อมาใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีหลายกรณีที่ไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 หรือร่างระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ... เป็นต้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการใช้อำนาจกำกับดูแล ซึ่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่กระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีการออกกฎหมายหรือระเบียบมาบังคับใช้โดยไม่มีการอ้างถึงอำนาจตามพระราชบัญญัติในเรื่องที่กำหนดให้มีการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์สำหรับในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ เพื่อมาใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เป็นการอาศัยอำนาจในหมวดของการรักษาการตามพระราชบัญญัติที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎหมายหรือระเบียบมาใช้บังคับ ซึ่งจะเป็นการที่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือกำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาได้เองของผู้ที่มีอำนาจรักษาการ โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการกำกับดูแล ทั้งยังทำให้กฎหมายหรือระเบียบที่ออกมาไม่สอดคล้องกฎหมายตามหลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ไม่อาจที่จะใช้บังคับกับประชาชนได้ จึงเป็นข้อปัญหาที่อาจจะมีผลต่อไปในอนาคต หากมีการกล่าวถึงเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวนั่นเอง

ปัญหาประการต่อมา คือ ปัญหาการออกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะเป็นการออกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ แต่การออกกฎหมายหรือระเบียบนั้น ไม่สามารถใช้อำนาจกำกับดูแลกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ได้ เนื่องจากมีลักษณะที่เป็นการกำหนดแนวทางหรือให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรการบริหารส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้นจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อยู่เดิม โดยมีลักษณะที่กำหนดรายละเอียดเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไปในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงหลักการกำกับดูแล

ที่จะต้องมีการกระทำเท่าที่จำเป็น มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และจะต้องไม่ขัดต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการใช้หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) นั้น ราชการส่วนกลาง กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินงานไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากกฎหมายหรือระเบียบแล้ว กระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีการออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนในเรื่องต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่ ๓๓๓๓.๒/ว ๒๕๓๕ เรื่อง การใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น แต่ทั้งนี้หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนนั้น มีลักษณะเป็นคำสั่งบังคับบัญชา ที่มีการกำหนดเนื้อหาหรือวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตาม ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการของการกำกับดูแล ซึ่งการออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยในลักษณะนี้จะเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตนตราขึ้นมาใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบล และอาศัยอำนาจดังกล่าวในการตีความกฎหมายอย่างกว้างเพื่อให้ตนมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

จากการศึกษาค้นคว้าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

๑. สำหรับปัญหาการออกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีฐานทางกฎหมายอื่น ๆ มารองรับ สามารถแก้ไขได้โดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องออกกฎหมายหรือระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายในที่นี้ต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยควรมีการยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบ ที่ได้ออกไปโดยไม่มีฐานทางกฎหมายอื่น ๆ มารองรับ เพราะอาจจะเกิดผลเสียขึ้นต่อไปในอนาคต หากมีการกล่าวถึงเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับเช่นนั้น และหากกระทรวงมหาดไทยต้องการที่จะแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ ที่ได้ออกไปโดยไม่มีฐานทางกฎหมายอื่น ๆ มารองรับนั้น ก็สามารถทำได้โดยการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เป็นบทเฉพาะสำหรับการให้อำนาจในการดำเนินการนั้น ๆ แก่กระทรวงมหาดไทยไว้โดยเฉพาะ โดยทำการแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกับนายกรัฐมนตรีและให้มีอำนาจออกกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะเพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในการกำกับดูแลของตนเอง

2. สำหรับปัญหาการออกกฎหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากการพิจารณาหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เห็นว่าควรให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ กระทรวงมหาดไทยจะต้องไม่ออกกฎหรือระเบียบเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับตนเอง ในการพิจารณาอนุมัติการดำเนินการต่าง ๆ แต่ควรใช้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเป็นแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถือปฏิบัติโดยรัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้อยู่ในกรอบเกณฑ์ที่ตั้งไว้นั่นเอง

สำหรับการกำหนดมาตรฐานกลางดังกล่าวนี้ ควรกำหนดโดยการนำหลักการของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแนวทางในการกำหนด ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายเพียงหนึ่งฉบับ ที่ครอบคลุมการดำเนินงานและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการออกกฎหรือระเบียบจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ออกกฎหรือระเบียบนั้น

นอกจากนี้อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานกลาง ดังเช่นประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ ในการออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับในการดำเนินการให้เหมาะสมกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังมีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามกรอบของกฎหมาย เพื่อแยกอำนาจการกำกับดูแลอย่างชัดเจน ระหว่างผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายกับผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ป้องกันการออกกฎหรือระเบียบที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ราชการส่วนกลาง ในการที่จะตีความหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจของตนและเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามที่ตนเองต้องการเท่านั้น

3. สำหรับปัญหาการใช้หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบล การที่กระทรวงมหาดไทยใช้หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนในกรณีต่าง ๆ อันเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล หรือวางแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามนั้น เป็นการขัดต่อหลักการกำกับดูแลและบทบาทหน้าที่ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรให้มีการยกเลิกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยในกรณีที่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากการออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการกำกับดูแลโดยมิได้ใช้กฎหมายที่มีสถานะทางกฎหมาย มากำหนดวิธีการหลักเกณฑ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ และในหนังสือสั่งการดังกล่าวยังเป็นการจำกัดความเป็นอิสระของการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และควรมีการนำแนวคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาปรับใช้ในการ

กำกับดูแล กล่าวคือ การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย จะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากกระทรวงมหาดไทยทำการกำกับดูแลเรื่องใดหรือการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ จะต้องกำหนดอย่างชัดเจนและเหมาะสมกับรูปแบบที่แตกต่างกันของท้องถิ่น โดยนำเรื่องหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว เสนอให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ รัฐสภา ตราขึ้นเป็นกฎหมาย และนำบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมาบังคับใช้และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

พสธร พันธุ์สุวรรณ. รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.