

บทที่ ๖

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการแก้ปัญหาค่าความขัดแย้งรหว่าง
คณะเทศมนตรีกับสภา เทศบาล

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๒๗ ระบุไว้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำหรับกฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยย่อมจะต้องมีบทบาทในการควบคุมดูแลรับผิดชอบโดยตรงต่อเทศบาลทั่วประเทศ ในอันที่จะให้การบริหารงานของเทศบาล เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ในเรื่องการประชุมสภา เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ยังให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยที่จะวางข้อบังคับการประชุมสภา เทศบาลไว้ด้วย ดังนั้น สมาชิกสภา เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยได้วางไว้ อีกทั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ยังมอบอำนาจใหญ่วาระการจังหวัดในการ เป็นผู้กำกับดูแลเทศบาล ให้บริหารงานเป็นไปตามเจตจำนงของกฎหมายอีกด้วย ทั้งนี้ นับตั้งแต่ใหญ่วาระการจังหวัด เป็นผู้ เรียกประชุม และเป็นผู้ เปิดหรือปิดประชุมในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภา เทศบาล หรือประธานสภา เทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย (๑) หรือในกรณีออกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่า เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภา เทศบาลก็ตั้งหรือ นายกเทศมนตรีก็ หรือสมาชิกสภา เทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้ เปิดประชุมวิสามัญ ทั้งนี้ โดย

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๒๕

ใหญ่วาราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณา หากเห็นสมควรก็ใหญ่วาราชการจังหวัด เรียกประชุมสมัย
วิสามัญ^(๒) หรือแม่แต่การขยายเวลาการประชุมสมัยวิสามัญก็จะคงได้รับอนุญาตจาก
ใหญ่วาราชการจังหวัด เช่นเดียวกัน

แม่แต่การอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจของสภาเทศบาลต.ค.ณะเทศมนตรี
กฎหมายยังระบุว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก
สภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่ง ได้ร่วมกันทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาล
ตำบล หรือใหญ่วาราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาล เมืองหรือเทศบาลนครวา.ค.ณะเทศมนตรี
หรือเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติกร.ค.ณ.เป็นต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
จะเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติกร.ค.ณ.ไม่รอบคอบอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมา
ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้
ราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องแล้ว หากเห็นเป็นการสมควรก็ให้ เรียกประชุม
สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า ควรจะ
ส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใด ก็ให้นายอำเภอหรือผู้
ราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีปฏิบัติไปตามมตินั้น ^(๓) ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทย
เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการที่จะควบคุมดูแล เทศบาลให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ทั้งนี้ โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ยกคำร้องนั้นเสีย
หรือสั่งให้ เทศมนตรีทั้งคณะหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้ และเพื่อประโยชน์แห่ง
การนี้จะสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้ ^(๔) ทั้งนี้ อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย

(๒) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๖

(๓) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๔

(๔) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๕

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของคณะ
 เสนอมนตรี โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะสั่งให้ เสนอมนตรีทั้งคณะออก
 จากตำแหน่งได้ (๕) ในกรณีเช่นนี้ ญัตติของสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแต่งตั้งผู้ให้เสนอควร เท่าจำนวนของ
 คณะเสนอมนตรีที่ส่งออกไปให้ เป็นคณะ เสนอมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินการของเทศบาลไป
 จนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะ เสนอมนตรีขึ้นใหม่ การแต่งตั้งคณะ เสนอมนตรีขึ้นใหม่ที่จะต้องดำเนินการ
 ภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่คณะ เสนอมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง นอกจากการที่รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจสั่งให้ เสนอมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งแล้ว รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจที่จะสั่งให้จังหวัดทำการสอบสวน เสนอมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดย
 เห็นว่า เสนอมนตรีผู้นั้น เป็นผู้มีความได้เปรียบในสัญญา กับ เทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้แก่
 เทศบาล ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม (๖) หรืออาจจะสั่งให้ เสนอมนตรีผู้นั้นออกในกรณี
 ที่ญัตติของสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด เห็นว่าคณะ เสนอมนตรีหรือ เสนอมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไม่สมควร
 เรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ฯลฯ เลยไปปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติที่ไม่สมควรด้วยอำนาจ
 หน้าที่ หรือปีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล
 ในกรณีนี้ ญัตติของสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อม
 ด้วยหลักฐานยืนยันการวินิจฉัยสั่งการนั้นอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเพียงผู้เดียว
 ที่จะสั่งให้คณะ เสนอมนตรีหรือ เสนอมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง ตามความเห็นของญัตติของสภา
 การจังหวัด (๗)

