

บทที่ 3

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ประเทศต่างๆ ในโลกที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบและวิธีการปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อมของประเทศนั้นๆ¹ ในบทนี้เป็นการศึกษาแนวความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลในประเทศต่างๆ ทั้งแนวความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law และในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil law ซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านี้ก็มีแนวความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

3.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law

3.1.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะบัญญัติรับรองหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ในสหรัฐอเมริกามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ซึ่งในแต่ละรูปแบบยังมีความไม่ชัดเจนอยู่มาก และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐต่างๆ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ แบบที่หนึ่ง: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดทำภารกิจทั่วไปซึ่งมีทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ Country องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ City, Town แบบที่สอง: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดทำภารกิจเฉพาะเรื่อง ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษา (School Districts) เขตพื้นที่ให้บริการบรรเทาอัคคีภัย (Fire Districts) เขตพื้นที่ห้องสมุด (Library Districts) แบบที่สาม: หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น²

¹ สมาน รังสิโยภักดิ์. (2543). *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. หน้า 1.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 26.

ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นกิจการภายในของมลรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐยังขาดความชัดเจนอยู่มาก เป็นเหตุให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจ และมักจะเกิดประเด็นปัญหาโต้แย้งอยู่เสมอ นอกจากนี้ระบบการกำกับดูแลในมลรัฐต่างๆ แม้ในภาพรวมจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ก็มีที่แตกต่างกันในรายละเอียด โดยผู้เขียนได้ศึกษากระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์เป็นต้นแบบในการศึกษา³

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของมลรัฐซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการกำกับดูแลและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญของมลรัฐ (State Constitution)

บทบัญญัติและบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐจะบัญญัติรองรับความมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงื่อนไขหรือกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และข้อจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐอาจจะบัญญัติรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามหลัก Home Rule

แม้ว่ารัฐธรรมนูญของมลรัฐจะไม่ได้บัญญัติถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกต่างหากและอย่างชัดแจ้ง แต่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลของมลรัฐหรือโดยองค์กรอื่นก็มีปรากฏอย่างปะปนอยู่ในบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ⁴

³ แหล่งเดิม. หน้า 35.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 36.

(2) กฎหมายของมลรัฐ (State Law)

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายของมลรัฐซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ ก็อาจเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล ของมลรัฐ และของหน่วยงานอื่น องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐอาจตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยอาจกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และข้อจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตลอดจนอาจบัญญัติเงื่อนไขหรือวิธีการในการเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵

(3) ขอบัญญัติหรือธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Charters)

สำหรับขอบัญญัติถือเป็นธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมักพบโดยทั่วไปในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ Cities แต่ในบางรัฐ counties หรือ city-county consolidation อาจมีขอบัญญัติในลักษณะที่เป็น charter เช่นเดียวกับบทบัญญัติในขอบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่าอันได้แก่ รัฐธรรมนูญของมลรัฐและกฎหมายของมลรัฐ

โดยทั่วไปขอบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสองรูปแบบ รูปแบบแรก คือ หน่วยงานบริหารภายใต้ general law และรูปแบบที่สอง หน่วยงานบริหารภายใต้หลัก Home Rule⁶

(4) กฎหมายทั่วไป (General Law)

กฎหมายทั่วไปมิได้หมายถึงประเภทหรือลำดับชั้นของกฎหมาย แต่หมายถึงรูปแบบในทางกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐ เพื่อกำหนดโครงสร้างหรือวิธีการในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานทางบริหารของมลรัฐ ด้วยเหตุนี้เงื่อนไขหรือวิธีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐก็อาจถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไป ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในขอบัญญัติหรือธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Charter) ซึ่งได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายทั่วไป รัฐธรรมนูญของมลรัฐ (State Constitution) หรือกฎหมายของมลรัฐ (State Law) เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะทำโดยกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐหรือโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐแล้วแต่กรณีกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง หน่วยงานบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจรวมถึงองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรบริหารของ

⁵ แหล่งเดิม.

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 36-37.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายทั่วไป ย่อมไม่อาจถูกยุบเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷

(5) กฎของ Dillon (Dillon's Rule)

กฎของ Dillon มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ถือกำหนดจากคำพิพากษาของศาลของมลรัฐ โดยภายหลังได้รับการรับรองจากศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา กฎของ Dillon อาจไม่ใช่กฎหมายที่กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ถือเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วยเหตุนี้เอง อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลของมลรัฐย่อมอาจค้นหาได้จากกรณีความถูกต้องของ Dillon ภายใต้กฎของ Dillon องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่รัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบัญญัติห้ามไว้ ด้วยเหตุนี้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอย่างจำกัดภายในขอบเขตดังต่อไปนี้

(ก) รัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานำบัญญัติให้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และโดยชัดแจ้ง

(ข) อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการบัญญัติชัดเจนนั้นสามารถขยายความได้เท่าที่จำเป็น

(ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจนั้นเพราะความจำเป็นอย่างยิ่งขุดในการปฏิบัติการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหรือไม่ เนื่องจากอำนาจนั้นไม่ใช่อำนาจที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง เมื่อมีการตีความอำนาจที่มีอยู่อย่างชัดแจ้งแล้วไม่อาจครอบคลุมอำนาจที่สงสัย ก็ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจนั้น

แม้ว่าหลักการนี้จะก่อให้เกิดข้อโต้แย้งในวงการนิติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก แต่ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับรองกฎของ Dillon ไว้ในคดี *Hunter v Pittsburgh* ในปี ค.ศ.1907 โดยศาลได้พิพากษายืนตามศาลฎีกาแห่งมลรัฐเพนซิลเวเนียที่ได้รับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยมลรัฐในการควบรวม city สองแห่งเข้าด้วยกัน แม้ว่าการควบรวมควบคู่นั้นจะเป็นการจัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ใน city ทั้งสองแห่งก็ตาม

แม้ว่า กฎของ Dillon จะถูกหยิบยกมากล่าวอ้างหรือใช้ในการวินิจฉัยของศาลในแต่ละมลรัฐอยู่เสมอ แต่การยอมรับกฎของ Dillon ของมลรัฐต่างๆ ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และ

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 37.

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันหลายๆ มลรัฐผ่อนคลายความเข้มงวดของการปรับใช้กฎของ Dillon และเริ่มใช้หลักการที่ผ่อนคลายและส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในบางมลรัฐอาจยกเลิกการปรับใช้กฎของ Dillon โดยปริยายโดยการตรากฎหมายของมลรัฐซึ่งให้อำนาจทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการหรือในการจัดทำภารกิจ (General Welfare Enabling Authority) หรือการจัดให้มีหลัก home เพื่อแทนที่กฎของ Dillon ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐบาลของมลรัฐ ในบางมลรัฐ การปรับใช้กฎของ Dillon จำกัดเฉพาะในข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของหลัก Home Rule⁸

(6) Home Rule

Home Rule เป็นหลักการทางกฎหมายที่ประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการนี้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อผ่อนคลายความเข้มงวดของ Dillon's Rule และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการและจัดทำภารกิจได้อย่างคล่องตัว โดยทั่วไปในมลรัฐที่ยอมรับ Home Rule การยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี Home Rule เป็นของตนเองเท่ากับเป็นการยอมรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราหรือแก้ไขกฎหมายของตนได้ภายในขอบเขตที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นคราวๆ ไป

ในปัจจุบันมลรัฐต่างๆ กว่า 40 มลรัฐยอมรับและปรับใช้ Home Rule เป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายในการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเนื่องจาก Home Rule เป็นเพียงหลักการทางกฎหมายกว้างๆ เนื้อหาสาระของ Home Rule ในแต่ละมลรัฐจึงมีความแตกต่างกัน ในบางมลรัฐ Home Rule ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น มลรัฐในมลรัฐเพนซิลเวเนีย ในหมวด 9 ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 2 ว่าด้วย Home Rule บัญญัติว่า “Municipalities มีสิทธิและอำนาจที่จะจัดให้มีข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule การประกาศใช้ แก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกกฎหมายเช่นนั้นจะทำได้โดยการออกเสียงลงประชามติของประชาชนในพื้นที่ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สถานิติบัญญัติแห่งรัฐจะต้องกำหนดวิธีการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบ ถ้าสถานิติบัญญัติแห่งรัฐละเว้นหรือเพิกเฉยที่จะทำดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำร่างข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule ออกให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule ย่อมมีอำนาจในการจัดกิจการใดๆ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ หรือข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule ตลอดจนกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสถานิติบัญญัติ

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 37-39.

แห่งรัฐ” ในขณะที่ในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐนิวยอร์ก หลัก Home Rule ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งเรียกชื่อว่า Municipal Home Rule Law

เป็นที่น่าสังเกตว่าในเกือบทุกรัฐยอมรับ Home Rule องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมาก เช่น Village จะไม่ได้รับอนุญาตให้มีข้อบัญญัติที่ว่าด้วย Home Rule ในหลายๆ มลรัฐ รัฐธรรมนูญอนุญาตให้เฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเป็น municipality ที่สามารถมีข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule ได้ แต่ไม่รวม county แม้ว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดก็ตาม⁹

2) องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐนั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ กฎหมายของมลรัฐซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ ข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule หรือธรรมนูญการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา องค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่¹⁰

(ก) องค์การนิติบัญญัติของมลรัฐ

เนื่องจากการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเกิดขึ้นจากการยินยอมขององค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ โดยผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติในรูปแบบของรัฐธรรมนูญของมลรัฐ กฎหมายของมลรัฐ หรือข้อบัญญัติว่าด้วย Home Rule ด้วยเหตุนี้องค์กรหลักในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์การนิติบัญญัติของมลรัฐ โดยการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่การใช้อำนาจปกครองโดยแท้ แต่เป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้อำนาจในการกำกับดูแลขององค์กรนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจในการกำกับดูแลก่อนการกระทำ กล่าวคือองค์กรนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนไขหรืออนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แต่ไม่มีอำนาจเพิกถอนการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ภายใต้รัฐธรรมนูญของมลรัฐ องค์การนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจอย่างไม่จำกัดในการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด โดย

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 39-40.

