

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล
ผู้เขียน	พศธร พันธุ์สุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาทฤษฎีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล และศึกษาหลักเกณฑ์การออกกฎหมายของฝ่ายปกครองในประเทศไทย รวมถึงสถานะของกฎที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายปกครอง ตลอดจนศึกษาการใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทมอบอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะการออกกฎ คือประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งหนังสือสั่งการที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นมาใช้บังคับกับเทศบาล เพื่อเป็นการวางแนวทางในการกำกับดูแลเทศบาลให้เหมาะสมถูกต้อง ตลอดจนก่อให้เกิดความเป็นอิสระ และหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นภายใต้กรอบของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ตามหลักการของทฤษฎีการกำกับดูแล ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายส่วนใหญ่เกิดจากการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล โดยการใช้อำนาจบางส่วนเกิดจากกระทรวงมหาดไทยได้ตีความเนื้อหาของกฎหมายแม่บทอย่างกว้างแต่เพียงฝ่ายเดียวในการใช้อำนาจกำกับดูแล และการตีความนั้นเป็นเหตุให้มีการใช้อำนาจในการออกกฎที่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้มาบังคับใช้กับเทศบาลให้ปฏิบัติตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด อีกทั้งการออกกฎดังกล่าวยังเป็นการออกกฎที่ผิดต่อหลักการตรากฎหมายของฝ่ายปกครองอีกด้วย

ในบางกรณีกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทออกกฎได้แก่ประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ มาใช้กำกับดูแลเทศบาลเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นโดยกฎดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล และบางส่วนมีเนื้อหาสาระที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎบางฉบับล้าสมัยและไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง อีกปัญหาที่พบคือกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจจากกฎที่ตราขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยเอง ออกเป็นหนังสือเวียนสั่งการเพื่อเป็นการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ และ

เงื่อนไขในเรื่องต่างๆ ให้กับเทศบาลปฏิบัติตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งหนังสือสั่งการที่ออกโดยกระทรวงดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงการสั่งตามสายบังคับบัญชารูปแบบหนึ่ง และไม่ใช่กฎหมายโดยสภาพ แต่เนื้อหาสาระสำคัญของหนังสือเวียนสั่งการที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยมีเนื้อหาเป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาล จากที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลทำให้การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของเทศบาลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไม่สามารถดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น และขัดต่อทฤษฎีการกำกับดูแล ตลอดจนไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด

จากการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษ ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานกลางที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น หรือประเทศญี่ปุ่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 เพียง 1 ฉบับโดยกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่จัดประเภท และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตลอดจนกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน

ดังที่กล่าวมาข้างต้นประเทศไทยควรมีการนำแนวคิดในต่างประเทศมาปรับใช้ และควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งยกเลิกกฎหมายบางส่วนที่ขัดต่อหลักการตรากฎของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เหมาะสมถูกต้องตามหลักทฤษฎีการกำกับดูแล และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด ส่วนกรณีหนังสือสั่งการที่มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลก็ให้มีการยกเลิกโดยนำหนังสือสั่งการดังกล่าวไปออกเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

Thesis Title	Problem On Issuance Of Regulations Of the Ministry Of Interior For Controlling Local Government Organizations In Thailand: A Case Study Of Municipality
Author	Possatorn Pansuwan
Thesis Advisor	Professor Dr. Somkid Lertpai-toon
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study the theory of regulation of local government organizations especially in the case of Municipality and rules on issuance of regulations of the administration in Thailand. The thesis also studies status of regulations issued by the administration and exercises of power of the Ministry of Interior to issue regulations which are ministerial notifications, rules, including letters of order issued by virtue of provisions of regulations of the Ministry of Interior in order to develop guidelines for regulating Municipality properly and autonomously in accordance with the principle of local self-government, the theory of regulation, and provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

As a result of the study, it is apparent that major legal problems arise from exercises of power of the Ministry of Interior under the Municipal Act B.C. 2496 to regulate Municipality by interpreting provisions of parent Acts extensively. This extensive Interpretation results in unlawful exercises of power of the Ministry of Interior to issue regulations since there are no parent Acts to authorize its enactment and it is also contrary to or inconsistent with the principle of the administrative rulemaking

In some cases, Ministry of Interior issued regulations which are ministerial notifications and rules by virtue of provisions of parent Acts in order to regulate Municipality excessively and extended its regulatory power over Municipality. Some of them were obsolete, unenforceable and inconsistent with the spirit of the Constitution. Moreover, Ministry of Interior issued letters of order by virtue of its regulations to prescribe rules, procedures and conditions for Municipality to abide by its direction. However, letters of order is actually a type of orders under

the chain of command and not a law but Ministry of Interior issued letters of order to regulate Municipality and, consequently, the operation of Municipality as regulated by Ministry of Interior became unable to achieve the will of Municipality establishment and contrary to the principle of local self-government as well as provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550.

The results of comparative studies provided that in England, there is Standards Commission in charge of prescribing rules and guidance on the discharge of local government organizations in accordance with the suitability to each locality. In Japan, there is only one the Local Autonomy Law of 1947 which categorizes types and structures of local government organizations, set up relationship between the state and local government organizations based exclusively on the autonomy of local government organizations, and specify the roles and functions in regulating local government organizations clearly.

To solve the aforesaid problems, Thailand should adopt the concept of foreign law and regulations which extended Ministry of Interior's regulatory power should be amended. In addition, some of its regulations contrary to the principle of legality of administration action should be also repealed in order to be consistent with the theory of regulation and provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. Moreover, letters of order regulating Municipality should be repealed and the enactment of an Act is required.