(๕) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๘๕ (๔)

(๖) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘, เรื่องเดิม, มาตรา ๔

(๗) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๗๓

บทบาทที่สำคัญที่สุดของกระทรวงมหาดไทยในการที่จะควบคุมเทศบาลให้ดำเนินการบริหาร เทศบาล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซักปัญหาอุปสรรคข้อขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภา เทศบาล ก็คืออำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะยุบสภา เทศบาล เพื่อให้ราษฎร เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภา เทศบาลใหม่ ซึ่งในคำสั่งยุบสภา เทศบาลนั้นจะต้องกำหนดให้มีการ เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภา เทศบาลใหม่ ภายใน ๙๐ วัน^(๘) ทั้งนี้ นับแต่วันที่ออกคำสั่งยุบสภา เทศบาล เป็นต้นไป

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๙๕ ี หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า อำนาจในการยุบสภา เทศบาล เป็นอำนาจโดยอิสระ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะยุบสภา เทศบาลหรือไม่ก็ได้ แต่เท่าที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยปฏิบัติสืบต่อกันมานั้น กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณายุบสภา เทศบาลสำหรับ เทศบาลที่มีความแตกแยก ความขัดแย้งภายในอย่างรุนแรง จนไม่สามารถที่จะประ เสนอหรือแก้ปัญหาควยวิธีอื่นที่จะให้ เทศบาลบริหารงานต่อไปได้^(๙) กระทรวงมหาดไทยจึงจะมีคำสั่งยุบสภา เทศบาล เพื่อให้มีการ เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภา เทศบาล เข้าไปใหม่ ซึ่งนับได้ว่าเป็นบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญที่สุดใน การควบคุมดูแล เทศบาล

การแก้ปัญหาความขัดแย้งในเทศบาลเมืองสระบุรี

ตามที่จังหวัดสระบุรีได้หนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยขอให้ยุบสภา เทศบาลเมืองสระบุรี เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่^(๑๐) ซึ่งจังหวัดเห็นว่า เป็นทางออกหรือทาง เลือกที่ดีที่สุด

(๘) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๙๕

(๙) สัมภาษณ์ ณ ๒๒๒ ถนน นิลวงษ์ แขวงปทุมวัน กรุงเทพมหานคร โดย พล.ต.อ. ประจักษ์ คุ้มภัย
 กามการปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑๖๖ หน้า ๑๖๐

ในการที่จะปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าฝ่ายใดสมควรจะเป็นผู้บริหาร เทศบาลต่อไป เพราะหากวาทกรรมทรงมหาดไทยจะเห็นชอบกับสภาเทศบาลเมืองสระบุรีที่มีรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ โดยให้คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งและดำเนินการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่แล้ว คณะเทศมนตรีชุดใหม่ก็คงจะไม่มีรากฐานที่มั่นคง จนอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายปั่นป่วน ทำความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้ จึงเห็นควรยุบสภาเทศบาล เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า สภาเทศบาลเมืองสระบุรีได้มีการแตกแยกกันมาตั้งแต่ต้น จะเห็นได้จากการชาวเสียงแต่งตั้งคณะเทศมนตรีครั้งแรกไม่อาจทำได้ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลได้แยกออกเป็น ๕ กลุ่ม จนผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเรียกสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมาออกมอหมอกัน และสามารถจัดตั้งคณะเทศมนตรีได้ โดยได้รับเสียงสนับสนุนฝ่ายละ ๔ เสียงเท่าๆ กัน ทั้งนี้ โดยมีประธานสภาเทศบาลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน ดังนั้น การบริหารงานของคณะเทศมนตรีจึงต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากเรื่อยมา

กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือเรียกตัวผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีมาเพื่อสอบถามเหตุผลเพิ่มเติม (๑๐) เพื่อให้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ ซึ่งได้รับการยืนยันจากผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีที่จะให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณายุบสภาเทศบาล ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คณะเทศมนตรีที่บริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นการรักษาสภาพภาพทางการปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเทศบาล และสามารถทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ได้เป็นอย่างดี อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า จังหวัดสามารถเป็นที่พึ่งของเทศบาลในอันที่จะให้ความเป็นธรรมแก่เทศบาลได้เป็นอย่างดี