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 40-41.

กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

(ข) องค์การหรือหน่วยงานทางบริหารของมลรัฐ

ผู้ว่าการมลรัฐ

การกำกับดูแลโดยผู้ว่าการมลรัฐมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการกำกับดูแลโดยแท้ อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปผู้ว่าการมลรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจำกัด โดยอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าการมลรัฐที่ปรากฏเด่นชัด คือ อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ถอดถอนนายกเทศมนตรี ผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระ เป็นต้น ในมลรัฐนิวยอร์ก ผู้ว่าการมลรัฐนิวยอร์กมีอำนาจในการถอดถอนนายกเทศมนตรีเทศบาลมหานครนิวยอร์ก รวมทั้งผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระ

หน่วยงานทางบริหารของมลรัฐ

โดยหลักการ องค์การนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจเต็มในการจัดตั้งหน่วยงานทางบริหารในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากผู้ว่าการรัฐ แต่ในทางปฏิบัติการจัดตั้งหน่วยงานบริหารมากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องไม่ใช่ลักษณะโดยทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าในหลายมลรัฐจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและการความสามารถในการแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งมลรัฐนิวยอร์ก (New York State Commission on Local Government Efficiency & Competitiveness) เป็นหน่วยงานบริหารในระดับมลรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวิเคราะห์โครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐนิวยอร์กโดยทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลของมลรัฐ คณะกรรมการชุดนี้ยังมีภารกิจที่สำคัญอีกประการ คือ การทำคำแนะนำเสนอต่อรัฐบาลของมลรัฐเพื่อให้ควมรวม หรือยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ในมลรัฐนิวยอร์ก เช่น เขตภาษี เขตการปกครองพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ (District City, Village) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการควมรวมหรือยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในมลรัฐเวอร์จิเนีย มีการจัดตั้งหน่วยงานทางบริหารซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและตรวจสอบประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Commission on Local Government) มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งมลรัฐนิวยอร์ก

ในมลรัฐเนวาดาหน่วยงานบริหารของมลรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Employee – Management Relations Board) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการต่อรองอันเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างหรือสวัสดิการต่างๆ และยังมีหน้าที่ในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หน่วยงานนี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังไม่มีบทบาทใดๆ ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยภาพรวมแล้วแม้ว่าในมลรัฐส่วนใหญ่มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารซึ่งอาจมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประการ แต่อำนาจหน้าที่เหล่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง องค์กรเหล่านี้จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ หรือองค์กรให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลของมลรัฐเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹

(1) การกำกับดูแลการกระทำ

โดยหลักการรัฐบาลของมลรัฐกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงได้แก่องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านทางกฎหมายที่ตราขึ้น โดยกระบวนการนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้องค์กรนิติบัญญัติจึงอาจตรากฎหมายให้ก่อตั้งองค์กรหรือให้อำนาจแก่หน่วยงานทางบริหารของมลรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามดังที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่าในมลรัฐส่วนใหญ่ยอมรับหลัก Home Rule ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาซึ่งประกันความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจกำกับดูแลแบบเบ็ดเสร็จหรือการจัดองค์กรหรือให้อำนาจหน่วยงานให้หน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานดังกล่าวได้ และไม่สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลของมลรัฐจึงมีอย่างจำกัดในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารูปแบบของการกำกับดูแลเท่าที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายในระดับต่างๆ ของมลรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าอำนาจกำกับดูแลกระทำเป็นอำนาจโดยทั่วไปขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการของมลรัฐ โดยองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจ

¹¹ แหล่งเดิม, หน้า 44-46.

ในการกำกับดูแลก่อนการกระทำ ในขณะที่องค์กรตุลาการหรือศาลมีอำนาจในการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ

ดังที่กล่าวมาข้างต้นโดยหลักการองค์กรนิติบัญญัติสามารถใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของตนในการเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติองค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจนิติบัญญัติของตนอย่างจำกัดเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐและหลัก Home Rule ด้วยเหตุนี้ในมลรัฐนิวยอร์ก ภายใต้รัฐธรรมนูญของมลรัฐ องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจในการเข้าไปกำกับดูแลและการกระทำบางประการซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เช่น การยุบ ควบรวม หรือโอนย้ายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการบางอย่าง ในขณะที่อำนาจหน้าที่ในการจัดการภารกิจประจำวันจะไม่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการ Home Rule

รูปแบบของการกำกับดูแลและการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐมักมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำมากกว่าการกำกับดูแลหลังการกระทำ กล่าวคือรัฐบาลของมลรัฐมีอำนาจกำกับดูแลการกระทำในลักษณะการอนุมัติหรืออนุญาตมากกว่าการยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก มีกิจการที่สำคัญบางเรื่องที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุมัติจากองค์กรนิติบัญญัติแห่งมลรัฐก่อนที่จะดำเนินการได้

1) มาตรา 9 ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 1-c องค์กรนิติบัญญัติแห่งมลรัฐอาจอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจยึดทรัพย์สินของเอกชนหรือเวนคืนทรัพย์สินนอกเหนือเขตอำนาจการปกครองของตนเอง

2) มาตรา 9 ข้อ 1 g องค์กรนิติบัญญัติแห่งมลรัฐอาจอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเงินจากประชาชนในท้องที่หนึ่งของตนเพื่อแบ่งเบาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐบาลของมลรัฐ

3) มาตรา 8 ว่าด้วยการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 2-a องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐนิวยอร์กอาจจะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าทำสัญญาจัดหาหนี้ซึ่งเกินกว่าปริมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องใช้ เพื่อการจำหน่ายให้กับหน่วยงานอื่นเพื่อการพัฒนาเขตการปกครองของตน

4) มาตรา 8 ข้อ 2-a C องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐนิวยอร์กอาจจะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าทำสัญญาก่อนหน้าเพื่อจัดหาเครื่องมือในการบำบัดน้ำเสียที่ถูกส่งมาจากหน่วยงานอื่น

5) มาตรา 8 ข้อ 2-a C องค์การนิติบัญญัติของมลรัฐนิวยอร์กอาจจะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าทำสัญญาก่อนหน้าเพื่อจัดหาเครื่องมือในการจัดการกับน้ำท่วมขังให้กับหน่วยงานอื่น

(2) การกำกับดูแลด้วยบุคคลและองค์กร

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลของมลรัฐอาจปรากฏในรูปของอำนาจในการกำกับดูแลด้วยบุคคลและองค์กร ตัวอย่างการกำกับดูแลด้วยบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ธรรมนูญปกครองของเทศบาลมหานครนิวยอร์ก (The New York City Charter) หมวดที่ 1 ว่าด้วยตำแหน่งนายกเทศมนตรี มาตรา 9 บัญญัติให้ผู้ที่การมลรัฐนิวยอร์กมีอำนาจในการถอดถอนนายกเทศมนตรีมหานครนิวยอร์กในกรณีที่นายกเทศมนตรีถูกดำเนินคดีอาญา¹² หรือในหมวดที่ 5 ว่าด้วยตำแหน่งผู้สอบบัญชีของเทศบาลมหานครนิวยอร์ก มาตรา 92 ได้ให้อำนาจแก่ผู้ที่การมลรัฐนิวยอร์กในการถอดถอนผู้สอบบัญชีกรณีที่ถูกลงดำเนินคดีอาญา¹³ เป็นต้น

4) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การอนุมัติ/อนุญาต

องค์การนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลการกระทำในลักษณะของการอนุมัติหรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และบัญญัติข้อยกเว้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ในบางกรณี หากได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากหน่วยงานของมลรัฐ ดังตัวอย่างที่ได้ยกไปในหัวข้อ 1 ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์กจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำนิติกรรมสัญญาอันเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้หน่วยงานอื่นเกินกว่าปริมาณน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องใช้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หากได้รับอนุญาตจากองค์การนิติบัญญัติ

(2) การยกเลิก/เพิกถอน

ในทางทฤษฎีองค์การนิติบัญญัติของมลรัฐมีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์การนิติบัญญัติของมลรัฐให้อำนาจไว้ โดยในทางปฏิบัติ การยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำไม่ใช่รูปแบบการกำกับดูแลที่ใช้โดยองค์การนิติบัญญัติของมลรัฐ เนื่องจากการจะยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีการวินิจฉัยว่าการกระทำของ

¹² รัฐธรรมนูญการปกครองของเทศบาลมหานครนิวยอร์ก หมวด 1 มาตรา 9.

¹³ รัฐธรรมนูญการปกครองของเทศบาลมหานครนิวยอร์ก หมวด 5 มาตรา 92.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นองค์กรตุลาการ

(3) การเข้าไปทำแทน

เช่นเดียวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำ การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการองค์กรนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจเข้าไปทำแทนในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเข้าไปทำแทนไม่ใช่รูปแบบการกำกับดูแลที่พบโดยทั่วไปในการปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นรูปแบบในการกำกับดูแลที่อาจหมิ่นเหม่ต่อการเข้าแทรกแซงการจัดทำภารกิจประจำวันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมักได้รับการคุ้มครองโดยหลัก Home Rule ในมลรัฐส่วนใหญ่

(4) การกำหนดมาตรฐานหรือดัชนีชี้วัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ

การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัตินั้น ถือเป็นการกำกับดูแลอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลของมลรัฐอาจนำมาใช้ ตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก มาตรา 17 ว่าด้วยสวัสดิการสังคม ข้อ 2 คณะกรรมการสวัสดิการสังคมของมลรัฐนิวยอร์กมีอำนาจในการออกกฎ หรือระเบียบซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานให้หน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากมลรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมปฏิบัติ โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการตรวจสอบว่าการดำเนินการหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่¹⁴ หรือในข้อ 4 องค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐอาจกำหนดมาตรฐานดูแลและการรักษาผู้ป่วยทางจิตเวชของหน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵ ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐบาลของมลรัฐนิวยอร์กที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่

5) ผลของการฝ่าฝืนมาตรการในการกำกับดูแล

เนื่องจากอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายบริหารของมลรัฐ กล่าวคือไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานทางบริหารทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเจาะจง แต่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับต้องพึ่งกลไกทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อข้อห้ามของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมุ่งจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องของอนุมัติจากสภา

¹⁴ รัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก มาตรา 17 ข้อ 2.

