

ภาคผนวก

ข้อ 1. คำถาม : ท่านเข้าใจถึงหลักการปกครองแบบรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างไรบ้าง จงอธิบาย

แนวคำตอบ : หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นหลักเกณฑ์ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วไปนำมาใช้เพื่อจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

ก. การปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง การปกครองแบบรวมอำนาจนี้ อาจแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Concentration)

2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Deconcentration) ซึ่งในตำราของท่านอาจารย์ ประยูร กาญจนดุล เรียกว่าการแบ่งอำนาจปกครอง

2.1 การรวมศูนย์อำนาจปกครอง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น จะไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งในรัฐสมัยใหม่ การปกครองเช่นนี้เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติเพราะส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในเรื่องและในทุกระดับของการปกครองประเทศได้

2.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรือที่เรียกว่าการแบ่งอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาค หมายถึงการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ และเป็นตัวแทนของรัฐ ในประเทศไทย รูปแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจได้แก่การปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีในระดับจังหวัดและอำเภอ ดังที่เราจะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ป่าไม้จังหวัด สรรพสามิตจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำในส่วนภูมิภาค และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งสิ้น

ข. การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง การปกครองแบบนี้เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร และไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมกำกับเท่านั้น

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึงการปกครองตนเองที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Self Government หรือ Local Government กล่าวคือ องค์กรปกครองอื่น ๆ (เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจตัดสินใจในทางปกครองบางประการแล้วแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้อย่างไร ดังนั้น การปกครองตนเองกล่าวย่อ ๆ ก็คือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ปกครองบางประการของอำนาจส่วนกลางให้แก่ส่วน

ท้องถิ่น โดยผ่านทางตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง เราจะเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ

ข้อ 2. คำถาม : ให้อธิบายถึงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

แนวคำตอบ : การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นไปตามหลักการจัดการปกครองประเทศในรูปแบบการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งมีการจัดแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
3. ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง
4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

1. สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

สำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

2. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 ได้แบ่งส่วนราชการส่วนกลางเป็น 14 กระทรวง 1 ทบวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และทบวงมหาวิทยาลัย

3. ทบวง การจัดตั้งทบวงกระทำได้โดยอนุโลมทำนองเดียวกับการจัดตั้งกระทรวงโดยถือหลักว่า ส่วนราชการใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานยังไม่เหมาะสมที่จะตั้งเป็นกระทรวง ก็ให้จัดตั้งเป็นทบวงที่สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงได้ โดยมีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นทบวงอิสระอยู่เพียงแห่งเดียว คือ ทบวงมหาวิทยาลัย

4. กรม เป็นส่วนราชการที่ใหญ่รองลงมาจากทบวงหรือกระทรวง และอยู่ในสังกัดของกระทรวงการที่จะจัดตั้งส่วนราชการขึ้นให้มีฐานะเป็นกรมย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน ขอบเขต

ความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน หรือเหตุผลเฉพาะกรณี นอกจากนั้นการจัดตั้งกรมยังขึ้นอยู่กับนโยบายของทางราชการอีกด้วย

4.1 ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเท่ากรม ปัจจุบันมี 6 หน่วยงาน คือ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และสำนักงานอัยการสูงสุด

ข้อ 3. **คำถาม** : ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นเช่นไร

แนวคำตอบ : ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การกระจายอำนาจนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมกำกับ เป็นเรื่องระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกัน

จุดมุ่งหมายของการควบคุมกำกับนั้นก็เพื่อ

1. ให้องค์การภายใต้การควบคุมฯ เคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำต่าง ๆ ขององค์การ นั่นคือต้องกระทำการไปภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ หากไม่เคารพหลักดังกล่าว ส่วนกลางย่อมใช้อำนาจควบคุมกำกับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

2. ให้มีการควบคุมความเหมาะสมบางเรื่องในการดำเนินกิจการขององค์การภายใต้การควบคุมฯ ทั้งนี้เพราะองค์การภายใต้การควบคุมฯ อาจจะขาดประสพการณ์หรือขาดความเข้าใจในกระบวนการดำเนินงานบางอย่าง

การควบคุมกำกับของส่วนกลางเป็นมาตรการที่ทำให้้องค์การกระจายอำนาจไม่เป็นรัฐอิสระ แต่จะเป็นการกระจายอำนาจที่ดีทั้งในแง่การเมือง (เป็นประชาธิปไตย) และการบริหารหรือไม่นั้น ก็อยู่ที่ความยืดหยุ่นของวิธีการควบคุมกำกับ

โดยทั่วไป วิธีการในการควบคุมกำกับอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือตัวองค์การ เช่น การแต่งตั้งถอดถอน การสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น

2. การควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของเจ้าหน้าที่หรือองค์การ เช่น การเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติบางอย่างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบในเรื่องบางเรื่องก่อนดำเนินการ เป็นต้น

ข้อ 4. คำถาม : นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น ท่านเข้าใจอย่างไร

แนวคำตอบ : เมื่อก้าวถึงนิติบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือ กฎหมายมหาชนย่อมมีองค์ประกอบที่เหมือนกันคือ

1. เป็นที่รวม คือเป็นกลุ่มบุคคล ซึ่งอาจเป็นกลุ่มปัจเจกชนรวมกันเป็นสมาคม บริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลรวมกันเป็นนิติบุคคลใหม่หรืออาจจะเป็นกองทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายบางอย่างก็ได้ เช่น มูลนิธิ

2. เป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบ นั่นคือต้องมีวัตถุประสงค์ มีผู้แทนนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ยกเว้นที่เป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลธรรมดา

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่สุดก็คือ รัฐ ซึ่งในความหมายตามกฎหมายปกครองแล้วหมายถึง ส่วนกลาง ในประเทศฝรั่งเศส กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐ และไม่เป็นนิติบุคคลสำหรับประเทศไทยนั้นกฎหมายเรากลับให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล ในขณะที่รัฐจะถือว่าเป็นนิติบุคคลหรือไม่นั้น แนวความคิดของนักกฎหมายและศาลไทยยังไม่ชัดเจน เพราะการเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายก่อตั้งหรือรับรอง

ในรัฐเดี่ยวเช่นประเทศไทย รัฐ หรือส่วนกลางย่อมดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้หลักการรวมอำนาจ นั่นคือผ่านทางหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ขณะเดียวกัน หากรัฐไม่ประสงค์จะจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การปกครองท้องถิ่น การค้า อุตสาหกรรม ฯลฯ โดยผ่านหน่วยงานต่างๆ ของรัฐภายใต้ระบอบราชการ หรือระบบบังคับบัญชา รัฐก็อาจสร้างนิติบุคคลกระจายอำนาจขึ้นมาเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นที่ดี กิจการค้า และอุตสาหกรรมบางอย่างที่รัฐต้องทำหรือควรทำที่ดี สามารถมีการดำเนินการไปได้อย่างเป็นอิสระจากระบบบังคับบัญชา แต่รัฐก็คงจำกัดความเป็นอิสระของนิติบุคคลกระจายอำนาจทั้งหลายไว้ภายใต้ระบบควบคุมกำกับ

ดังนั้น ถ้ายึดตามหลักรวมอำนาจและกระจายอำนาจ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงได้แก่รัฐ และองค์การกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งหมด

ข้อ 5. คำถาม : ทำไม? จึงต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาค

แนวคำตอบ : เหตุที่ต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาคก็เพราะการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้น หากรวมศูนย์การตัดสินใจทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด การดำเนินการปกครอง หรือการจัดทำบริการสาธารณะย่อมไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดี โดยเฉพาะในสมัยใหม่นี้รัฐมีภารกิจต้องทำมากมายไม่จำกัดแต่ในเรื่องการป้องกันประเทศและการรักษา

ความสงบเรียบร้อย แต่ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ดังนั้นถ้ารัฐไม่กระจายการตัดสินใจโดยมอบอำนาจสั่งการบางเรื่อง บางระดับ ให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่รัฐส่งไปดูแลและจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ต่างๆ แล้ว การตัดสินใจของรัฐจะล่าช้ามากและอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ความรู้สึกนึกคิดและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ได้

การปกครองส่วนภูมิภาคหรือการแบ่งอำนาจการตัดสินใจบางเรื่อง บางระดับให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ในส่วนภูมิภาคจึงเป็นเทคนิคทางบริหารที่สำคัญและจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ข้อ 6. คำถาม : องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองในลักษณะใด

แนวคำตอบ : เมื่อก้าวถึงองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ของไทย อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาแล้วอาจจำแนกออกได้ 2 ประเภท คือ

1. องค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ
2. องค์การปกครองกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่น

ที่เรียกว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ นั้นก็เพราะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นนิติบุคคล
2. มีการบริหารโดยคนของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง
3. มีระบบงบประมาณและการคลังของท้องถิ่นเอง
4. มีการควบคุมกำกับที่ไม่เคร่งครัดจนเกินไปจากรัฐ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งให้จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด จังหวัดละ หนึ่งแห่งเท่านั้น โดยกำหนดให้มีอาณาเขตรับผิดชอบพื้นที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล ถ้าพิจารณาจากโครงสร้างทั้งหมดโดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ 4 ประการข้างต้นแล้ว จะพบว่า แม้้องการบริหารส่วนจังหวัดจะมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในจังหวัดนั้นๆ แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารกลับได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนกลางไม่ได้อาจจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเองและเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้แทนของส่วนกลางกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดก็ได้ให้อำนาจควบคุมกำกับแก่ผู้ว่าฯ ที่จะเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่เป็นเรื่องการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย ฯลฯ ได้ ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องปกติ แต่การที่ผู้ว่าฯ ใช้อำนาจได้ทั้งในฐานะผู้แทนของส่วนกลางกำกับควบคุมและในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการบังคับบัญชาข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทำให้

ไม่อาจมององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแท้ๆ ได้ คงเป็นเพียงองค์การปกครองกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นใหม่ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้แก่ เขตจังหวัด

จากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง และในส่วนของฝ่ายบริหารนั้น ก็กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบปัจจุบันได้แตกต่างจากรูปแบบเดิมและเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างใหม่ทั้งหมดโดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ 4 ประการข้างต้นแล้วจะพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ เช่นเดียวกับเทศบาล

ข้อ 7. คำถาม : เพราะเหตุใด? รัฐธรรมนูญบางประเทศ จึงบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภา และบางประเทศก็ยินยอมให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาได้ มีเหตุผลประการใดบ้าง

แนวคำตอบ : เหตุผลที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา นั้น พอจะรวบรวมได้ดังนี้คือ

(1) ความรู้สึกของสมาชิกสภาย่อมผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของราษฎร ซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งตนให้เป็นสมาชิกสภา แต่ความรู้สึกของรัฐมนตรีนั้นผูกพันกับผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไปของประเทศชาติ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่บุคคลคนเดียวจะมีความรู้สึกทั้งสองประการในขณะปฏิบัติหน้า

ที่ บุคคลนั้นจะต้องเลือกปฏิบัติตามความรู้สึกอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภา หรือ รัฐมนตรี