(๑๐) สัมภาษณ์ นายวิจิตร รุ่งอรุณพิศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐
กองราชการสวนทองถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

แต่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว เห็นว่า การยุบสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๕ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน ๙๐ วัน ซึ่งโดยนัยนี้จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การยุบสภาเทศบาลย่อมอยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเท่าที่เคยปฏิบัติมากระทรวงมหาดไทยจะพิจารณายุบสภาเทศบาลเมื่อสภาเทศบาลเกิดความแตกแยกจนทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และทำให้ท้องถิ่นหรือประชาชนได้รับความเสียหายเท่านั้น (๑๑)

สำหรับกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรียังไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่า สมาชิกสภาเทศบาลได้เกิดการแตกแยกจนอาจทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย หรือทำให้ท้องถิ่นหรือประชาชนได้รับความเสียหายแต่ประการใด (๑๒) ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะยุบสภาเทศบาลเมืองสระบุรีแต่ประการใด ทั้งนี้ นอกจากจะปรากฏภายหลังว่า สภาเทศบาลเกิดการแตกแยกจนจังหวัดนี้อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีได้ หรือสภาเทศบาลก่อให้เกิดความยุ่งวุ่นวายจนคณะเทศมนตรีไม่อาจบริหารงานต่อไปด้วยความราบรื่นได้ จึงจะทำการยุบสภาเทศบาลเมืองสระบุรี

(๑๑) สัมภาษณ์ นายบุญรงค์ บิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(๑๒) สัมภาษณ์ นายวิศิษฐ์ รุ่งอรุณพิศาล เจ้าพนักงานปกครอง ๘ ข้าราชการกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

การแก้ปัญหาความขัดแย้งในเทศบาลตำบลแก่งคอย

ตามที่จังหวัดสระบุรี เห็นว่า การบริหารงานของเทศบาลตำบลแก่งคอย อาจจะทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยจนทำให้ความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลนั้น โดยที่จังหวัดได้พิจารณาเห็นว่า สภาเทศบาลตำบลแก่งคอยมีพฤติกรรมที่แตกแยกกันมาแต่ต้น และก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นบริหารงานได้นั้น จังหวัดได้เชิญสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองฝ่ายมาพร้อมกัน โดยตกลงที่จะผลักดันเป็นคณะเทศมนตรีฝ่ายละ ๒ ปี ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีคะแนนเสียงสนับสนุนฝ่ายละ ๒ เสียงเท่ากัน แต่ต่อมา เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายคณะเทศมนตรีได้ลาออกไป ๑ คน เพื่อไปสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อได้มีการเลือกตั้งซ่อมปรากฏว่า ผู้เลือกตั้งของอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง เป็นเหตุให้คะแนนเสียงในสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไปเป็น ๓ ต่อ ๕ นอกจากนี้ประธานสภาเทศบาลยังเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายตรงข้ามกับคณะเทศมนตรีอีกด้วย จึงทำให้การบริหารงานของคณะเทศมนตรีต้องประสบกับความยุ่งยากหลายประการ จนกระทั่งถึงวาระที่สภาเทศบาลตำบลแก่งคอยได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่รับหลักการไปในที่สุด จังหวัดได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้านไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำต่อกันไว้ การที่จะให้คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งและทำการชาวเสียงแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่นั้น จังหวัดเกรงว่าจะไม่ให้ความเป็นธรรมแก่กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายคณะเทศมนตรีได้ และเพื่อเป็นการรักษาข้อตกลงที่ได้ทำต่อกันไว้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าจังหวัดได้ให้ความเป็นธรรมแก่สมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองฝ่าย และเป็นการแสดงออกถึงบทบาทของจังหวัดที่จะเป็นที่พึ่งและเป็นพี่เลี้ยงของเทศบาลได้ จึงเห็นสมควรที่จะให้มีการยุบสภาเทศบาลตำบลแก่งคอย เพื่อให้ประชาชนได้ทำการเลือกตั้งใหม่ต่อไป

(๑๓) สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ ส่งสัมพันธ์ ผู้ช่วยผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเสนอแล้ว เห็นว่า ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ของเทศบาลตำบลแก่งคอยที่สภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการนั้นมีบางประเด็นที่ยังบกพร่องจริงตามที่สภาเทศบาลได้อภิปรายโจมตี^(๑๔) นอกจากนี้เมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี อันหมายถึงการไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และเมื่อคณะเทศมนตรีมีเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลไม่ถึงครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดแล้ว ก็ย่อมไม่อาจบริหารกิจการของเทศบาลตามโครงสร้างระบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ต่อไปได้ และการที่จังหวัดเสนอให้ยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ นับเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเข้าไปก้าวก่ายในกิจการของท้องถิ่นมากเกินไป อันจะเป็นการไม่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^(๑๖) อีกทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินโดยไม่จำเป็นอีกด้วย^(๑๗) กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้เห็นชอบกับมติของสภาเทศบาลตำบลแก่งคอยที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี

(๑๔) สัมภาษณ์ นายวิศิษฐ์ รุ่งอรุณพิศาล เจ้าพนักงานปกครอง ๔ ช่วยราชการกองราชการส่วนท้องถิ่น ในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการสอบและทะเบียนประวัติส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(๑๕) สัมภาษณ์ นายบุญรงค์ นิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(๑๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ หมวด ๕ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๑๔ - ๒๑๗

(๑๗) สัมภาษณ์ นายวิศิษฐ์ รุ่งอรุณพิศาล เจ้าพนักงานปกครอง ๔ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

การแก้ปัญหาคำพิพาทความขัดแย้งในเทศบาลตำบลหนองแค

ตามที่จังหวัดสระบุรีได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยขอให้ยุบสภาเทศบาลตำบลหนองแค (๑๘) เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีความขัดแย้งกันจนไม่สามารถดำเนินการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๘) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้เป็นไปตามขอบังคับการประชุมสภาเทศบาลได้ ซึ่งหากปล่อยให้เหตุการณ์เป็นเช่นนี้ จังหวัดเห็นว่านอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้การบริหารงานของเทศบาลต้องหยุดชะงักอีกด้วย อันมีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องได้รับความเดือดร้อนและทำให้ภาพพจน์ของเทศบาลต้องเสียไป

เกี่ยวกับเรื่องนี้ จังหวัดได้ให้ความเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายละ ๖ คนเท่ากัน ทั้งนี้ โดยที่ประธานสภาเทศบาลเป็นสมาชิกฝ่ายค้าน แต่รองประธานสภาเทศบาลเป็นสมาชิกฝ่ายคณะเทศมนตรี ดังนั้น ในการประชุมสภาเทศบาลแต่ละครั้งจึงต้องประสบกับความยุ่งยาก อีกทั้งยังมีการกล่าวโจมตีกันอย่างรุนแรงเรื่อยมา (๑๙)

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า พฤติกรรมของสภาเทศบาลตำบลหนองแคเป็นการขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัวและมีการแบ่งเป็นฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด และเชื่อว่าการพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๘) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ได้คำนึงถึงหลักการและเหตุผลของร่างเทศบัญญัติดังกล่าวอย่างแท้จริง แต่ได้ถือเอาเรื่องส่วนตัวมากกว่า (๒๐)

(๑๘) สัมภาษณ์ นายวิจิตร รุ่งอรุณพิศาล หัวหน้าฝ่ายการสคบและทะเบียนประวัติ

กองราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(๑๙) สัมภาษณ์ นายธาดา ธรรมนิยม ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ ๑๑

พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(๒๐) สัมภาษณ์ นายบุรณงค์ นิลวงษ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐



ทั้งนี้ แม้จะมีการประชุมพิจารณาจัดตั้งกล่าวถึง ๓ ครั้งก็ตาม แต่ปัญหากลับยิ่งเพิ่มขึ้นอีก อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและท้องถิ่น และยังทำให้ภาพพจน์ของการปกครองท้องถิ่นต้องเสียหายไปด้วย

โดยนัยแห่งเหตุผลดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรให้มีการยุบสภาเทศบาลตำบลหนองแคว ตามความเห็นของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ตามความในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แต่เนื่องจากในช่วงนั้นได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่งฉบับที่ ๔ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ ห้ามมิให้ผู้ประชุมทางการเมือง ณ ที่ใดๆ มีจำนวนตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป และฉบับที่ ๒๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๑๕ ไม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง ฉะนั้น หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่แล้ว การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจะขัดคำสั่งและเป็นการฝ่าฝืนกับคำสั่งของคณะปฏิรูปฯ ได้ จึงเห็นควรที่จะใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแทนการเลือกตั้ง แต่ในกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและสมควรได้รับการพิจารณาให้รอบคอบ (๒๑) กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง (๒๒)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอต่อรัฐบาล รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพหุบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เมื่อยุบสภาเทศบาลแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- (๒๑) สัมภาษณ์ นายบุญรงค์ นิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐
- (๒๒) สัมภาษณ์ นายวิศิษฐ์ รุ่งฤกษ์พิศาล หัวหน้าฝ่ายการสอบและทะเบียนประวัติ กองราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