¹⁵ รัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก มาตรา 17 ข้อ 4.

นิติบัญญัติของมลรัฐ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อกำหนดเกินจำนวนเงินที่กำหนด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อกำหนดนี้ผูกพันโดยไม่ได้อนุมัติจากสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร และองค์กรใดจะทำหน้าที่ชี้ขาดว่ามีการฝ่าฝืนเกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งหากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดผลของการฝ่าฝืน หรือมาตรการลงโทษใดๆ ย่อมไม่มีปัญหาให้ต้องสงสัยจากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่ว่าด้วยการกำกับดูแลของมลรัฐต่างๆ ไม่ได้กำหนดผลของการฝ่าฝืน มาตรการในการกำกับดูแลไว้ รวมทั้งไม่ได้ให้อำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่งในการชี้ขาดว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นอำนาจในการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือขัดต่อมาตรการในการกำกับดูแลหรือไม่ จึงเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลจะทำหน้าที่ชี้ผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมาตรการในการกำกับดูแลและกำหนดบทลงโทษ

โดยสรุป หน่วยงานทางบริหารและนิติบัญญัติของมลรัฐ ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อมาตรการบังคับหรือไม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจในการกำหนดมาตรการลงโทษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีฝ่าฝืน โดยอำนาจต่างๆ เหล่านี้เป็นของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีองค์กรนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหรือมอบหมายให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีอำนาจวินิจฉัยการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และกำหนดมาตรการลงโทษ แต่ในทางปฏิบัติไม่พบว่าการดำเนินการในลักษณะนี้ในมลรัฐใด¹⁶

3.1.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีระบบชั้นแบบผสมผสาน โดยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นระบบสองชั้น แต่การจัดโครงสร้างจะเป็นไปตามลักษณะพื้นที่ และวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองเป็นหลัก “มิได้” มีลักษณะที่เป็นแบบแผนอันเดียวกันทั้งประเทศ กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมือง (Metropolitan) จะเป็นระบบชั้นเดียว (Single-Tier System) มักจะใช้กับการปกครองในเขตเมืองใหญ่ๆ ในขณะที่ในเขตชนบท (Non – Metropolitan หรือ Shire) จะเป็นระบบสองชั้น (Two-Tier System¹⁷) ใช้กับการปกครองในเขตนอกเมืองใหญ่ๆ ส่วนมหานครลอนดอนอาจเป็นการปกครองแบบระบบสองชั้นด้วย¹⁸

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 49-52.

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 131.

¹⁸ สมาน รังสิโยภักย์. เล่มเดิม. หน้า 10.

ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

ในการศึกษาเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงภาพรวมของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Central-Local Relations) โดยในกรณีประเทศอังกฤษกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวค่อนข้างมี “พลวัตร” (Dynamics) ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะการเป็นไปตามวาระหรือนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในหัวงระยะเวลานั้นๆ ซึ่งกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษนั้นเป็นประเทศหนึ่งที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างสูงในระดับที่เรียกว่า “hypercentralised”

เงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลดทอนอำนาจลงตลอดจนเป็นกรอบในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประกอบด้วย ประการแรก กรอบทางกฎหมายและข้อจำกัดทางการคลัง (the statutory and financial constraints) ซึ่งได้จำกัดความเป็นอิสระและอำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเอง ประการที่สอง ผลอันเกิดจากการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหญ่ในต้นทศวรรษที่ 1990 โดยได้มีผลต่อการกำหนดโครงสร้างและขนาดของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาจนถึงปัจจุบัน และประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยมีการตัดลดภารกิจบางอย่างที่เป็นของท้องถิ่นไปให้องค์กรมหาชนท้องถิ่น (the local quango state) เป็นผู้ดำเนินการแทน ตลอดจนการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลางในฐานะพันธมิตร (partnership working)

สำหรับในส่วนที่ว่าด้วย “ระบบกำกับโดยรัฐ” นี้ จะพิจารณาถึงเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญบางประการซึ่งเป็นกรอบอย่างเป็นทางการ (the formal framework) ที่รัฐบาลในส่วนกลางใช้ในการควบคุมและกำหนดทิศทางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการสำคัญเป็นเครื่องมือที่บ่งชี้ว่าสถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษยังคงเป็นเพียง “หน่วยงานลำดับรอง” ของรัฐบาลในส่วนกลาง (constitutionally subordinate place) เท่านั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาความหมายของ “การกำกับดูแล” ที่ใช้เป็นกรอบในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ก็จะพบว่า รูปแบบที่รัฐใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนั้นมีลักษณะที่หลากหลายซึ่งเป็นไปทั้งตาม “ความหมายอย่างแคบ” อันหมายถึงการที่ราชการส่วนกลางควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และการกำกับดูแลใน “ความหมายอย่างกว้าง” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทั้งในแง่ที่รัฐบาลกลางมีการตรากฎหมายลำดับรองต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม รวมตลอดไปจนถึงการวางแบบแผนแนวปฏิบัติ และที่สำคัญ

คือการสร้างตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

- (1) การกำกับดูแลและควบคุมในทางกฎหมาย (Legislation)
- (2) การกำกับดูแลและควบคุมในทางกระบวนการยุติธรรม (Judicial Review)
- (3) การกำกับดูแลและการควบคุมการกระทำ: ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น (The Local Government Ombudsmen)
- (4) การกำกับดูแลและควบคุมทางการคลังและงบประมาณ (Financial Control)
- (5) การกำกับดูแลและควบคุมการบริหารปกครอง (Administrative Control)
- (6) การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและการติดตามตรวจสอบผ่านคณะกรรมการติดตามประเมินผล (Inspector)¹⁹

1) การตรากฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม

“กฎหมาย” คือกลไกหรือเครื่องมือทางตรง (the most direct instrument) ที่รัฐใช้ในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในห้วงระยะเวลาที่ประเทศอังกฤษถูกบริหารปกครองโดยรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม (The Conservative Governments) ระหว่างปี ค.ศ. 1979 -1997 ได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Acts of Parliament) กว่า 200 ฉบับ ที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำนวนสามในสี่ของจำนวนกฎหมายเหล่านั้นทั้งหมดส่งผลกระทบต่อการทำงานหรือเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

นอกเหนือจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งถือว่าเป็น “กฎหมายขั้นต้น” (primary legislation) แล้ว รัฐยังอาศัย “กฎหมายลำดับรอง” (secondary legislation) อันหมายถึงกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำสั่ง ฯลฯ ในฐานะ “เครื่องในการควบคุมกฎหมายอื่นๆ” (the statutory instruments) เป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ จากข้อมูลในปี ค.ศ. 2005 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายลำดับรองจำนวนมากกว่า 3,500 ฉบับ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องด้วยสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภา ดังนั้น การจัดตั้ง การยุบเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะกระทำได้อำนาจนี้จึงถือเป็นอำนาจ “ควบคุมทางตรง” ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่น ดังนั้น อำนาจหน้าที่และ

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 135-136.

การกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะวางอยู่บนหลักการทางกฎหมายที่เรียกว่า “ultra vires” ซึ่งถือว่า อำนาจในการกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย บทบาทหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ลักษณะเช่นนี้ตรงข้ามกับกลุ่มประเทศที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีพื้นฐานของการพัฒนาการในลักษณะที่เป็น “Community-based” เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สวีเดน นอร์เวย์ โดยลักษณะพื้นฐานทางกฎหมายจะอยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “general competence” ซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายที่ใช้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่กว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย

รูปแบบการใช้อำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ การยกเลิกหรือเพิกถอนอำนาจ (Default Power) กล่าวคือ กฎหมายบางฉบับได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี (ministers) ในการ “เพิกถอนอำนาจ” การดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นดำเนินการจัดบริการสาธารณะเป็นไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย โดยในขั้นตอนสุดท้าย หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางอาจเข้าไป “กระทำการแทน” (step in and take over) หรือ “ถ่ายโอนความรับผิดชอบ” (transfer responsibility) ในการดำเนินกิจการนั้นไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการแทน โดยรัฐมักไม่ค่อยใช้อำนาจในการกำกับดูแลลักษณะดังกล่าวนี้เนื่องจากจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะการแต่งตั้งผู้แทนเข้าไปดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จะนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองและกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากคนในท้องถิ่นนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเกือบทุกฉบับได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานส่วนกลางในการเข้าไป “แทรกแซง” (intervention) การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่เรื่องใหญ่ๆ อาทิ แผนงานป้องกันสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงเรื่องย่อยๆ เช่น ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น อันเป็นที่มาหรือจุดกำเนิดของระบบการสร้างดัชนีชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “Comprehensive Performance Assessment” (CPA) นั่นเอง ซึ่งลักษณะการกำกับดูแลดังกล่าวนี้โดยนัยหนึ่งก็คือเป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง²⁰

²⁰ แหล่งเดิม, หน้า 136-139.

2) การกำกับดูแลโดยผู้ตรวจราชการท้องถิ่น (The Local Government Ombudsmen)

(1) ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กร²¹

ในปี ค.ศ. 1961 ทางศาลได้ตีพิมพ์รายงานเรื่อง “The Citizen and the Administration: the Redress of Grievances” (the Whyatt Report) ในรายงานดังกล่าวได้จำแนกความแตกต่างระหว่าง (1) ข้อเรียกร้องจากประชาชนอันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดำเนินการที่ผิดพลาดของหน่วยงานรัฐ และ (2) ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารราชการที่มีขอบ (mala administration) โดยได้ให้ข้อเสนอแนะในการจัดตั้ง “General Tribunal” เพื่อพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์อันเกิดจากการตัดสินใจดำเนินงานที่ผิดพลาดและส่งผลกระทบต่อประชาชนในกรณีแรก ส่วนในกรณีที่สองที่เป็นการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารราชการที่มีขอบนั้น รายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรตามแบบอย่างของผู้ตรวจราชการของกลุ่มประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย (The Scandinavian Ombudsmen) ที่เรียกว่า “Parliamentary Commissioner” ซึ่งต่อมารัฐบาลพรรคแรงงานที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1964 จึงได้ตราพระราชบัญญัติ “The Parliamentary Commissioner Act 1967” จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจราชการของรัฐสภาอังกฤษ “The Parliamentary Commissioner (PCA)” ขึ้นมา

การกำเนิดและบทบาทของผู้ตรวจราชการของรัฐสภาในสหราชอาณาจักรได้รับการยอมรับจากสภาสามัญ (House of Commons) ว่ามีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นในเวลาต่อมา คือ The Health Service Commissioners for England, Scotland and Wales (1973), The Local Government Ombudsmen (หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า The Local Commissioners for Administration) for England and Wales (1974) และ Local Government Ombudsmen for Scotland (1975) ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรที่สร้างขึ้นใหม่เหล่านี้เป็นไปภายใต้กรอบพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1967

(2) องค์กรประกอบ

ผู้ตรวจราชการท้องถิ่น (The Local Government Ombudsmen) นั้นประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวน 3 ท่าน ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 องค์กรสำนักงานผู้ตรวจราชการท้องถิ่นเป็นองค์กรอิสระ คณะกรรมการแต่ละท่านแบ่งความรับผิดชอบพิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชนในเขตพื้นที่ ดังนี้²² พื้นที่ 1 รับผิดชอบ London Boroughs (เฉพาะหน่วยที่ตั้งในพื้นที่ด้านเหนือของแม่น้ำ Thames) (รวม Richmond แต่ไม่รวม Harrow), Essex, Kent,

²¹ The Local Government Ombudsmen. Retrieved July 21, 2012, from <http://www.lgo.org.uk/origins.htm>

²² Ibid.

Surrey, Suffolk, East/West Sussex, Berkshire, Buckinghamshire, Hertfordshire และ the City of Coventry ในส่วนพื้นที่ 2 City of Birmingham, Solihull MBC, Cheshire, Derbyshire, Nottinghamshire, Lincolnshire, Warwickshire และ the North of England (ยกเว้น the cities of Lancaster, Manchester และ York) และพื้นที่ 3 London Boroughs (เฉพาะหน่วยที่ตั้งในพื้นที่ด้านใต้ของแม่น้ำ Thames) (ยกเว้น Richmond) และ Harrow; Trafford MBC; the cities of Lancaster, Manchester และ York และพื้นที่อื่นๆ ทั้งหมด

(3) ขอบเขตอำนาจหน้าที่²³

ขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจราชการท้องถิ่นนั้นสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกประเภท ยกเว้น Town and Parish Councils นอกจากนั้น ยังสามารถตรวจสอบหน่วยจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ อาทิ ตำรวจ โรงเรียน ฯลฯ ได้อีกด้วย โดยผู้ตรวจราชการท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับศาลในการได้มาซึ่งข้อมูลและเอกสาร ทั้งนี้ ผลการพิจารณาตัดสินของผู้ตรวจราชการฯ ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ โดยที่ผู้เกี่ยวข้องอาจยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังศาลสูง (The High Court) ได้ กรณีที่เกิดข้อกังขาต่อผลการพิจารณาตัดสินของผู้ตรวจราชการฯ

ข้อร้องเรียนหลักที่ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้รับนั้น โดยมากจะเกี่ยวข้องกับ “การกระทำ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจราชการท้องถิ่น คือ ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับ “การไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเกิดการบริหารราชการที่เป็นไปโดยมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในที่นี้หมายรวมทั้งหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ตลอดไปจนถึงองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการร่วม (joint board) สำนักงานตำรวจ สำนักงานป้องกันอัคคีภัย โรงเรียน ฯลฯ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยในระหว่างปี ค.ศ. 2004-2005 มีข้อร้องเรียนราว 18,700 เรื่อง ที่ถูกส่งมายังผู้ตรวจราชการท้องถิ่น ซึ่งเรื่องหลักนั้นเกี่ยวข้องกับการทะเลาะ (ร้อยละ 32) การวางแผน (ร้อยละ 23) และเส้นทางการจราจรและที่จอดรถ (ร้อยละ 10) ตามลำดับ

(4) วิธีดำเนินงาน

หลักในการดำเนินงานขององค์กร คือ ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะ “ไม่” เข้าไปตรวจสอบเรื่องต่างๆ หากไม่ได้รับการร้องเรียนเข้ามา ทั้งนี้ นับจากปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ประชาชนทุกคนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้โดยมิต้องผ่านการรับรองว่าเป็นสมาชิกของชุมชนจากสมาชิกสภาท้องถิ่นดังเช่น ในอดีต การผ่อนคลายข้อจำกัดดังกล่าวมีผลให้จำนวนข้อร้องเรียนที่

²³ Local Government Ombudsmen. The Local Government Ombudsmen. Retrieved July 21, 2012, form <http://www.lgo.org.uk/origins.htm>

ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้รับเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 44 ในปีแรกที่มีการผ่อนคลาษฎกฏดังกล่าว ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นจะรับข้อร้องเรียนผ่านประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือผ่านมาทางสมาชิกสภาท้องถิ่นกรณีทีพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีมูลความจริงกว่าร้อยละ 45 ที่สมควรจะต้องมีการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะประสานงานติดต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลงไปในรายละเอียดและให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นรับทราบถึงปัญหา หากปรากฏว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นความจริงของผู้ตรวจราชการท้องถิ่นก็จะขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ (local Settlement) เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งประมาณสามในสี่ของข้อร้องเรียนทั้งหมดที่ผ่านการพิจารณาเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ซึ่งในกรณีข้อร้องเรียนบางส่วนที่ต้องการให้มีการสอบสวนพิจารณาอย่างรอบด้านอันหมายถึงได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้เกี่ยวข้องที่ร้องเรียนเข้ามา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ยอมรับ ผลจากการพิจารณาขั้นสุดท้าย หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการที่มีชอบหรือไม่ให้เป็นธรรมต่อประชาชนจริงผู้ตรวจราชการท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้ เช่น การขอโทษ การจ่ายค่าชดเชย และการเปลี่ยนแบบแผนการปฏิบัติต่อประชาชนในรายอื่นต่อไป เป็นต้น ในระหว่างปี ค.ศ. 2004-2005 ผู้ตรวจราชการท้องถิ่นได้ตรวจสอบพิจารณาเรื่องร้องเรียน จำนวน 18,487 เรื่อง²⁴

3.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil law

3.2.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์การของรัฐโดยฝ่ายปกครองที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาอย่างยาวนาน แต่ด้วยรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ฝรั่งเศสต้องปรับตัวไปในทิศทางที่เน้นหนักไปในทางการกระจายอำนาจทางปกครองคือต้องการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อปี 1982 ประเทศฝรั่งเศสมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญ รวมทั้งยังได้มีการพัฒนาการทางกฎหมายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน²⁵

ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three – tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (La collectivité départementale) และภาคหรือมณฑล (La région) และเทศบาล (La Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศนอกเหนือจากนี้ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นในเขตนครปารีส (Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 139-142.

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 102.

(เมือง Lyon และเมือง Marseille) และการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Corse หรือเกาะ Cosica จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)²⁶

ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลและตัวแทนของรัฐที่ถูกส่งไปประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น ภาค (région) หรือจังหวัด (département) จะทำหน้าที่คอย “กำกับดูแล” (tutelle) การกระทำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย²⁷

หากพิจารณาจากคำว่า “การกำกับดูแล” ตามรากของคำในภาษาฝรั่งเศสที่เรียกว่า “La tutelle” แล้ว จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในเชิงควบคุมตรวจสอบนั้น มีรากฐานมากจากคำว่า “La tutelle du droit civil” ซึ่งก็คือการกำกับดูแลตามกฎหมายแพ่งนั่นเองทำให้การกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐนำเอาการกำกับดูแลทางแพ่ง (La tutelle civil) มาใช้ทำให้เกิดความ สับสนได้ เพราะเป็นที่ยอมรับว่าความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนไม่ว่าในฐานะใดย่อมมี ความแตกต่างกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เพื่อมิให้มึ การนำเอาการกำกับดูแลทางแพ่งไปใช้กับการกำกับดูแลท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบและวิธีการควบคุมที่ แตกต่างกัน เนื่องจากท้องถิ่นมิใช่ผู้ไร้ความสามารถ อันแตกต่างจากบุคคลไร้ความสามารถที่ต้องตก อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการอนุบาลตามกฎหมายแพ่ง²⁸ จึงได้มีความพยายามเสนอมาในการที่ จะยกเลิกคำว่า การกำกับดูแล แม้ว่าจะมีการเรียกให้มีความแตกต่างจากการกำกับดูแลทางแพ่ง โดย เรียกการกำกับดูแลท้องถิ่นว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” (La tutelle administrative) ก็ตาม

ในปี 1946 รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมาตรา 88 ได้เรียกการควบคุมตรวจสอบ ท้องถิ่นโดยใช้คำว่า “การควบคุมทางปกครอง” (contrôle administratif) รวมทั้งรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่ใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดในมาตรา 72²⁹ ให้ผู้แทนของรัฐในจังหวัดได้รับมอบอำนาจ

²⁶ โกวิท พวงงาม ก (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. หน้า 99.

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. หน้า 109.

²⁸ Jean RIVERO et Lean WALINE. (1996). *Droit administrative*. pp. 279-280. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 108.

²⁹ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 72 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ สาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้น ทะเลตามมาตรา 74 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใดนอกจากนี้ อาจจัดตั้งขึ้น โดยรัฐบัญญัติเพื่อแทนที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น.

ในการ “ควบคุมทางปกครอง” หรือกำกับดูแลทางปกครอง (contrôle administratif) ต่อท้องถิ่นที่อยู่ ในเขตจังหวัดของตน ซึ่งต่อมาในปี 1982 เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับ จึง ได้มีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่โดยให้อิสระในการ บริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น³⁰ โดยในปี 1982 นี้ รัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ได้ยกเลิกการใช้ คำว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” (La tutelle administrative) และคำว่า “การกำกับดูแลทางการคลัง” (La tutelle financière) ทำให้คำว่ากำกับดูแลถูกกลบออกไปอย่างเป็นทางการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางข้อความคิด (concept) แล้วกล่าวได้ว่า “การกำกับดูแล” ยังเป็นคำที่มีบทบาทสำคัญเมื่อเรากล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ยังได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงรูปแบบและ วิธีการควบคุมตรวจสอบท้องถิ่น โดยมีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับการกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง จนกล่าวในปัจจุบันได้ว่า แม้คำว่ากำกับดูแลจะถูกตัดออกไป อย่างเป็นทางการ แต่การควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นโดยรัฐในความหมายทางกฎหมายก็ยังเรียกได้ว่าเป็นการ “ควบคุมกำกับดูแล” (un contrôle de tutelle) ซึ่งแตกต่างจากการ “ควบคุมแบบบังคับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ทั้งหมดในกรณีที่ตน มีความเหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินงานในเรื่องนั้น

ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานของตน ได้อย่างมีอิสระโดยสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และขกเว้นในกรณีที่จะเป็นการกระทบ ต่อเงื่อนไขสำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือต่อสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐหรือ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้ในกรณีที่รัฐบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ของฝ่าย บริหารได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดลองโดยมี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นได้ อย่างไรก็ตาม หากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งต้องอาศัยความ ร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กร รัฐบัญญัติสามารถอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกำหนดวิธีการในการ ดำเนินการร่วมกันได้

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ นั้น ตัวแทนของรัฐซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐมนตรี ทุกคน มีหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของชาติ ควบคุมการบริหารงาน และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตาม กฎหมาย.”

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข เล่มเดิม, หน้า 109.

บัญชา” (un contrôle hiérarchique) ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องรูปแบบของการกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง³¹

2) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการแล้วองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลก็คือรัฐ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง องค์กรกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือท้องถิ่น องค์กรที่กำกับดูแลโดยทั่วไปคือองค์กรตามหลักการแบ่งอำนาจ (organ déconcentré) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน (établissement public) ระดับชาติ องค์กรที่กำกับดูแลจะเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจโดยตรงซึ่งจะเรียกว่า “รัฐมนตรีที่กำกับดูแล” (ministre de tutelle) ซึ่งจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังร่วมด้วยเสมอๆ นอกจากนี้ศาลปกครองก็ถือว่ามีส่วนในการกำกับดูแลด้วย ส่วนการกำกับดูแลโดยองค์กรที่มีไช้องค์กรของรัฐ อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น การกำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจที่กระทำการแทนและในนามของรัฐที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจอื่น เป็นต้น³²

3) ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบที่รัฐกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของรัฐ ในขณะที่หลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรัฐจะต้องให้หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่ง จะกำกับดูแลเพียงใดและอย่างไรนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด” (Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes) ดังนั้น องค์กรนิติบัญญัติผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องพิจารณาว่าองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นอิสระเพียงใดเพื่อกำหนดขอบเขตของการกำกับดูแลที่เหมาะสมในแต่ละกรณี ซึ่งอาจจะเป็นการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล (La tutelle sur les personnes) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (La tutelle sur les décisions) หรือการกำกับดูแลเหนือการบังคับการให้เป็นไปตามการกระทำ (La tutelle sur l'exécution des décisions) ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลดังนี้³³

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 108-109.

³² แหล่งเดิม. หน้า 109.

³³ แหล่งเดิม.

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (Le contrôle des actes)

การกำกับดูแลเหนือการกระทำเป็นการควบคุมที่มีความสำคัญเพราะเป็นการควบคุมตรวจสอบว่าการกระทำของท้องถิ่นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (légalité ou illégalité) ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอาจจะเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง เช่น

ก. กรณีที่กำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติ (l'approbation) โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายจากองค์กรที่กำกับดูแลก่อน ซึ่งในกรณีปริยายก็เช่น การที่องค์กรผู้กำกับดูแลไม่แจ้งว่าอนุมัติหรือปฏิเสธภายในเวลาที่กำหนด

ข. กรณีที่กำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นที่มีผลใช้บังคับแล้วอาจถูกยกเลิกเพิกถอนโดยองค์กรที่กำกับดูแลได้ตลอดเวลาหรือภายใต้เวลาที่กำหนดด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีที่กำหนดให้องค์กรที่กำกับดูแลนำคดีไปสู่ศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณากลับเพิกถอนตามกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ยกเลิกการกำกับดูแล³⁴

ค. กรณีที่กำหนดให้องค์กรที่กำกับดูแลเข้าดำเนินการแทนองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (le pouvoir de substitution) ได้ หากองค์กรกระจายอำนาจนั้นไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยในกรณีดังกล่าวถือว่าองค์กรที่กำกับดูแลดำเนินการแทนและในนามขององค์กรกระจายอำนาจนั้น³⁵

2. การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและองค์กร (Le contrôle sur les personnes et les organes)

การควบคุม (contrôle) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น โดยการควบคุมเป็นไปภายใต้หลักสำคัญที่ว่าเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี³⁶ แม้ว่าองค์กรหรือบุคลากรของท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง รัฐก็ยังมีอำนาจในการควบคุมทางวินัย (un pouvoir disciplinaire) ในตัวบุคคลหรือตัวองค์กรของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ทั้งกรณีชั่วคราว เช่น การสั่งพักงาน (suspension) หรือกรณีถาวร เช่น การถอดถอน (révocation) นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาท้องถิ่น (dissolution) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและองค์กรนี้มักจะเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลตามกระบวนการที่ชัดเจน และบางครั้งก็ต้องดำเนินการอย่างเป็น

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 109-110.

³⁵ C.H. VIGNES. (1960). *Le pouvoir de substitution*. p. 753. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 110.

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข เล่มเดิม. หน้า 111.

ทางการ เช่น การยุบสภาท้องถิ่นต้องทำเป็นประกาศกระทรวง เป็นต้น ส่วนในทางเนื้อหา กฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงอันมีเหตุผล (Motifs) ในการดำเนินการไว้³⁷

3. การกำกับดูแลทางการคลังและงบประมาณ (Le contrôle financiers)

การยกเลิกการกำกับดูแลทางปกครอง (La tutelle administrative) และการกำกับดูแลทางการคลัง (La tutelle financière) อันส่งผลให้คำดังกล่าวไม่ใช่ในกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นหันมาให้ความสำคัญกับการควบคุมทางการคลังและงบประมาณมากขึ้น โดยในทางปฏิบัติก็ยังคงยังเรียกว่าเป็นการกำกับดูแลทางการคลังและงบประมาณ โดยจะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ ขั้นตอนการกำหนดงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ³⁸

4) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากประเภทของการกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายในเรื่องการกำกับดูแลท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เพราะการกำกับดูแลนั้นเป็นการกำกับดูแลที่มีขอบเขตตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐในประเทศฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการกำกับดูแลท้องถิ่นไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกเลิกการควบคุมก่อนการกระทำ (les contrôle à priori) เพราะการกระทำของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีที่ได้มีการประกาศหรือแจ้งการกระทำนั้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด³⁹ นั้นหมายความว่า การกระทำของท้องถิ่นที่แต่เดิมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยจะต้องได้รับอนุมัติ (l'approbation) จากผู้กำกับดูแลก่อนนั้นได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้น จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเราสามารถพิจารณา รูปแบบการกำกับดูแลได้ ดังนี้⁴⁰

1. การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย (les contrôle de légalité) โดยผู้แทนของรัฐ⁴¹

การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้แทนของรัฐกล่าวได้ว่าเป็นการกำกับดูแลที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่นอย่างมาก กล่าวคือ จากเดิมที่การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่นนั้น การกระทำของท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ส่งการกระทำนั้นไปยังผู้แทนของรัฐ หากผู้แทนของรัฐเห็นว่าการกระทำของท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐสามารถยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นได้

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 110.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 110-111.

³⁹ มาตรา L. 2131-1 และมาตรา L. 3132-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 111.

⁴¹ แหล่งเดิม. หน้า 111-114.

แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว ซึ่งนอกจากจะส่งผลเป็นการยกเลิกการกำกับดูแลโดยจะต้องได้รับการอนุมัติก่อน (l'approbation) แล้ว ยังส่งผลต่อการยกเลิกการกำกับดูแลโดยผู้กำกับดูแลมีอำนาจยกเลิกเพิกถอน (l'annulation) การกระทำอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อผู้แทนของรัฐได้รับแจ้งการกระทำของท้องถิ่นแล้ว และเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำได้เลย แต่จะต้องส่งไปให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา⁴² โดยกฎหมายกำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นต่อไปนี้ต้องส่งไปให้ผู้แทนของรัฐหลังจากที่ได้กระทำแล้ว⁴³

มติของสภาท้องถิ่น (les deliberations des assemblées) เช่น มติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เทศบาลตามมาตรา L 27-37 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล (code des communes) ที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบก่อน เป็นต้น⁴⁴

คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย (en matière de police)

การกระทำที่มีลักษณะเป็น “กฎ” (les actes à caractère réglementaire)

สัญญาหรือข้อตกลงที่สำคัญในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (marchés Public) สัญญากู้ยืมเงิน (emprunts) และสัญญามอบให้เอกชนดำเนินการบริการสาธารณะ (délégations de service public)

คำสั่งที่สำคัญอื่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น (les agents territoriaux) เช่น การแต่งตั้ง (Nomination) การเลื่อนขั้นเงินเดือน (avancement) การลงโทษทางวินัย (discipline) หรือการให้ออกหรือปลดออก (licenciement) เป็นต้น

คำสั่งเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (le permis de construire) หรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ดิน (utilisation du sol) อย่างอื่น

คำสั่งหรือการตัดสินใจที่มีการใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) ของบริษัทร่วมทุน (les sociétés d'économie mixte)

⁴² มาตรา L. 2131-6 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁴³ มาตรา L. 2131-3 ประกอบด้วยมาตรา L. 2131-2, มาตรา L. 3132-1 ประกอบด้วยมาตรา L. 3131-2 และมาตรา L. 4142-1 ประกอบด้วยมาตรา L. 4141-2 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข เล่มเดิม, หน้า 110.

