

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เทศบาลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการกำกับดูแลเทศบาลถูกกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทยอันเป็นองค์กรในการกำกับดูแล โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล และบางส่วนก็ได้แบ่งอำนาจการกำกับดูแลไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาล

การใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลทั้งสองภาคนั้น ได้อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การกำกับดูแลเทศบาลนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาล โดยบทบาทหน้าที่และขอบเขตของอำนาจหน้าที่เป็นกาลเฉพาะ ซึ่งขอบเขตของการใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลสามารถแบ่งได้ 2 กรณีคือ

- 1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร
- 2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

ในปัจจุบันการกำกับดูแลเทศบาล ประสบปัญหาจากการใช้อำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการอาศัยอำนาจตามกฎหมายไปกระทำการ ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักการกำกับดูแล กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทออกกฎหมายที่มีสถานะต่ำกว่า ได้แก่ ประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ มาใช้กำกับดูแลเทศบาลเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็น โดยกฎดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล และบางส่วนมีเนื้อหาสาระที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจปกครอง การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลเสียต่อการดำเนินงานของเทศบาล

จากการศึกษา ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กรณีการกำกับดูแลเทศบาลนั้น ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ที่ขัดกับหลักการตรากฎหมาย

จากการที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดการใช้ให้อำนาจแก่รัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบอำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎ ซึ่งการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยนั้น จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎเป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา 50 วรรคสอง มาตรา 69 และ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎ แต่การที่กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎดังกล่าวเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติ นั้น เป็นการตีความอย่างกว้างและเกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ อันส่งผลทำให้เกิดการออกกฎหมายโดยไม่มีอำนาจ และก่อให้เกิดผลเสียในการดำเนินงานของท้องถิ่นได้ เช่น กรณีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการออกประกาศฉบับดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยเป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เพราะกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีสถานะเดียวกัน กล่าวคือ ในการออกประกาศกระทรวงฉบับนี้อาศัยอำนาจมาจากระเบียบที่มีสถานะทางกฎหมาย เป็นเพียงกฎเท่านั้น ฉะนั้น ประกาศกระทรวงมหาดไทยก็มีสถานะเป็นเพียงกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง เพราะตามหลักการตรากฎหมาย การออกกฎจะต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายที่มีสถานะสูงกว่าในการออกเท่านั้น ซึ่งคำว่า “กฎหมายในการกำกับดูแล” ในที่นี้ ให้หมายถึงกฎหมายที่จะต้องผ่านการตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยในลักษณะนี้จึงเป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ใช้อำนาจในการออกประกาศกระทรวงต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น การให้อำนาจแก่ผู้อื่นมาใช้อำนาจแทนในการออกประกาศฉบับนี้จึงถือเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากกระทำได้กล่าวของกระทรวงมหาดไทยส่งผลทำให้เทศบาล เกิดความเสียหายจากการอนุมัติเงินทุนเป็นจำนวนจากการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ไม่มีอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนการกระทำดังกล่าวยังเป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลที่ผิดไปจากหลักการกำกับดูแลอย่างร้ายแรง เพราะการที่กระทรวงมหาดไทยใช้การตีความอย่างกว้างเพื่อเพิ่มอำนาจของตนเองให้เข้ามากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาล ไม่อยู่ในขอบเขตของอำนาจที่กระทรวงมหาดไทยจะสามารถดำเนินการในการตรากฎหมาย ระเบียน ประกาศ คำสั่ง เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎที่ตราโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการกระทำโดยองค์กรของรัฐ คือ กระทรวงมหาดไทย และกำหนดผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยจะใช้อำนาจในการกำกับดูแล ตามแต่กฎหมายจะบัญญัติการใช้อำนาจไว้ โดยสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ประการแรก การกำกับดูแลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง การกำกับดูแลโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบข้อบังคับ ที่กระทรวงมหาดไทยได้ตราขึ้นมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สาม การกำกับดูแลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยกำหนดองค์กรของรัฐที่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาจากหลักการกำกับดูแล และหลักการตามบทบัญญัติที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปรียบกับการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของกฎที่ออกมาใช้ในการกำกับดูแลเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย พบว่าเกิดปัญหาสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล ดังนี้