(2) บุคคลคนเดียว ไม่ควรจะมีฐานะเป็นผู้ควบคุม และถูกควบคุมในเวลาเดียวกัน เป็นสิ่ง ผิดปกติวิสัยที่สมาชิกซึ่งมีหน้าที่ควบคุมรัฐบาล จะกลายเป็นผู้ถูกควบคุม เพราะเหตุมาเป็นรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกัน

(3) ในประเทศที่มีพรรคการเมือง สมาชิกย่อมผูกพันกับนโยบายของพรรคเมื่อได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคในทางปฏิบัติ สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องซื่อสัตย์ต่อนโยบายของพรรคมากกว่านโยบายของรัฐบาล และจะคอย ทักท้วงโต้แย้งนโยบายของรัฐบาลในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ เมื่อนโยบายนั้นขัดแย้งกับ นโยบายของพรรคที่สังกัดอยู่ กลายเป็นชนวนให้เกิดความแตกแยกในคณะรัฐมนตรี และทำให้คณะ รัฐมนตรีต้องมาขอให้สภานิติบัญญัติยืนยันความไว้วางใจใหม่ ในเมื่อมีเรื่องสำคัญที่จะต้องเสนอต่อ สภา และเท่าที่ปรากฏมักจะไม่ได้รับความไว้วางใจ ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับเรื่องนี้

ด้วยเหตุผลที่ยินยอมให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกได้นั้น คือ

(1) เป็นการสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ในข้อที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในฐานะเป็นผู้อำนวยการปกครอง และดำเนินการปกครอง จึงควรเปิดโอกาสให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

(2) การห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิก เป็นการบังคับให้ต้องตั้งรัฐมนตรีจากข้าราชการเป็น ส่วนใหญ่ ซึ่งประวัติศาสตร์ทางการเมืองของหลายประเทศได้พิสูจน์แล้วว่า รัฐมนตรีที่ดีนั้นมิได้มา จากข้าราชการที่ดีเสมอไป

(3) สำหรับประเทศที่จัดการปกครองระบบรัฐสภา จะเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติเกี่ยว กับการตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพราะถ้าจะตั้งจากสมาชิกผู้มีเสียงข้างมากในสภา ก็จะต้องขอ ให้สมาชิกนั้นลาออกจากความเป็นสมาชิกเสียก่อน ทำให้ตำแหน่งสมาชิกสภาว่างลงในทันทีหลังจาก การเลือกตั้งไม่กี่วัน และถ้าจะตั้งจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภา ประมุขของรัฐผู้ทำหน้าที่ตั้ง อาจได้ ได้รับความลำบากใจเพราะไม่แน่ใจว่าจะได้รับความไว้วางใจจากสภา การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว ไม่ ได้รับความไว้วางใจจากสภาติด ๆ กัน ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงตัวประมุขของรัฐ โดยเฉพาะ ประมุขของรัฐที่เป็นกษัตริย์

(4) การห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภา อาจก่อให้เกิดปฏิกริยาระหว่างคณะรัฐมนตรีกับ สมาชิกได้ง่าย และรุนแรงกว่าการยินยอมให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกได้ อาจขาดความอะลุ่มอล่วยซึ่งกัน และกัน เพราะสมาชิกสภาจะมีความรู้สึกว่า คณะรัฐมนตรีเป็นคนละพวกคนละหน้าที่กับตน สมาชิก สภาจะใช้สิทธิควบคุมมากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และเหตุผลทางการเมือง

ข้อ 8 คำถาม : จงอธิบายความแตกต่างระหว่างอำนาจควบคุมบังคับบัญชา (Controle Hierarchique) กับอำนาจควบคุมกำกับ (Controle de tutelle)

แนวคำตอบ : ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ มีดังต่อไปนี้ คือ

อำนาจการบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติภารกิจใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นจะไปใช้ในทางที่เหมาะสม แต่ขัดต่อกฎหมาย

ส่วนอำนาจการควบคุมกำกับนั้น ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรควบคุมกำกับ และองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้นอำนาจการควบคุมกำกับ จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

ในการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมปฏิบัติตามที่ตนเห็นเหมาะสม องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับย่อมมีความรับผิดชอบ (อำนาจหน้าที่) ตามกฎหมาย ดังนั้นองค์กรควบคุมฯ จึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

ในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับที่จะยกเลิก เพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมฯ ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรควบคุมฯ ไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนั้น อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานของนิติบุคคลหนึ่ง ๆ เช่น ภายในนิติบุคคลที่เรียกว่า รัฐ หรือ องค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น เทศบาลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจควบคุมกำกับเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลสมาชิกอื่น ๆ ที่ต้องจัดทำกิจการเฉพาะของตน ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของไทยจัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะบังคับบัญชา ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง รวมถึงส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมกำกับ

ข้อ 9 คำถาม : ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีมีได้ในกรณีใดบ้าง จงอธิบาย

แนวคำตอบ : ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี อาจเกิดขึ้นได้จาก

1) ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี เกิดจากตัวนายกรัฐมนตรีกล่าวคือ การปกครองระบอบรัฐสภานั้น ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกอบคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรี ประมุขของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งตามแบบพิธีเท่านั้น ฉะนั้นตามรัฐธรรมนูญจึงถือว่า ความดำรงอยู่ และความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับตัวนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะเหตุผลว่านายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้แนะนำให้ประมุขของรัฐแต่งตั้งรัฐมนตรี ตามที่ตนเห็นว่า จะมาร่วมในนโยบายได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรี จึงควรพ้นจากตำแหน่งตามนายกรัฐมนตรีไปด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้ถือหลักนายกรัฐมนตรีเป็นสาระสำคัญของความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ดังจะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง
4. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ (เฉพาะตัว)
5. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
6. กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญห้ามไว้

2) ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีเกิดจากสภานิติบัญญัติ การปกครองในระบอบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัตินับตั้งแต่เริ่มสภาพคณะรัฐมนตรี และในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ สภานิติบัญญัติอาจควบคุมคณะรัฐมนตรีได้ ด้วยการเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทย กำหนดความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีที่มาจากสภานิติบัญญัติไว้ดังนี้

- 1) สภานิติบัญญัติ ไม่ให้ความไว้วางใจ
- 2) สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือ มีการยุบสภาหรือสภาไม่ยืนยันความไว้วางใจ ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่

3) คณะรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะการกระทำของตนเอง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีอาจลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะก็ได้ ซึ่งเป็นความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีตามวิถีทางการเมือง เช่น กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ หรือในกรณีอื่น

ซึ่งเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ไว้วางใจโดยปริยาย อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องประสบอุปสรรค คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องลาออกเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกบุคคลที่จะเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป หรือ อาจเป็นเพราะรัฐมนตรีบางคนลาออก ทำให้ฐานะของคณะรัฐมนตรีไม่มั่นคงหรือเห็นสมควรเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก หรือเห็นสมควรเปลี่ยนนโยบายใหม่ จึงลาออกทั้งคณะ แล้วจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่

4) นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีอาจสิ้นสุดลงด้วยกรณีพิเศษ กล่าวคือ กรณีเกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงโดยฉับพลัน การบริหารราชการแผ่นดินตกไปอยู่กับหัวหน้าผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ 10 คำถาม : หลักการกระจายอำนาจ ท่านเข้าใจอย่างไร

แนวคำตอบ : การปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมกำกับเท่านั้น หลักการกระจายอำนาจนี้ หมายถึง การปกครองตนเองที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า SELF GOVERNMENT หรือ LOCAL GOVERNMENT กล่าวคือองค์การปกครองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ส่วนกลาง จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล และจะมีอำนาจตัดสินใจทางการปกครองบางประการแล้วแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้อย่างไร แต่การตัดสินใจดังกล่าวเป็นเรื่องทางปกครอง คือ ในการจัดดำเนินการบริการสาธารณะเท่านั้น มิใช่อำนาจตัดสินใจทางการเมือง อันเป็นข้อแตกต่างกับระบบของรัฐรวม

อำนาจตัดสินใจนี้ องค์การปกครองกระจายอำนาจสามารถใช้ได้โดยอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ซึ่งการควบคุมนี้จะชี้ให้เห็นว่า แท้จริงแล้วในรัฐหนึ่ง ๆ ได้มีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์หรือไม่ กล่าวคือ ถ้ามีการควบคุมอย่างเข้มงวดจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เช่น ของประเทศไทยการกระจายอำนาจก็จะมีผลอย่างจริงจังเลย แต่ถ้าการควบคุมเป็นไปในลักษณะพอสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในสมัยหนึ่ง ๆ แล้ว การกระจายอำนาจนั้นก็จะเป็นผลดี และเป็นรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยในระดับประเทศต่อไป ศาสตราจารย์ ANDRE HAURIOU และ JEAN GICQUEL ได้กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจมีความหมายตามตัวอักษรคือ การปกครองตนเอง (AUTO - ADMINISTRATION) ซึ่งหมายถึงเทคนิคอันหนึ่งแห่งเสรีภาพดังที่ ALEXIS DE TOCQUEVILLE เรียกว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น (DEMOCRATIC LOCALE) คำ ๆ นี้ อาจจำกัดความได้ว่า เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ปกครองบางประการของอำนาจ

ส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น โดยผ่านทางตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งเป็นหัวใจอันสำคัญของการกระจายอำนาจ

ข้อ 11 คำถาม : การกระจายปกครองอำนาจนั้น สามารถทำได้ในลักษณะใดบ้าง

แนวคำตอบ : การกระจายอำนาจการปกครองนั้น สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่
2. การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือทางบริการ

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองในระดับหนึ่งให้แก่องค์การปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคล องค์การนี้จะมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่รัฐมอบหมาย เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลถนนหนทาง การจัดให้มีไฟฟ้า น้ำสะอาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ฯลฯ ภายในเขตพื้นที่หรือเขตการปกครองขององค์การนั้น ๆ การกระจายอำนาจทางพื้นที่นี้ เรารู้จักกันดีในแง่ที่เป็นการปกครองตนเอง คือ ให้ราษฎรในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองตนเองหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เลือก ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าไปบริหารกิจการตามที่รัฐมอบหมาย การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการปกครองตนเองนี้มีรากฐานความคิดที่เป็นประชาธิปไตย แต่ในปัจจุบันดูเหมือนว่า นอกจากจะมีรากฐานประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นความจำเป็นของรัฐที่จะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วย เพราะเท่ากับเป็นการช่วยแบ่งเบาภารกิจของส่วนกลาง

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการปกครองตนเอง หรือการปกครองท้องถิ่นนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ก. มีกิจการของท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำ และเป็นกิจการทั่ว ๆ ไป ไม่ใช่เฉพาะแต่เรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น

ข. ราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำกิจการของท้องถิ่น โดยเลือกผู้บริหารจากราษฎรในท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งอาจเป็นในรูปของเทศบาล กรุงเทพมหานครซึ่งมีทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และในบางประเทศ ก็มีฝ่ายตุลาการด้วย

ค. มีการกำกับควบคุมจากรัฐหรือส่วนกลาง ให้การจัดทำกิจการของท้องถิ่นเป็นไปภายในกรอบของกฎหมาย และนโยบายของรัฐ

การกระจายอำนาจทางเทคนิค หรือทางบริการ ก็เป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่องค์การที่เป็นนิติบุคคล เช่น มอบเรื่องการจัดทำกิจการประปาในเขตนครหลวงให้แก่การประปานครหลวง เรื่องกิจการโทรศัพท์ให้แก่องค์การโทรศัพท์ เรื่องกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น การที่รัฐกระจายอำนาจออกไปเช่นนี้เห็นได้ว่า

เป็นเรื่องทางเทคนิค เพราะไม่เหมาะสมที่รัฐจะบริหารกิจการเหล่านั้นเองภายใต้ระบบราชการ การจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาให้รับผิดชอบจะสามารถทำให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่มีลักษณะในทางอุตสาหกรรม การค้า หรือการเงินการธนาคาร

แนวความคิดที่เป็นประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ไม่มากนัก ดังนั้นจะเห็นว่าผู้บริหารขององค์การกระจายอำนาจทางเทคนิค ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ทั้งนี้ เพราะไม่มีเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรเลือกตั้ง ทั้งไม่ได้แบ่งแยกออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เทศบาล หรือ กรุงเทพมหานคร โดยปกติองค์การลักษณะนี้จะประกอบด้วยคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของรัฐบาลหรือโดยกฎหมายกำหนด มีหน้าที่ควบคุมดูแลออกระเบียบ ข้อบังคับ และวางนโยบายกับผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดในทางบริหารขององค์การ และมักจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลเช่นกัน

องค์การกระจายอำนาจทางเทคนิค ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเช่นกัน ในประเทศไทย องค์การเหล่านี้มักจะได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

ข้อ 12 คำถาม : ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการที่ “จังหวัด” ในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคล

แนวคำตอบ : ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการในรัฐเดี่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยนั้นเรายึดถือหลักการรวมอำนาจปกครอง(CENTRALIZATION)และการกระจายอำนาจปกครอง(DECENTRALIZATION) ควบคู่กันไป

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นเรื่องของ หลักการรวมอำนาจ ซึ่งอาจแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจ (CONCENTRATION)
2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค (DECONCENTRATION)

การรวมศูนย์อำนาจ การบริหารหรือปกครองในลักษณะนี้ หมายความว่า อำนาจตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือส่วนกลางที่มีอำนาจตัดสินใจในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ภายใต้อาณาเขตของรัฐ ไม่ว่าในเรื่องใด ๆ ดังนั้น การจัดทำกิจการทุกอย่างจะต้องไปจากการตัดสินใจของส่วนกลาง ซึ่งในโลกปัจจุบัน ย่อมเป็นไปได้ และจะทำให้การบริหารล้มเหลว

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ เป็นการที่รัฐได้แบ่งเขตพื้นที่การปกครองออกเป็นระดับต่าง ๆ เช่น จังหวัด อำเภอ และส่งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางออกไปรับผิดชอบตัดสินใจในเรื่อง บางระดับในเขตพื้นที่นั้น ๆ แทนรัฐ หรือส่วนกลาง การมีผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี นายอำเภอก็ดี

หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด หรืออำเภอก็ดี เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าได้กระจายการตัดสินใจซึ่งอยู่ที่ส่วนกลางออกไป โดยผ่านตัวแทนซึ่งเป็นบุคคลเหล่านี้

ดังนั้น โดยหลักแล้ว การแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็นจังหวัด อำเภอ ฯลฯ จึงไม่ใช่การทำให้พื้นที่นั้น ๆ เป็นนิติบุคคลขึ้นมา แท้จริงเป็นเพียงการแบ่งเขตความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่รัฐส่งไปประจำอยู่ และในการบริหารงานก็คงอยู่ภายใต้ระบบราชการ ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ จนถึงสูงสุด คือนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เห็นด้วยกับการที่จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย เป็นนิติบุคคลซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านั้นก็ไม่ได้เป็นนิติบุคคล คือนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 และถ้าให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลได้อำเภอก็เป็นได้ เพราะอำเภอบางอำเภอใหญ่กว่า และต้องรับผิดชอบมากกว่าบางจังหวัดด้วยซ้ำ ก็จะต้องขัดต่อหลักการบริหารที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อ 13. คำถาม : ที่กล่าวว่า โครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นแบบระบบประธานาธิบดีนั้น ท่านเข้าใจอย่างไรและเห็นด้วยหรือไม่

แนวคำตอบ : ที่กล่าวว่าโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นแบบระบบประธานาธิบดีนั้น ก็เพราะว่าโครงสร้างดังกล่าวประกอบด้วย 2 องค์กรสำคัญ คือ

1. สภากรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ทั้ง 2 องค์กรข้างต้น ต่างก็มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครด้วยกัน ซึ่งต่างกับเทศบาล ที่สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาล ส่วนคณะเทศมนตรีมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล

ดังนั้น หากจะกล่าวในแง่ของที่มาแล้ว ก็พูดได้ว่าระบบของกรุงเทพมหานคร เป็นแบบระบบประธานาธิบดี เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งด้วยกัน ในขณะที่ในระบบรัฐสภานั้น เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มาจากเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีจะมาจากความเห็นชอบและความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ถ้ามองในแง่ของอำนาจโต้ตอบและกลไกในการบริหารงานตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว จะพบว่าแตกต่างไปจากระบบประธานาธิบดีอยู่มาก เช่น

1. การที่ผู้ว่าฯ สามารถเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในขณะที่ตามระบบประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเอง ในเรื่องการเสนอร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครนี้ เรากลับเอาระบบรัฐสภามาใช้ โดยเฉพาะถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภา กรุงเทพมหานครจะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของผู้ว่าฯ

2. ถ้ามีความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่างสภากรุงเทพมหานคร กับผู้ว่าฯ ผู้ว่าฯ อาจยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภากรุงเทพมหานครได้ และถ้ามีการยุบสภาผู้ว่าฯ ก็จะพ้นจากตำแหน่งไปด้วย กลไกนี้เห็นได้ชัดว่า ยอมให้ฝ่ายบริหารยุบสภาได้ แต่ที่ต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็เพราะความเป็นองค์การท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ในขณะที่ระบบประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา

และเพื่อโต้ตอบผู้ว่าฯ กฎหมายก็ได้กำหนดกลไกให้สภากรุงเทพมหานครสามารถมีมติ (ไม่น้อยกว่า 2/3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด) ขอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ว่าออกจากตำแหน่งได้ ถ้ามีกรณีแสดงให้เห็นว่า ได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง... ฯลฯ ซึ่งกรณีนี้จะคล้าย ๆ กับวิธีการ IMPEACHMENT แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องของการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างของกรุงเทพมหานครมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา ถ้ามองในแง่ของที่มาของฝ่ายบริหารคือผู้ว่าฯ ความรับผิดชอบของผู้ว่าฯ แล้ว เป็นระบบประธานาธิบดี แต่ถ้ามองในแง่การดำเนินงาน เช่น การเสนอร่างข้อบัญญัติ การยุบสภากรุงเทพฯ ฯลฯ แล้วก็จะคล้าย ๆ กับเป็นระบบรัฐสภา

ข้อ 14. คำถาม : การปกครองส่วนภูมิภาคสัมพันธ์กับการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

แนวคำตอบ : ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นการที่ส่วนกลางควบคุมดูแลส่วนท้องถิ่นโดยมีลักษณะเป็นการดูแลกำกับ ซึ่งเป็นเรื่องของการมอบอำนาจให้กับองค์กรของท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้องค์กรนั้นมีความเป็นอิสระพอสมควร และไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ถึงแม้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา แต่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมกำกับของส่วนกลาง ซึ่งจะดูต่อไปว่าระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจควบคุมกำกับแตกต่างกันอย่างไร ระบบรวมอำนาจของส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในท้องถิ่นที่ต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ในระดับของอำนาจบังคับบัญชาทั้งสิ้น เช่น ปลัดกระทรวงต่ออธิบดี อธิบดีต่อเจ้าหน้าที่ในกรม ปลัดกระทรวงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัด อธิบดีกรมการปกครองต่อนายอำเภอ เป็นต้น

ส่วนการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ นั้น หรือ นายอำเภอก็ดี หรือกระทรวงมหาดไทยก็ดี ควบคุมเทศบาล ควบคุม

กรุงเทพฯ อย่างนี้ไม่ได้ควบคุมแบบบังคับบัญชา ไม่ใช่จะไปแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ การควบคุมนายกเทศมนตรี การควบคุมสภาเทศบาล เป็นการควบคุมกำกับ คือ กำกับให้เขาปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่เขาไว้ คือ กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้นมา และกำหนดว่า มีบริการสาธารณะอะไรบ้างที่เขาจะต้องทำ กำกับให้เขาปฏิบัติหน้าที่ หรือ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้จึงให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีได้ ถ้าเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลได้ ซึ่งจะผิดกับอำนาจที่จะลงโทษทางวินัยกับข้าราชการธรรมดา เช่น ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก ไล่ออก คือไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชาที่จะลงโทษทางวินัยในกรณีที่มีการฝ่าฝืนการบังคับบัญชา แต่เป็นอำนาจควบคุมกำกับให้เขาปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินงานต่าง ๆ ไปตามกฎหมาย

สิ่งที่ตามมาอีกอย่างหนึ่ง คือ เมื่อให้องค์กรท้องถิ่นในระบบกระจายอำนาจนั้นมีอิสระในการทำงาน จึงต้องให้องค์กรเหล่านั้นเป็นนิติบุคคล เพราะว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วจึงยอมเป็นบุคคลอีกบุคคลหนึ่งต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง สามารถทำให้มีระบบบริหารของตัวเอง มีระบบงบประมาณของตนเอง เรื่องของการเงินเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของความเป็นอิสระของท้องถิ่น บางครั้งนักรัฐศาสตร์มักจะกล่าวว่าการที่จะเป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถ้ามีการเลือกตั้งในท้องถิ่นแล้วก็จะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นประเทศไทยถ้าต้องการเป็นประชาธิปไตย ก็ต้องส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งในท้องถิ่นมาก ๆ ซึ่งมันก็จริงและไม่จริงอยู่ในตัวเอง ปัญหาอยู่ที่ว่าจะมองกลไกของการกระจายอำนาจเป็นลักษณะในทางการเมืองหรือในทางกฎหมาย แต่จริง ๆ แล้วมันก็เป็นไปได้ทั้งสองอย่างในขณะเดียวกัน

ในทางการเมืองหมายความว่าเรามองว่าการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย ถ้าให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักเลือกผู้แทนของเขา อย่างเช่นเลือกสภาเทศบาลขึ้นมา จากนั้นสภาเทศบาลก็มาเลือกคณะเทศมนตรีขึ้นมาบริหารเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายเพื่อคนในเขตเทศบาลนั้น ๆ เป็นหลัก ไม่ใช่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะเพื่อคนทั้งชาติ ปกดีรัฐหรือส่วนกลางมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อส่วนรวมอยู่แล้ว ดังนั้นในแง่การเมือง การกระจายอำนาจจึงเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย

ในแง่กฎหมายหรือในแง่เอกภาพของรัฐ เพราะว่ารัฐไม่อาจที่จะไปจัดทำกิจการต่าง ๆ เช่น โรงฆ่าสัตว์ในเทศบาลเล็ก ๆ ได้ ก็จำเป็นต้องให้คนในท้องถิ่นไปจัดการกันเอง หรือการประปา ก็เช่นเดียวกันต้องให้เทศบาลเขาจัดทำน้ำบาดาลในท้องถิ่นของตน หรือรัฐจะไปจัดการด้านขยะให้ทั้งประเทศก็ทำไม่ได้ จึงต้องพยายามส่งเสริมว่าอะไรที่เป็นกิจการสำหรับสาธารณูปโภคของเขาให้เขาจัดทำเอง ซึ่งแน่นอนเป็นผลดีคือเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าท้องถิ่นนั้นจะจัดทำได้หรือไม่ได้แค่ไหน อยู่ที่ว่าท้องถิ่นนั้นจะมีรายได้มาจัดทำได้อย่างไร ถ้าไม่มีเงินหรือไม่

มีรายได้จะไปตั้งโรงฆ่าสัตว์ ทำโรงเผาขยะ ทำเครื่องสูบน้ำบาดาล หรือซื้อเครื่องปั่นไฟฟ้ามาปั่นไฟฟ้าให้แก่คนในเทศบาลเล็ก ๆ แห่งนั้นก็ทำไม่ได้

ด้วยเหตุนี้เองในประเทศยากจนอย่างประเทศไทย ปัญหาเรื่องการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นมาก ในด้านหนึ่งเรามองว่าถ้าให้ราษฎรมีการปกครองตนเองหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย เมื่อให้มีการปกครองตนเองไปแล้ว แต่เมื่อปกครองตนเองเช่นตั้งเป็นเทศบาลขึ้นมา รายได้ก็ไม่มี ส่วนหนึ่งก็ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐ การพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นผู้ให้เงิน อำนาจที่จะกำกับอย่างเข้มงวดก็ตามมา แต่ถ้าท้องถิ่นหาเงินของตัวเองได้มาก เพราะมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วว่าเงินที่องค์กรปกครองท้องถิ่นหามาได้ตนเองก็มีสิทธิใช้ รัฐไม่เกี่ยวข้องด้วย แต่ถ้าเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเมื่อจะใช้ต้องขอความเห็นชอบจากจังหวัดก่อน คือ จากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนว่าใช้ได้ไหม จะเอาไปใช้อะไร

การที่องค์กรท้องถิ่นไม่ค่อยมีรายได้ของตัวเองจึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นปัญหาใหญ่ว่าทำไมการปกครองท้องถิ่นจึงไม่ค่อยพัฒนาไปได้เท่าที่ควร เพราะว่าปัจจัยสำคัญคือด้านการเงินของตัวเองที่จะให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองมันติดขัดสำหรับประเทศที่ยากจน ในต่างประเทศที่เจริญแล้วไม่มีปัญหา อย่างเช่นในยุโรป ในอเมริกาแทบจะไม่เห็นความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ความแตกต่างในแง่ของการดำรงชีวิต ถนนหนทาง บ้านเมือง สิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายไม่ค่อยมีส่วนใหญ่แล้วจะเหมือน ๆ กันหมด แต่ของไทยเรา เมืองกับชนบทมีความแตกต่างกันมาก ในชนบทไม่มีน้ำประปาหรือไฟฟ้าใช้เหมือนอย่างในเมือง สิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นอาจจะลำบาก ดังนั้น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเรื่องที่สำคัญคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตัวเองถ้าไม่สามารถมีรายได้ของตัวเองอย่างพอเพียงที่จะจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นแล้ว ตรงนี้เองที่เป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขให้ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นโดยทฤษฎีแล้ว มีลักษณะในรูปแบบควบคุมกำกับ แต่ในทางกฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายหลายลักษณะดังนี้ เช่น

การควบคุมเทศบาล

ถึงแม้ว่าเทศบาลจะจัดอยู่ในรูปของการปกครองท้องถิ่นก็ตามจะถูกควบคุมโดยส่วนกลางไม่ใช่ว่าจะแยกเป็นอิสระไปจากส่วนกลางเลยทีเดียว เพราะมีฉะนั้นแล้วก็อาจจะกลายเป็นรัฐอิสระดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งลักษณะการควบคุมเป็นไปตามมาตรา 71-75 โดยสรุปแล้วเทศบาลก็จะถูกควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้วย กล่าวอย่างเข้าใจง่าย ๆ ก็คือ ผู้ที่เป็นคณะเทศมนตรีซึ่งจะมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในเทศบาลนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเท่ากับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้เข้ามาควบคุมฝ่ายบริหารของเทศบาลนั่นเอง

ส่วนกรณีการถูกควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ก็อาจจะมีคำสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง หรือมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรทำการเลือกตั้งใหม่ หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่มาตรา 71-75 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ

มาตรา 71 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอ นั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติกิจการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติ ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้ว ให้รับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในวรรคก่อนไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจสั่งให้คณะเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

มาตรา 74 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

มาตรา 75 ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลได้อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลได้อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

ข้อ 15 คำถาม : การปกครองส่วนภูมิภาคแตกต่างกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

แนวคำตอบ : การปกครองส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นเนื่องจาก การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเดียวเป็นการยากในการตัดสินใจในบางเรื่องที่เป็นผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องแก้ไขโดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ประจำอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจเหมือนกันเพียงแต่มอบอำนาจบางอย่างให้กับเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเองในท้องถิ่น ให้ตัดสินใจกระทำการได้เอง วิธีนี้อาจเรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจ หรือ กระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration)