นอกเหนือจากการกระทำข้างต้นแล้ว ท้องถิ่นไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งการกระทำของตนไปยังผู้แทนของรัฐ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกฎหมายเห็นว่าการกระทำดังกล่าวข้างต้นเป็นการกระทำที่มีความสำคัญจึงต้องเคร่งครัดในการบังคับให้มีการแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐ การกระทำอื่นๆ จึงไม่เคร่งครัดถึงขนาดให้ต้องแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การกระทำที่ไม่ต้องแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบใดๆ กล่าวคือ⁴⁵

(1) แม้กฎหมายมิได้บังคับ แต่หากท้องถิ่นเห็นควรส่งไปให้ผู้แทนของรัฐตรวจสอบก็ย่อมทำได้

(2) ประชาชนที่เห็นว่าตนได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียสามารถร้องขอไปยังผู้แทนของรัฐให้ตรวจสอบได้ และ

(3) หากผู้แทนของรัฐพบว่าการกระทำที่ไม่ต้องแจ้งนี้ไม่สอดคล้องกฎหมาย ผู้แทนของรัฐก็สามารถร้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาได้

นอกจากนี้ ยังมีการกระทำของท้องถิ่นที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในกรณีนี้เลย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากลักษณะ (Nature) ของการกระทำนั้นเอง กล่าวคือ

การกระทำที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเอกชน⁴⁶ (les actes de droit privé)

การกระทำที่ท้องถิ่นกระทำแทนและในนามของรัฐ (les actes pris au nom de l'Etat) ถือได้ว่าเป็นการกระทำของรัฐ (la chaîne de décision interne à l'Etat) ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา (contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure)

การกระทำเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ (Les actes budgétaires) เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในกรณีนี้เนื่องจากการกระทำที่มีการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

ส่วนกระบวนการในการกำกับดูแลนั้นเริ่มจากที่ท้องถิ่นจะต้องแจ้งการกระทำของตนไปให้ผู้แทนของรัฐ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายมิได้กำหนดเวลาให้ต้องส่งเหมือนในอดีต ดังนั้น ท้องถิ่นจึงสามารถส่งหรือแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐได้โดยไม่มีกำหนดเวลา แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้การส่งแจ้งการกระทำไปยังผู้แทนของรัฐเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้การกระทำนั้นมีผลใช้บังคับได้⁴⁷ ทำให้โดยสภาพแล้วท้องถิ่นจะต้องแจ้งการกระทำของตนไปยังผู้แทนของรัฐโดยไม่ชักช้าเมื่อได้รับแจ้งการกระทำแล้วผู้แทนของรัฐอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง คือ

⁴⁵ Pierre BRUNELLI. (1998). *Le contrôle de légalité*. p. 26. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 112.

⁴⁶ มาตรา L. 2131-4 และมาตรา L. 3132-5 และมาตรา L. 4141-5 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁴⁷ มาตรา L. 2131-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

แนวทางที่ 1 หากผู้แทนของรัฐเห็นว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ท้องถิ่นได้ร้องขอ ผู้แทนของรัฐต้องแจ้งให้ท้องถิ่นทราบว่าตนจะไม่ฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ซึ่งความเห็นของผู้แทนของรัฐดังกล่าวมิได้เป็นความเห็นที่เด็ดขาด กล่าวคือ หากมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ผู้แทนของรัฐสามารถเปลี่ยนความเห็นได้

แนวทางที่ 2 หากผู้แทนของรัฐเห็นว่าการกระทำของท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการกระทำ รวมทั้งต้องแจ้งให้ท้องถิ่นทราบพร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แม้กฎหมายจะได้กำหนดเวลาการแจ้งไว้ก็ตาม และที่สำคัญกรณีเป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติว่าผู้แทนของรัฐควรแจ้งปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำไปยังท้องถิ่นก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ท้องถิ่นมีโอกาสยกเลิกเพิกถอนการกระทำของตนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเองก่อน

แนวทางที่ 3 ในกรณีที่จำเป็น ผู้แทนของรัฐอาจร้องขอการทุเลาการปฏิบัติตามการกระทำ (*demande de sursis à exécution*) ต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ แต่ในกรณีการกระทำที่เกี่ยวกับการผังเมือง การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการมอบให้เอกชนดำเนินบริการสาธารณะแทนการร้องขอทุเลาการปฏิบัติตามการกระทำจะต้องร้องขอภายในกำหนดเวลา 10 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการกระทำ โดยการทุเลาการปฏิบัติตามการกระทำนี้จะมีระยะเวลา 1 เดือน

2. การเข้าไปดำเนินการแทนโดยรัฐ (*Le pouvoir de substitution*)⁴⁸

ในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจะได้ยกเลิกการกำกับดูแลท้องถิ่นก่อนการกระทำ (*contrôle a priori*) แต่การยกเลิกการกำกับดูแลดังกล่าวไม่มีปัญหาเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของผู้แทนของรัฐในการเข้าดำเนินบริการสาธารณะแทนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย⁴⁹ (*en matière de police*) เมื่อไม่มีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการ ทั้งๆ ที่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจผูกพัน (*La compétence liée*) ที่หน้าที่ต้องกระทำ แต่ปฏิเสธที่จะกระทำเมื่อผู้แทนของรัฐเป็นผู้กำกับดูแลได้เดือนให้กระทำแล้ว แต่ไม่เป็นผล⁵⁰

⁴⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 114.

⁴⁹ มาตรา L. 2131-5 ประกอบด้วยมาตรา L. 2215-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁵⁰ Jean RIVERO et Jean WALINE. (1996). *Droit administrative*. p. 379. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 114.

3. การให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพักการปฏิบัติงานหรือพ้นจากตำแหน่ง⁵¹

(1) การกำกับดูแลด้วยการให้ผู้บริหารท้องถิ่นพักการปฏิบัติงานหรือพ้นจากตำแหน่งนั้น ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทยได้กำหนดไว้สำหรับกรณีของผู้บริหารขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดและภาคหรือมณฑล ส่วนกรณีของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีนั้น กฎหมายได้กำหนดพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

ส่วนการลาออกจากตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนของรัฐสามารถปฏิเสธการลาออกได้ แต่หากมีการยื่นอีกเป็นครั้งที่ 2 โดยไม่ได้รับการอนุมัติอย่างชัดเจนการลาออกจะมีผลทันทีเมื่อพ้น 1 เดือนนับจากวันยื่นครั้งที่ 2⁵² แต่ที่สำคัญ คือ การกำหนดให้ผู้แทนของรัฐกำกับดูแลผู้บริหารของเทศบาลโดยการสั่งพักการปฏิบัติงาน (La suspension) และการสั่งปลดออกจากตำแหน่ง (La révocation) กล่าวคือ เมื่อมีข้อเรียกร้องหรือข้อกล่าวหา และนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นได้รับโอกาสให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีอาจถูกคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยสั่งพักการปฏิบัติงานได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 1 เดือน โดยในคำสั่งดังกล่าวจะต้องให้เหตุผลประกอบด้วย ส่วนการสั่งปลดออกจากตำแหน่งนั้นสามารถทำได้โดยการตราฎีกาที่ให้เหตุผลประกอบการสั่งด้วย⁵³

(2) การกำกับดูแลด้วยการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กล่าวโดยทั่วไปแล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็เป็นไปโดยผลของกฎหมาย ส่วนการลาออกจากตำแหน่งนั้นถือได้ว่าเป็นเรื่องภายในท้องถิ่นเอง เพราะกฎหมายกำหนดให้สมาชิกลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ⁵⁴ เพียงแต่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแจ้งการลาออกไปยังผู้แทนของรัฐเท่านั้น

⁵¹ แหล่งเดิม, หน้า 116-117.

⁵² มาตรา L. 2122-15 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁵³ มาตรา L. 2122-16 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.

⁵⁴ มาตรา L. 2121-4, มาตรา L. 3121-3 และมาตรา L. 4132-2 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ หากกรณีเป็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิเสธการทำหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้⁵⁵

3.2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น⁵⁶

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (The Local Autonomy Law) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 1 ว่า “วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ การแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดกรอบองค์การและการดำเนินงานกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเอง ทั้งนี้ เพื่อประกันการบริหารงานอย่างเป็นประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพรวมทั้งการพัฒนาที่เหมาะสม”⁵⁷ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบโครงสร้าง 2 ชั้น (Two-Tier System) ซึ่งประกอบไปด้วย จังหวัด และเทศบาล โดยถือว่าโครงสร้างจังหวัดเป็นโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) ซึ่งในแต่ละจังหวัดประกอบไปด้วยเทศบาลต่างๆ โดยที่เทศบาลจะถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งพื้นที่ทุกตารางของประเทศญี่ปุ่นต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ดังนั้น จังหวัดและเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นจึงได้รับการขนานนามว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป” (Ordinary Local Public Entities)⁵⁸

ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้น จากการที่ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น “กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (The Local Autonomy Law of 1947)” ถือได้ว่าเป็น

⁵⁵ มาตรา L. 2121-5, มาตรา L. 3121-4 และมาตรา L. 4132-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 207-217.

⁵⁷ ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 6-7.

⁵⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและ ต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 192.