(1) ปัญหาการตรากฎที่มีเนื้อหา ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การออกกฎให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 282 และจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยรวมและยึดหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐนั้นได้กำหนดหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทยนั้นจะอาศัยอำนาจของตนตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมาย โดยกฎหมายที่ออกจะมีสถานะเป็นกฎ

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยออกมาบังคับใช้ส่วนใหญ่ มักเป็นระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นการกำหนดเนื้อหาหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้มอบอำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาหลักการการกำกับดูแลและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า การออกกฎของกระทรวงมหาดไทยต้องยึดถือหลักการตรากฎหมายและหลักการกำกับดูแลที่เคร่งครัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ระเบียบข้อบังคับที่ตราขึ้นในปัจจุบันโดยกระทรวงมหาดไทยจำนวนมากไม่ได้ยึดถือหลักการดังกล่าว อีกทั้งระเบียบบางส่วนยังไม่มีผลจำเป็นในการตราเพื่อมาใช้บังคับแก่เทศบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักการตรากฎหมายมากำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และเนื้อหาของระเบียบข้อบังคับในบางเรื่องมีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นการก้าวก้าวการดำเนินงานของท้องถิ่น อีกทั้งระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับตนเอง เพื่อใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระทำดังกล่าวจึงขัดกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง เพราะรัฐมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบว่าท้องถิ่นดำเนินงานหรือปฏิบัติงานถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่เท่านั้น

ปัญหาที่พบเกิดจากการตีความกฎหมายอย่างกว้างของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาศัยอำนาจการกำกับดูแลตาม มาตรา 69 และ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล การตีความอย่างกว้างของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎมาบังคับใช้กับเทศบาลในทุกเรื่องเท่าที่กระทรวงมหาดไทยต้องการนั่นเอง ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยข้อกฎหมายดังกล่าวในการตีความขยายอำนาจของตนให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในทุกเรื่อง โดยกำหนดเนื้อหาในการกำกับดูแลเทศบาลผ่านทางกฎที่ตนเองได้ตราขึ้นมาใช้บังคับกับเทศบาลนั่นเอง

ตัวอย่างระเบียบบางฉบับที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้กำกับดูแลเทศบาลนั้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการกำกับดูแล หรือมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือความจำเป็น และความเป็นอิสระของการปกครองตนเอง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์อัตราและวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่นอกเขตเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516 เป็นต้น ดังนั้น การกระทำของกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำนี้ส่งผลทำให้เทศบาลเกิดความเสียหายจากการดำเนินงานตามที่กระทรวงมหาดไทย

กำหนด ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยต้องใช้หลักการทางกฎหมายโดยเคร่งครัดในการตราระเบียบข้อบังคับที่จะนำมากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