วิธีนี้เป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์คือ

ก. เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นแม้จะขึ้นอยู่กับส่วนกลาง แต่ก็สามารถออกคำสั่งได้เหมาะสมกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น เพราะเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในเมืองหลวงและยังทำให้ไม่ค่อยเสียเวลาที่จะต้องเสนอให้ส่วนกลางตัดสินใจ

ข. ข้อดีอีกประการคือ การแบ่งอำนาจอาจเป็นก้าวหนึ่งในการไปสู่การกระจายอำนาจ เช่น ถ้าให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด มาตรการเดิมที่ผู้ว่าเคยใช้ ก็เปลี่ยนแปลงเป็นมาตรการของการกระจายอำนาจไปในตัว ตัวอย่างเช่นนี้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในกรณีของนายกเทศมนตรีและจะเป็นการง่ายมากกว่าที่จะเปลี่ยนอำนาจหน้าที่แต่เดิม ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ประจำอยู่ในท้องถิ่น มาสู่คณะกรรมการ ซึ่งอาจเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งแต่เดิมอยู่กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางโดยตรงแล้ว จะเป็นการยากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่คณะกรรมการของท้องถิ่น

ค. ส่วนกลางอาจจะมอบอำนาจในการควบคุมดูแล (Tutelle) ให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้แทนที่จะให้ส่วนกลางดูแลเอง เช่น การควบคุมดูแลการกระทำของนายกเทศมนตรีหรือสภาท้องถิ่นกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ดีการแบ่งอำนาจเกิดข้อเสียหายนขึ้นได้ คือ เจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่มีอยู่ ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยใช้อำนาจจากส่วนกลางกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่เหล่านี้และมีองค์การควบคุมการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่เหมาะสมกับหลักการกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบการปกครองโดยการรวมอำนาจที่มีอยู่ แม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจเข้ามาแบ่งเบาภาระการตัดสินใจและการควบคุมดูแลลงไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของตน และความหลากหลายซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากที่กิจการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับคนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง น่าจะกระทำโดยคนในท้องถิ่นนั่นเอง เพื่อให้ผู้อยู่ใต้ปกครองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนผลประโยชน์เฉพาะของเขา ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้กับคนในท้องถิ่นนั่นเอง

ข้อ 16 คำถาม : ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ มีขบวนการหรือวิธีการในการรับบุคคลเข้ามาในราชการอย่างไรบ้าง ขอให้อธิบายมาโดยสังเขป

แนวคำตอบ : การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มี 8 กรณี คือ

1. บรรจุผู้สอบแข่งขันได้ตามมาตรา 46
2. บรรจุผู้ได้รับคัดเลือกตามมาตรา 50
3. บรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ ตามมาตรา 51
4. บรรจุผู้โอนมาจากพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการประเภทอื่น ตามมาตรา 61
5. บรรจุผู้กลับจากรับราชการทหารตามมาตรา 63
6. บรรจุผู้กลับจากไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 64
7. บรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการตามมาตรา 65
8. บรรจุพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการประเภทอื่นผู้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปแล้วเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 66

ทั้งนี้การบรรจุแต่ละกรณีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ โดยให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 52 เป็นผู้สั่งบรรจุ

ข้อ 17 คำถาม : ให้อธิบายถึงระบบสภาตำบลในปัจจุบันและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบสภาตำบล

แนวคำตอบ : ในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 จัดระเบียบการบริหารตำบลเสียใหม่ โดยกำหนดให้ตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีสภาตำบล และให้มีคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งประกอบด้วย

- (ก) กำนันท้องที่เป็นประธาน
- (ข) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล
- (ค) แพทย์ประจำตำบล

(ง) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก และให้มีที่ปรึกษาสภาตำบล 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่และมีเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

สภาตำบลมีหน้าที่บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการได้มอบหมาย

สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีได้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่เป็นเพียงองค์กรของตำบล ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีความมุ่งหมายที่จะฝึกฝนให้คณะกรรมการสภาตำบลมีความรู้ความชำนาญในการบริหารงานของตำบลโดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นที่ปรึกษา เมื่อตำบลใดมีความเจริญและมีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ รัฐบาลก็จะได้ยกฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลหรือเทศบาลตำบลต่อไป

ในเดือนธันวาคม 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326ฯ และกำหนดให้แต่ละตำบลมีสภาตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่บริหารงานตำบลของตนเอง

ข้อ 18 คำถาม : องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างต่างกับสภาตำบลอย่างไร

แนวคำตอบ : โครงสร้างของสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีดังต่อไปนี้

สมาชิกโดยตำแหน่ง คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน

สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาตำบลมีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาฯ คนหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

สภาตำบลมีเลขานุการสภาฯ หนึ่งคน แต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 (คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาตำบล)

นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการสภาฯ ตามมติของสภาตำบล

ข้อ 19 คำถาม : ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างไรบ้าง

แนวคำตอบ : การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้น เป็นรูปแบบตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นไป ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า หากท้องถิ่นใดที่มีลักษณะปกครองตนเองได้ ก็มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และจะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

จากที่กล่าวมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร และการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อให้มีพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน (1) และ (2) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ

4 ปี ซึ่งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งการลงคะแนนเสียงในกรณีนี้จะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น

และเพื่อเป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. มีการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อกระดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น



พิมพ์ที่... สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Ramkhamhaeng University Press.



สงวนลิขสิทธิ์



LW417H43021

35.00 B