กฎหมายพื้นฐานที่ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้โดยตรง ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 1 ของกฎหมายฉบับนี้ความโดยสรุปว่า “กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายที่สำคัญในการจัดประเภท และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”⁵⁹ โดยบุคคลที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ในภาพรวม ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ซึ่งการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติการกิจด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนั้นๆ โดยตรง นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ ยังได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (ความสัมพันธ์ระหว่าง อบจ. และเทศบาล) เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดสามารถจะกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลได้ด้วย

1) รูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 11 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยหลักการพื้นฐานแล้ว ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดหลักการสำคัญที่ว่า รัฐจะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานกิจการของท้องถิ่นมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามหากท้องถิ่นร้องขอให้รัฐเข้ามาให้ความช่วยเหลือ หรือรัฐจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น จะทำได้เท่าที่จำเป็น และต้องกระทำไปโดยตระหนักถึงความเป็นอิสระ และความสามารถในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นเป็นสำคัญ⁶⁰ ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงรูปแบบของการกำกับดูแลไว้ในหลายรูปแบบ โดยอาจกล่าวได้โดยสรุปดังนี้

(1) การกำกับดูแลโดยการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ และการขอข้อมูลเพิ่มเติม

(Advice or Recommendation, and Request for Submission of Data)

ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้น รัฐบาล (โดยรัฐมนตรี) สามารถให้คำแนะนำเชิงเทคนิคแก่ผู้บริหาร หรือองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่นได้ เพื่อให้การดำเนินงาน การบริหารจัดการของท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลสามารถขอให้ท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลของท้องถิ่นมาให้แก่รัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลจัดทำคำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการให้แก่ผู้บริหาร หรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่น นอกจากนั้น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถที่จะให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรี

⁵⁹ The Local Autonomy Law of 1947. Article 1.

⁶⁰ The Local Autonomy Law of 1947. Article 245-2 - 245-3.

หรือองค์กรฝ่ายบริหารของเทศบาลได้ และในทางกลับกัน เทศบาลอาจขอคำแนะนำจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอคำแนะนำจากรัฐบาล ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นของตนได้เช่นกัน การให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ท้องถิ่นร้องขอมานั้น รัฐมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี จะต้องรีบให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะแก่ท้องถิ่นโดยเร็ว แต่หากรัฐบาล หรือจังหวัดได้ให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นไป แต่ท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติตาม ท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถือว่าไม่มีความผิด⁶¹

(2) การกำกับดูแลโดยขอให้มีการแก้ไขการกระทำที่ถูกต้อง (Request for Rectification)

นอกจากการให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ยังได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการขอให้มีการแก้ไขการกระทำของท้องถิ่นให้ถูกต้อง โดยในมาตรา 245-5 ได้บัญญัติว่าเมื่อรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินกิจการใดๆ ก็ตาม ที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Self-government Functions) โดยที่การดำเนินการนั้นเป็นการฝ่าฝืนไปจากที่กฎหมายบัญญัติ หรือการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักผลประโยชน์สาธารณะเป็นอย่างมาก รัฐมนตรีสามารถสั่งการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแก้ไขการกระทำนั้นให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือปรับปรุงกิจการดำเนินการเหล่านั้นให้มีความเหมาะสมมากขึ้น หากเป็นในกรณีของเทศบาล รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องสั่งการผ่านทนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เทศบาลแก้ไขการกระทำนั้นให้ถูกต้อง หรือมีความเหมาะสมมากขึ้น เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน รัฐมนตรีอาจสั่งการไปยังเทศบาลโดยตรงเลยก็ได้ ซึ่งเมื่อท้องถิ่นได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว จะต้องปฏิบัติตาม⁶²

สำหรับการร้องขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการนี้ ยังได้มีการกำหนดลำดับชั้นของความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอีกด้วย โดยในกฎหมายมาตราเดียวกันนี้ยังได้กำหนดให้⁶³

1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นสามารถสั่งการไปยังนายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหารของเทศบาล เว้นแต่ในกรณีที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง

⁶¹ The Local Autonomy Law of 1947. Article 247.

⁶² The Local Autonomy Law of 1947. Article 245-6.

⁶³ The Local Autonomy Law of 1947. Article 245-6.

2) คณะกรรมการการศึกษาระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถส่งการไปยังคณะกรรมการการศึกษาของเทศบาล

3) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถส่งการไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งของเทศบาล

ส่วนการกระทำที่เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมาย (Legally Delegates Function) นั้น หากรัฐบาลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนไปจากที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ก็ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ในการใช้อำนาจสั่งการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขการกระทำของท้องถิ่นนั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนโดยผ่านลำดับชั้นของความสัมพันธ์ โดยรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลต้องส่งการผ่านไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากนั้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงส่งการผ่านไปยังนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องส่งการผ่านไปยังคณะกรรมการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคณะกรรมการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นผู้ส่งการผ่านไปยังคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการการเลือกตั้งของเทศบาลอีกทีหนึ่ง ซึ่งในการกำกับดูแลภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมาย มีข้อแตกต่างไปจากการกำกับดูแลภารกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเล็กน้อยตรงที่ผู้สั่งการให้แก้ไขนั้น สามารถแนะนำแนวทางแก้ไข หรือวิธีการ ขั้นตอนในการปรับปรุงการกระทำนั้นได้ด้วย⁶⁴

ในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมาย หากรัฐบาลกลางได้ร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขการกระทำที่ถูกฟ้องแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเพิกเฉย จึงต้องให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

1) ในกรณีที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องสามารถสั่งการเป็นหนังสือ เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแก้ไขปรับปรุงการกระทำ โดยในการสั่งการจะมีการกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการแก้ไขการกระทำให้แล้วเสร็จด้วยก็ได้

2) หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีได้กำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องสามารถยื่นฟ้องต่อศาลสูง (High Court) เพื่อให้มีคำสั่งศาลบังคับ โดยเมื่อรัฐมนตรีได้ยื่นเรื่องต่อศาล และศาลมีความเห็นรับคำร้องศาลต้องดำเนินการออกหมายเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาไต่สวนเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่

⁶⁴ The Local Autonomy Law of 1947. Article 245-7.

วันที่ได้รับคำร้อง หนึ่งในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องแจ้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้รับทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวด้วย

3) เมื่อศาลได้มีคำสั่งเป็นประการใดออกมาแล้ว หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง สามารถเข้ามาดำเนินการใน กิจการเหล่านั้นได้ ทั้งนี้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะต้องทำหนังสือแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดได้รับทราบล่วงหน้าถึงกำหนดระยะเวลา สถานที่ รวมไปถึงวิธีการดำเนินการที่รัฐมนตรีจะ เข้าไปดำเนินการเพื่อแก้ไขการกระทำที่ถูกฟ้องตามคำสั่งของศาล

4) ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่พอใจในคำสั่งของศาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลสูงต่อศาลฎีกา (Supreme Court) ทั้งนี้การยื่นอุทธรณ์ ต่อศาลฎีกา จะต้องกระทำภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์นับแต่วันที่ศาลสูงได้มีคำสั่ง ในกรณีหากมี คำตัดสินของศาลฎีกาชี้ว่า ข้อคำร้องของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่มีเหตุผลหรือ นำหนักเพียงพอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถยกเลิกการเข้ามาดำเนินการของรัฐมนตรี โดยกลับไปดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้ปฏิบัติมาตั้งแต่แรก หรือดำเนินการใดๆ ตามที่นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายใน 3 เดือนนับแต่ที่ ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัย⁶⁵

สำหรับกรณีของการสั่งให้มีการแก้ไขการกระทำของเทศบาลนั้น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้แจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้สั่งการให้ นายกเทศมนตรีดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการกระทำ ซึ่งในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อ ศาลสูง โดยดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ในอดีต การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะใช้อำนาจกำกับดูแลโดยร้องขอให้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ให้ถูกต้อง และเหมาะสมตามกฎหมายนั้น ยังไม่เคยมีกรณีในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ แต่ สำหรับการกำกับดูแลโดยจังหวัด เพื่อให้เทศบาลดำเนินการแก้ไขการกระทำต่างๆ ให้ถูกต้องและ เหมาะสมตามระเบียบและกฎหมายนั้น ดูเหมือนจะเป็นกรณีปกติที่จะเห็นได้จากการที่องค์การ บริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินและการจัดเก็บ ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน (Property tax) เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบให้เทศบาลดำเนินการประเมินและจัดเก็บภาษี ประเภทดังกล่าวให้ถูกต้องเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยไม่มีการละเว้น

⁶⁵ The Local Autonomy Law of 1947. Article 245-8.

นอกจากนั้น ในกรณีของการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรและเอกลักษณ์ของบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลทำหน้าที่ตรวจสอบฐานข้อมูลบุคคล ซึ่งหากว่าข้อมูลใดมีความคลาดเคลื่อน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะร้องขอให้เทศบาลปรับแก้ข้อมูลให้ถูกต้อง

(3) การกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Standards of Performance)

ในการดำเนินกิจการที่เป็นภารกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้น รัฐมนตรีสามารถกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ในกรณีของเทศบาลนั้นจะมีการให้ฝ่ายบริหารของจังหวัดเป็นผู้กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานเหล่านั้น ทั้งนี้ มาตรฐานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดขึ้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการกิจที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งของเทศบาล ให้คณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ(คล้ายคลึงกับกรณีของการร้องขอให้แก้ไขการกระทำ) แต่ในกรณีที่จำเป็น รัฐมนตรีสามารถกำหนดมาตรฐานดังกล่าวให้แก่เทศบาลได้ ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดขึ้นนั้น จะต้องเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จเท่านั้น⁶⁶

(4) การกำหนดมาตรฐานสำหรับการอนุมัติ การออกใบอนุญาตและการให้ความเห็นชอบอื่นๆ (Standards of Permission / Approval, etc.)

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจในการอนุมัติรวมถึงออกใบอนุญาตต่างๆ เป็นจำนวนมาก ที่สำคัญคือ การตั้งโรงพยาบาล สถานบริการทางการแพทย์ ร้านขายยา รวมถึงภัตตาคารและร้านอาหาร ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยึดถือปฏิบัติได้เป็นแบบแผนและแนวทางเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นจึงได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือจังหวัด แล้วแต่กรณี จำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานสำหรับพิจารณาเพื่ออนุมัติและออกใบอนุญาตในเรื่องต่างๆ โดยหลักการทั่วไปแล้วในการกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ จะต้องมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวข้างต้นให้หน่วยงานของรัฐ หรือแผนกงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานด้านนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐาน นอกจากนี้แล้ว การกำหนดมาตรฐานในการอนุมัติหรือออกใบอนุญาตต่างๆ ในทั้งนี้ ยังรวมไปถึงการกำหนดมาตรฐานในด้านระยะเวลาด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการหลังจากที่ได้มีผู้ยื่นคำร้อง ให้แล้วเสร็จภายใน

⁶⁶ The Local Autonomy Law of 1947. Article 245-9.

ระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ยึดหลักการพื้นฐานที่ว่า เมื่อมีผู้ยื่นคำร้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งพิจารณาโดยเร็ว⁶⁷

การกำหนดมาตรฐานหนึ่งที่มีความสำคัญและทำให้ราชการส่วนกลางมีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การกำหนดมาตรฐานทางด้านการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการออกพันธบัตรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรฐานดังกล่าวกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communication) ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดขึ้น โดยจะมีการปรับปรุงใหม่ทุกปี ซึ่งการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถออกพันธบัตรเพื่อเป็นการระดมทุนได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสถานภาพทางการเงินตามมาตรฐานดังกล่าว นอกจากมาตรฐานข้างต้นแล้วในการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะอนุญาตเพื่อจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางเช่นกัน ซึ่งการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับความเห็นชอบได้นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามแนวทางและมีสถานภาพทางการเงินตามมาตรฐานที่กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารได้กำหนดเอาไว้

(5) การแต่งตั้งผู้รักษาการแทน

ในกรณีที่ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่างลง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (กรณีจังหวัด) หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรณีเทศบาล) แต่งผู้รักษาการแทน โดยในการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนนั้นให้รัฐมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี แต่งตั้งมาจากผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รักษาการแทนผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทุกประการตามหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นจนกระทั่งมีผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใหม่⁶⁸

นอกจากนี้การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้บริหารแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งระดับจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งในระดับเทศบาล⁶⁹

นอกเหนือไปจากรูปแบบและกระบวนการในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ใน “กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของ

⁶⁷ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-2 – 250-3.

⁶⁸ The Local Autonomy Law of 1947. Article 252-17-8.

⁶⁹ The Local Autonomy Law of 1947. Article 252-17-9.

ท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (The Local Autonomy Law of 1947)” ยังได้มีการบัญญัติบทบาทของรัฐบาลกลางในการกำกับดูแลองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วย ซึ่งในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจก่อนว่ารูปแบบขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ เช่น ในรูปแบบของสภาพความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Partial Unions, Wide-area Unions) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) สุดท้ายแต่เจตนารมณ์และเป้าประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งองค์กรเหล่านั้น

ในการกำกับดูแลองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ได้บัญญัติถึงแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

ประการแรก ในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเป็นองค์กรความร่วมมือที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นภาคีสมาชิกด้วยแล้วการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะต้องได้รับฉันทามติจากภาคีสมาชิกทั้งหมด การจัดตั้งยังต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน แต่หากว่าองค์กรความร่วมมือนั้นประกอบไปด้วยเทศบาล โดยไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นภาคีสมาชิกการจัดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยภายหลังจากที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือแล้ว ให้รีบแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในให้รับทราบต่อไป⁷⁰ นอกจากนั้นแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถเสนอแนะให้เทศบาลภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือได้ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือจะเกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวม⁷¹

ประการที่สอง ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง องค์ประกอบ และ สาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หากองค์กรความร่วมมือแห่งใดก็ตามที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นภาคีสมาชิก การเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ข้างต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน แต่หากว่าองค์กรความร่วมมือนั้นๆ ประกอบไปด้วยเทศบาล โดยไม่มีองค์การบริหาร

⁷⁰ The Local Autonomy Law of 1947. Section 284.

⁷¹ The Local Autonomy Law of 1947. Section 285-2.

ส่วนจังหวัดร่วมเป็นภาคีสมาชิก ให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเหล่านั้น⁷²

ประการที่สาม ในการเปลี่ยนแปลงชื่อ สถานที่ตั้ง และแผนการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการหารือเพื่อให้ได้ข้อสรุประหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมเป็นภาคีสมาชิก และภายหลังจากได้ข้อสรุปให้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ให้แจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในในกรณีที่มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นภาคีสมาชิก หรือนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่ไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นภาคีสมาชิก เพื่อให้รับทราบในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว⁷³

ประการที่สี่ ในการยุบเลิกองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรความร่วมมือใด มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นภาคีสมาชิก การยุบเลิกองค์กรความร่วมมือฯ นั้นๆ จะต้องมีการรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในรับทราบก่อนล่วงหน้า ส่วนในกรณีที่องค์กรความร่วมมือนั้นไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นภาคีสมาชิก การยุบเลิกองค์กรความร่วมมือนั้น จะต้องรายงานต่อนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดให้รับทราบล่วงหน้า⁷⁴

2) การแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(1) การแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่รัฐบาลกลางได้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเป็นไปได้ว่าในการทำหน้าที่ดังกล่าว อาจนำมาซึ่งความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งความแตกต่างนั้น ก็อาจจะพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งในท้ายที่สุด ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงได้กำหนดให้กลไกในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่ายที่อาจจะเกิดขึ้น อันได้แก่ “คณะกรรมการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและภูมิภาค (Commission for Resolving Conflicts between the State and the Regions)”⁷⁵

คณะกรรมการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและภูมิภาคเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งกรรมการ 2 คนในนั้น อาจเป็นกรรมการที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา สำหรับคุณสมบัติพื้นฐานของคณะกรรมการ

⁷² The Local Autonomy Law of 1947. Section 286-287.

⁷³ The Local Autonomy Law of 1947. Section 286-287.

⁷⁴ The Local Autonomy Law of 1947. Section 288.

⁷⁵ The Local Autonomy Law of 1947. Chapter 11. Section 2.

จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการปกครองท้องถิ่นในกรรมการทั้ง 5 คนนี้ ห้ามมิให้กรรมการสังกัดพรรคการเมือง หรือองค์กรทางการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คน สำหรับกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและผ่านความเห็นชอบจากรัฐคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน เพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ และท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ได้บัญญัติโดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่สามารถที่จะได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาใหม่ได้⁷⁶

ในการกำกับการทำงานของคณะกรรมการ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการปลดกรรมการออกจากตำแหน่งในกรณีที่กรรมการผู้นั้นถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย หรือได้รับการพิพากษาให้ต้องโทษจำคุก และนายกรัฐมนตรีอาจปลดกรรมการออกจากตำแหน่งโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในกรณีที่ภายหลังจากการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการแล้วกรรมการเข้าไปสังกัดพรรคการเมือง หรือองค์กรทางการเมืองเดียวกันตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป รวมทั้งกรรมการที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านสุขภาพกาย หรือจิตใจ ทั้งนี้ ระหว่างการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการข้อห้ามดังต่อไปนี้⁷⁷

ห้ามมิให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองรวมทั้งองค์กรทางการเมืองอื่นๆ ที่มีบทบาทในทางการเมือง

ห้ามมิให้กรรมการฯ ที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา ไปเป็นลูกจ้างขององค์กรอื่นเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

ห้ามมิให้กรรมการฯ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

ในการปฏิบัติงาน กรรมการทั้ง 5 คนจะเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ โดยประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ ในการเปิดประชุมหรือลงมติใดๆ องค์ประชุมจะต้องประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน โดยใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ⁷⁸

กระบวนการกับแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องการกำกับดูแล กล่าวคือ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะยื่นเรื่องเพื่อร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐได้ โดยองค์กรปกครอง

⁷⁶ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-8 – 250-9.

⁷⁷ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-9.

⁷⁸ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-10 – 250-11.

ส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้⁷⁹

1) ผู้บริหาร หรือองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่นไม่พอใจคำสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ถูกฟ้อง การไม่อนุญาต หรือการกระทำอื่นใดที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกิจการของท้องถิ่นที่รัฐกระทำต่อท้องถิ่น

2) ผู้บริหาร หรือองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่นไม่พอใจต่อการเพิกเฉย ความล่าช้าของรัฐ ในการที่ท้องถิ่นร้องขอ เช่น การขออนุญาต การขอความเห็นชอบ

3) ผู้บริหาร หรือองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่นไม่พอใจการที่รัฐไม่ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะที่มีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการของท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นร้องขอ

การยื่นคำร้องนี้ ต้องยื่นภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่การกระทำของรัฐเกิดขึ้น กระบวนการสืบสวนหาข้อเท็จจริง และจัดทำข้อเสนอแนะจากการตัดสินใจ จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ท้องถิ่นได้ยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการพบว่าจำเป็นต้องให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งอาจพิจารณาได้จากคำร้องของฝ่ายท้องถิ่น การให้การของหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเอง คณะกรรมการสามารถเชิญหน่วยงานนั้นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยก็ได้

เมื่อได้มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว หากคณะกรรมการมีความเห็นว่าการกระทำของรัฐมิได้ผิดกฎหมาย หรือไม่ยุติธรรม และยังคงคำนึงถึงความเป็นอิสระและความสามารถในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น คณะกรรมการต้องแจ้งให้ท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนนั้นทราบผลการตัดสินใจ พร้อมทั้งระบุเหตุผลของการตัดสินใจ และประกาศต่อสาธารณะ หากแต่สืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วพบว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำผิด หรือไม่ยุติธรรมจริง คณะกรรมการจะต้องให้ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้น โดยระบุระยะเวลาที่จะต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จ พร้อมทั้งระบุเหตุผลของการตัดสินใจ และแจ้งให้ท้องถิ่นทราบถึงผลการตัดสินใจ ข้อเสนอแนะที่เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ และเหตุผล พร้อมทั้งประกาศต่อสาธารณะ⁸⁰ และการวินิจฉัยนั้นถือเป็นสิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องยึดถือปฏิบัติตาม⁸¹

⁷⁹ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-13.

⁸⁰ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-14.

⁸¹ The Local Autonomy Law of 1947. Article 250-18.