(2) ปัญหาการใช้หนังสือเวียนสั่งการในการกำกับดูแลเทศบาล

ในประเทศไทยมีการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแล 2 แบบ คือ กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายนั้นออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และได้อาศัยอำนาจจากกฎหมาย สถานะสูงกว่าในการตรากฎหมายที่มีสถานะต่ำกว่า โดยตราขึ้นเป็นกฎ คือประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ และอาศัยกฎดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรากฎดังกล่าวตามทฤษฎีถือเป็นการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง ที่มีเนื้อหาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องต่างๆ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้หนังสือเวียนสั่งการในกรณีต่างๆ อันเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลหรือวางแนวทางให้เทศบาลปฏิบัติตามนั้น เป็นการขัดต่อหลักการกำกับดูแลและบทบัญญัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลทำให้เกิดการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0808.2/ว 1365 ลงวันที่ 30 เมษายน 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาอบรม หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 089.3/ว 2912 ลงวันที่ 27 กันยายน 2553 เรื่อง การเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงานในต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เรื่องหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยา และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกลางเทศบาล ที่ มท. 0809.3/ว 1632 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2555 เรื่อง แนวทางการปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรให้เป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากที่กล่าวมา การที่กระทรวงมหาดไทยออกหนังสือเวียนสั่งการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตนเองออกมาบังคับใช้แก่เทศบาลนั้น จะเห็นได้ว่าหนังสือเวียนสั่งการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำกับดูแล หรือมีเนื้อหาในลักษณะเป็นการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามในกรณีต่างๆ ซึ่งถือเป็นการกำกับดูแลเทศบาล การกระทำดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยที่มีการออกหนังสือเวียนสั่งการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติที่รับรองไว้ใน มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ปฏิบัติตามวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข จะต้องตราเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

การกระทำความผิดของกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย หากมีผู้นำเรื่องดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้วินิจฉัย และขอให้มีการสั่งให้เพิกถอนหนังสือเวียนสั่งการดังกล่าวภายหลัง ซึ่งทำให้เกิดผลเสียให้กับเทศบาล เพราะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามหนังสือเวียนสั่งการที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง และยังคงเกิดปัญหาดำเนินงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และการกระทำของกระทรวงมหาดไทยในลักษณะดังกล่าว เคยถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹ และศาลปกครองสูงสุดยังได้พิพากษาว่าการกระทำของกระทรวงมหาดไทยในการใช้ออกหนังสือเวียนสั่งการในกรณีดังกล่าว มีผลกระทบต่อการบริหารงานของท้องถิ่น จึงพิพากษาให้ยกเลิกหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของกระทรวงมหาดไทยที่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตนตราขึ้น ออกหนังสือเวียนสั่งการที่มีลักษณะบังคับบัญชา ในการกำกับดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติงานหรือดำเนินงาน ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในกรณีต่างๆ โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่เทศบาลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการดังกล่าว และการกระทำของกระทรวงมหาดไทยยังเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการปกครองตนเองและหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การออกหนังสือเวียนสั่งที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย โดยเป็นเพียงการสั่งการตามสายบังคับบัญชาการมากำกับดูแลเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกำกับดูแลเทศบาล ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลต้องอาศัยอำนาจตามและได้จากการตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องตีความและใช้อำนาจในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กรณีการกำกับดูแลเทศบาลนั้น ซึ่งผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

6.2.1 ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทย ที่ขัดกับหลักการตรากฎหมาย

กรณีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้มีการยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กร

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.61/2549.

ปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประกาศกระทรวงดังกล่าวเป็นการกระทำของกระทรวงมหาดไทยที่เป็นการกระทำที่ขัดตบัพัญญัติ มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจในการตรากฎแก่กระทรวงมหาดไทย อีกทั้งการออกประกาศดังกล่าวยังเป็นการตราที่ขัดกับหลักการตรากฎหมายของประเทศไทย ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายนี้จึงส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเสียหายอย่างมาก จากการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษ ในเรื่องการใช้อำนาจของการกำหนดมาตรฐานกลาง และการออกกฎหมายมาบังคับใช้นั้น กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานกลางเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการต่างๆ ในการที่จะนำมาออกเป็นกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการนี้ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามกรอบของกฎหมาย คณะกรรมการมาตรฐานกลางที่จะทำหน้าที่ ในการกำหนดและออกข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของท้องถิ่น

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการนำแนวคิดและวิธีปฏิบัติตามแบบอย่างในประเทศอังกฤษ มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้ปัญหาการออกกฎหมายที่ไม่มีอำนาจของผู้ที่หน้าที่กำกับดูแลเทศบาลหมดไป และควรให้มีการนำแนวคิดและวิธีการปฏิบัติของประเทศอังกฤษมาใช้บังคับ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องคณะกรรมการมาตรฐานกลางมาปรับใช้ในประเทศไทย และกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางมีหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบังคับใช้กฎหมายในส่วนมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลแทนราชการบริหารส่วนกลางอีกทางหนึ่ง เพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป เพื่อป้องกันความเสียหายจากผลของการออกกฎที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ

6.2.2 ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ปัญหาการอาศัยอำนาจในการตราระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในการใช้กำกับดูแลเทศบาล เพราะการตราระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยเป็นการตรากฎที่อาศัยอำนาจจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการตราโดยขัดต่อหลักการปกครองตนเองและความเป็นอิสระ ตลอดจนมีการตรากฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้กับตนเองในหลายกรณี ส่งผลทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมา ซึ่งข้อผิดพลาดดังกล่าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนี้จะต้องนำแนวความคิด และวิธีปฏิบัติตามแบบอย่างของต่างประเทศมาแก้ไขปัญหาการตราระเบียบข้อบังคับ

ที่ขัดต่อหลักการกำกับดูแลและบทบัญญัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของกระทรวงมหาดไทยให้หมดไปและควรมีการนำวิธีการปฏิบัติและแนวคิดตามทฤษฎีมาบังคับใช้แทน เช่น การนำหลักการของประเทศญี่ปุ่นในการออกกฎหมายเพียง 1 ฉบับ แต่ครอบคลุมการดำเนินงานและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้เพื่อป้องกันการ تراกกฎหมายจำนวนมากที่เป็นการเพิ่มอำนาจของผู้ออกกฎหมาย และในประเทศอังกฤษการกำหนดองค์กรผู้ตรวจการท้องถิ่นเพื่อแยกอำนาจการกำกับดูแลอย่างชัดเจน ระหว่างผู้ออกกฎหมายกับผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาล เพราะในประเทศไทยได้ให้อำนาจการออกกฎหมายและอำนาจการกำกับดูแลแก่ผู้ใช้อำนาจเพียงหน่วยงานเดียว ส่งผลทำให้เกิดการ تراกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ทำให้หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางได้อาศัยการตีความกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของตน ตรากฎหมายที่มีช่องว่างเพื่อเพิ่มอำนาจของตนเองและเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามที่ตนเองต้องการเท่านั้น

ในกรณีการตราระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่มีเนื้อหาขัดต่อหลักการกำกับดูแลและขัดต่อบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้มีการยกเลิก มาตรา 50 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กระทรวงมหาดไทยต้องการในการตรากฎหมาย เพื่อนำมาบังคับใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการยกเลิกข้อบังคับในระเบียบที่ตราโดยกระทรวงมหาดไทย เช่น

1. ข้อ 5 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่นอกเขตเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516

2. ข้อ 87 วรรค 2 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินรายได้สถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550

จากการบังคับใช้จากระเบียบดังกล่าวทำให้ส่งผลเสียหายร้ายแรงแก่เทศบาลอย่างมาก และยังเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ในกรณีปัญหาการออกหนังสือเวียนสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้มีการยกเลิกหนังสือเวียนสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในกรณีที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากการออกหนังสือเวียนสั่งการของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการกำกับดูแลโดยมิได้ใช้กฎหมายที่มีสถานะทางกฎหมาย มากำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ให้เทศบาลปฏิบัติ และในหนังสือสั่งการดังกล่าวยังเป็นการจำกัดความเป็นอิสระของการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระทำที่

ขัดต่อหลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และควรมีการนำแนวคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาปรับใช้ในการกำกับดูแล กล่าวคือ การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยจะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากกระทรวงมหาดไทยจะทำการกำกับดูแลเรื่องใดหรือการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจะต้องกำหนดอย่างชัดเจน และเหมาะสมกับรูปแบบที่แตกต่างกันของท้องถิ่น โดยนำเรื่องหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว เสนอให้กับฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา ตราขึ้นเป็นกฎหมายและนำบทบัญญัติของกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้หรือกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้