จะให้มีการเลือกตั้งหรือมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ก็ได้ สุดแต่ดุลยพินิจ เรื่องนี้จึง
 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายอยู่แล้ว พรอมนั่งยังให้ขอเสนอ
 และว่า การที่จะดำเนินการด้วยวิธีการแต่งตั้งก็รอบคอบเหตุผลของกระทรวงมหาดไทย
 จึงชอบที่จะดำเนินการตามที่กระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอมานี้ (๒๓)

กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งให้ยุบ
 สภาเทศบาลตำบลหนองแค (๒๔) และเห็นว่าในขณะที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเช่นนั้น
 ยังไม่สมควรที่จะให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภา
 เทศบาลอาจมีผลกระทบเพื่อต่อความมั่นคงและปลอดภัยของประชาชนและประเทศชาติได้
 จึงเห็นสมควรที่จะใช้วิธีการแต่งตั้งแทนวิธีการเลือกตั้ง (๒๕) ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๕๐ วัน
 นับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งฉบับนี้ออกมา

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการควบคุมดูแลเทศบาลให้
 มีการบริหารงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยให้จังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของ
 กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ แล้วรายงานให้กระทรวง
 มหาดไทยทราบ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยนอกจากจะมีบทบาทในการควบคุมดูแล แก้ปัญหา เป็น
 เมฆาะกรณี สำหรับเทศบาลที่มีการขัดแย้งกันขึ้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังพยายามหาแนวทาง
 ที่จะปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใหม่ ด้วยการจัดตั้งคณะ
 กรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครอง

(๒๓) สัมภาษณ์ นายวิจิตร รุ่งอรุณพิศาล หัวหน้าฝ่ายการสอบและทะเบียนประวัติ
 กองราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(๒๔) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๗๕/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๘ เรื่องยุบสภา
 เทศบาลตำบลหนองแค

(๒๕) เรื่องเดียวกัน

แห่งชาติ^(๒๖) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงและพิจารณาการบริหารการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และมหานคร ใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลง ของบ้านเมืองในอนาคตที่จะพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย ให้ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประ- สติภาพยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการบริหารของ เทศบาลนั้น ได้มีคณะอนุกรรมการ ชี้แนะหนึ่ง เรียกว่า คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครองและ การบริหารของการปกครอง เทศบาลและท้องถิ่น^(๒๗) ทั้งนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างการปกครอง เทศบาลให้ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งถึงประ สติภาพและความมั่นคงปลอดภัยในการปกครอง ตาม ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข
๒. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดกลไกการบริหารภายในของ เทศบาลให้สอดคล้อง กับรูปแบบหรือโครงสร้างตาม ข้อ ๑
๓. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่าง เทศบาลกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
๔. พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกการ บริหารและความสัมพันธ์ของการปกครอง เทศบาล ให้สอดคล้องกับโครงสร้าง กลไกการบริหาร และความสัมพันธ์ตาม ข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓

(๒๖) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการและคณะผู้ทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครอง แห่งชาติ

(๒๗) เรื่องเดียวกัน

คณะอนุกรรมการชุดนี้จะได้พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างทางการปกครองของเทศบาลใหม่ ทั้งนี้ ด้วยการยึดหลักที่จะให้ เทศบาลสามารถบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติในมากที่สุดด้วย ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้มีข้อเสนอที่จะเพิ่มขึ้น แต่ได้มีการวางแนวทางเข้มนานแล้ว และมีการดำเนินการอย่างจริงจัง เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ให้มีการปรับปรุงและจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลนั้น ได้กำหนดให้เทศบาลมี ๒ ระบบ คือ ระบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ กับระบบสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและผู้อำนวยการ ทั้งนี้ โดยให้เทศบาลที่มีอยู่เป็นเทศบาลแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี จนกว่าอายุของสภาเทศบาลจะสิ้นสุดลง และเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ ก็ให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาว่าจะเลือกใช้แบบใด แต่หลักการดังกล่าวนี้ก็มีใ้ค้นำมาใช้แต่ประการใด เพราะมีการปฏิรูปการปกครองเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘ ด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ก่อน.

- (๒๘) สัมภาษณ์ นายบุญรงค์ นิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย