

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 เกี่ยวกับความเป็นมาและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด บทที่ 3 เกี่ยวกับฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด และบทที่ 4 เกี่ยวกับการการมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ มาแล้วนั้น ในบทนี้จะได้อธิบายวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยได้วางแนวทางวิเคราะห์ตามฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

5.1 ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง

ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางไปบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด โดยเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่กำกับดูแลให้ข้าราชการทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยมีให้มี การปฏิบัติหรือฝ่าฝืนกฎหมาย การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง จึงแบ่งออกได้เป็น 2 เรื่อง คือ

5.1.1 การมอบอำนาจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง

5.1.2 การกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

โดยจะได้อธิบายในรายละเอียดดังนี้

5.1.1 การมอบอำนาจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า "อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้..."

สำหรับการมอบอำนาจของส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ การบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง

การบริหารราชการ หมายถึง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการตามที่กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้มอบอำนาจให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับ การสั่งบรรจุ แต่งตั้ง การโยกย้าย การแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่ง การศึกษาอบรม การลา การได้รับเงินเดือน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัย

การบริหารงานคลัง หมายถึง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้มอบอำนาจให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับ การอนุมัติในเรื่องการเงิน การงบประมาณ การคลัง และการพัสดุ

การมอบอำนาจของส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว มีลักษณะคือ การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

1) การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย

การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของส่วนราชการต่าง ๆ ยังเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ส่วนกลางยังรวมอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจไว้ จึงส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการปฏิบัติงานและวินิจฉัยสั่งการ ได้อย่างแท้จริงที่จะปฏิบัติงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล เช่น

(1) นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่แต่ละจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงโครงการในรายละเอียดเล็กน้อย เช่น สถานที่ตั้งโครงการ ชื่อตำบล หมู่บ้านผืน เป็นต้น โดยไม่ใช้งบประมาณเท่าเดิมและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของโครงการเดิม หากประชาชนต้องการเปลี่ยนแปลงโครงการใหม่ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าจะมีประโยชน์มากกว่าหรือสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของโครงการ เพื่อทำเรื่องเสนอมายังส่วนกลางคือ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ และบางครั้งทำให้มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ เช่น ฝนตกหนัก น้ำท่วม ได้อีกด้วย และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานตามห้วงระยะเวลาที่วางไว้ด้วย ดังนั้น นายกรัฐมนตรีควรจะมอบอำนาจทั้งหมดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงการใหม่ภายใต้งบประมาณเท่าเดิมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้โครงการดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจโรงงาน จับกุมผู้กระทำความผิด และสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน แก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้อนุญาตในการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม อำนาจในการอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นของส่วนกลาง คือ กระทรวงอุตสาหกรรมและทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบอำนาจดังกล่าวนี้ให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้อนุญาต สำหรับการนิคมอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบดูแล

มีให้เกิดความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้อนุญาต เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ การมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดโดยตรงจากส่วนกลาง จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักปฏิบัติราชการ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตจะเกิดผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้อย่างเป็นระบบครบทุกขั้นตอน กล่าวคือ-เป็นทั้งผู้อนุญาตและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำผิดด้วย

(3) อธิบดีกรมป่าไม้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามแทนในหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในท้องที่จังหวัดเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติแล้ว กรณีดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงออกหนังสืออนุญาตตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติแล้วเท่านั้น แต่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งป้องกันและปราบปรามผู้ที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีความรับผิดชอบมากกว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อเป็นการป้องกันการบุกรุกและตัดไม้ทำลายป่า โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเตรียมวางมาตรการป้องกันได้ตั้งแต่ต้น จึงควรมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย

จะเห็นได้ว่า ส่วนกลางยังคงรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดจึงยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย

2) การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะเป็น การมอบอำนาจในเรื่องเดียวกันก็ตาม จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น

(1) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัด บางส่วนราชการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในสังกัดของตนได้ตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา บางส่วนราชการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่ระดับ 4 หรือระดับ 5 ลงมา

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรมบางแห่งได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรงโดยไม่ได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดปฏิบัติราชการแทน จึงทำให้เกิดความสับสนในแนวทางปฏิบัติของจังหวัดว่าลักษณะการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เช่น กรณีจังหวัดอุดรธานีได้ขอหารือ เรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีกรมบุคคลตัวมอบอำนาจให้กับบุคคลจังหวัดโดยให้บุคคลจังหวัดมีอำนาจในการสั่งซื้อ สิ่งทำและการดำเนินการเกี่ยวกับเงินบูรณเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งกรมบุคคลได้รับจัดสรรเงินบูรณเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นเงินจ่ายขาดเพื่อสนับสนุนปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกร ตามแผนปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร

เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่า ผู้มอบอำนาจจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่ว่า "อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้"¹ เช่น เรื่องการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย ในการนี้ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบอำนาจให้อุตสาหกรรมจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือให้ประกอบกิจการโรงงานได้โดยตรงโดยไม่ต้องมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ดังนั้น จากข้อหารือของจังหวัดอุดรธานี อำนาจในการสั่งซื้อ สิ่งจ้าง และการดำเนินการเกี่ยวกับเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จึงเป็นไปตามระเบียบ

¹บันทึก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาค มีนาคม พ.ศ. 2536, หน้า 10

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 โดยได้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือและกำหนดให้ผู้มีอำนาจตามระเบียบนี้ จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ จึงเป็นการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะของอธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมปศุสัตว์จึงสามารถมอบอำนาจให้กับปศุสัตว์จังหวัดในการจัดซื้อจัดจ้างได้

นอกจากนั้น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ขอหารือเรื่อง การมอบหมายให้จังหวัดเป็น "เจ้าท่า" ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 76/2529 เรื่อง มอบหมายอำนาจ "เจ้าท่า" ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2529 โดยมอบอำนาจเจ้าท่าให้แก่ "จังหวัด"² ในการนี้ จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีความเห็นว่าการมอบอำนาจดังกล่าวจะต้องมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เช่นนั้นมอบให้จังหวัด

จากข้อหารือดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นว่า แม้คำสั่งกรมเจ้าท่าจะมอบอำนาจ "เจ้าท่า" ให้แก่ "จังหวัด" ก็ตามแต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ "เจ้าท่า" ตามคำสั่งดังกล่าวย่อมได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นคำสั่งจึงไม่เสียไปแต่อย่างใด³

สำหรับ เรื่องการมอบอำนาจนี้ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ข้อสังเกตว่า หากส่วนราชการน่าจะต้องแก้ไขข้อขัดข้องด้วยการวางหรือจัดให้มีระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการร่วมกันระหว่างกรมเจ้าท่า (กระทรวงคมนาคม) กับกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ หรือถ้าหากกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นเรื่องสำคัญ และควรมีหลักปฏิบัติทั่วไปสำหรับทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่จะมีปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ต่อไป กระทรวงมหาดไทยก็อาจดำเนินการขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อวางเป็นหลักปฏิบัติสำหรับส่วนราชการ (ที่มี "กฎหมายเฉพาะ") ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ทำการมอบอำนาจได้) ต่าง ๆ ได้ โดยถ้าหากส่วนราชการนั้นจะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

²หนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ 0015/10956 ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2529.

³หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/96 ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2530.

ก็ขอให้กระทำผ่านทางกระทรวงมหาดไทยก่อน และปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจว่า ควรมอบให้แก่ส่วนราชการนิติบุคคล หรือมอบแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ดำรงตำแหน่งนั้น การสั่งการดังกล่าว น่าจะสั่งการโดยมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (มิใช่ "จังหวัดนิติบุคคล") แม้ว่าคำสั่งของอธิบดีกรมเจ้าท่าจะไม่เสียไปเพราะอาจ "ตีความ" ได้ว่า ความมุ่งหมายที่แท้จริงของผู้มอบอำนาจจะได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม⁴

นายไพโรจน์ พรหมสาส์น รองอธิบดีกรมการปกครอง ได้ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า "การที่จะให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคของทุกส่วนราชการ มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาและมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารแผนงานหรืองบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานแผนงาน แผนคน และแผนเงินอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนกลางมักจะไม่ค่อยมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มักจะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรง ทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้"

จะเห็นได้ว่า จากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า การที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้มอบอำนาจให้กับหัวหน้าส่วนราชการโดยตรงโดยไม่ได้อำนาจผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนนั้น เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องวินิจฉัยว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ จากปัญหาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหารในจังหวัดอยู่แล้ว จึงควรให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

⁴บันทึกข้อสั่งเกิดของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) มกราคม พ.ศ. 2530, หน้า 5-6

⁵สัมภาษณ์นายไพโรจน์ พรหมสาส์น รองอธิบดีกรมการปกครองเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2540.

มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และผู้ว่าราชการจังหวัดมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต่อไปได้ โดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยให้มีมติเพื่อมาเป็นหลักปฏิบัติสำหรับส่วนราชการที่มีกฎหมายเฉพาะที่ได้ให้อำนาจไว้ในการมอบอำนาจ โดยให้กระทำผ่านกระทรวงมหาดไทยก่อนเพื่อให้เกิดการประสานงานในการสั่งการจังหวัด

5.1.2 การกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนหลวง ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องพิจารณาใน ด้านการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

1) สุขาภิบาล

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสุขาภิบาล ทั้งในด้านการกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง และการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำการปกครอง ได้แก่

1.1 การอนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาลและแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมีความเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะว่าเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของการตรวจสอบสุขาภิบาลว่า ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ โดยการอนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาลและแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล

1.2 การตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาล

การตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาลก็เป็นวิธีการหนึ่งของการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลสุขาภิบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาลว่าเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ.2498 ไว้หรือไม่ โดยปกติแล้วคณะกรรมการ

สุขาภิบาลจะประชุมกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง หากเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ⁶

จึงมีความเหมาะสมที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาลดังกล่าว เพื่อที่จะเป็นการกำกับดูแลสุขาภิบาลให้ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุม

1.3 การชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสุขาภิบาล การตรวจสอบกิจการเรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางมีความจำเป็นที่จะเข้าไปกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสุขาภิบาล โดยการชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ มาตรวจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้คำแนะนำ ปรีกษาในการปฏิบัติงานเพราะว่าในแต่ละปีผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกไปตรวจเยี่ยมสุขาภิบาลโดยการชี้แจงนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การให้คำแนะนำและตักเตือนการปฏิบัติงานประจำปี

1.4 การกำกับดูแลงบประมาณ

สุขาภิบาลยังจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อดำเนินการตามกิจการต่าง ๆ เนื่องจากยังไม่มีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงตัวเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปกำกับดูแลการใช้งบประมาณของสุขาภิบาลว่าปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. 2531 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 เป็นต้น โดยมีอำนาจในการอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ได้แก่ การอนุมัติก่อนนี้ผูกพัน การจ่ายเงินของสุขาภิบาล การอนุมัติให้ยืมเงินสะสม และการอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม

1.5 การใช้อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

⁶พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 13.

อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยไม่ควรเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเด็ดขาด โดยปราศจากตรวจสอบการใช้อำนาจว่าถูกต้องมีเหตุผลหรือไม่ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดควรอยู่ในระดับของการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายคอยแนะนำและให้คำปรึกษาเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ควรใช้อำนาจดุลพินิจในการสั่งให้เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของสุขาภิบาลอย่างเด็ดขาดโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรงของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อสุขาภิบาล เป็นการเข้าไปกำกับดูแลการตัดสินใจของสุขาภิบาลซึ่งขัดกับหลักการมีอำนาจในการปกครองตนเองของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม หากการปฏิบัติการของสุขาภิบาลมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปฏิบัติการใด ๆ ที่มีลักษณะการฝ่าฝืนกระทำผิดกฎหมายหรือส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติของท้องถิ่นหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ควรจะมีองค์การที่ทำหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้าย เช่น ศาลปกครอง เป็นต้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการปฏิบัติการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้จะเป็นการป้องกันการก้าวร้าวการใช้อำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาคแล้วยังส่งผลให้การใช้อำนาจดุลพินิจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีความเป็นกลางมากขึ้น

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

2.1 การเรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

การใช้อำนาจในการเรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนเป็นมาตรการอีกประการหนึ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการกำกับดูแล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดตามกฎหมายจึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลความประพฤติตัวที่เสื่อมเสียหรือมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาลหรือราชการ

2.2 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรในระดับต่างๆคือ ระดับสูงหรือส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ) ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) และระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำสุขาภิบาล (อ.ก.สภ.สุขาภิบาล) โดยคณะกรรมการแต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาลโดยมีระดับความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน

สำหรับในระดับจังหวัดได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 2 คน เป็นอนุกรรมการและผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาลในระดับจังหวัด

พนักงานสุขาภิบาลคือ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาล โดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณที่สุขาภิบาลตั้งไว้ โดยจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลกำหนดไว้ พนักงานสุขาภิบาลประกอบด้วย ปลัดสุขาภิบาล สมุห์บัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น⁷

จะเห็นว่าองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาลยังไม่มี ความเหมาะสม เนื่องจากประกอบด้วยข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด ยกเว้นประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น โดยไม่มีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นลักษณะการทำให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทมากและทำให้สุขาภิบาลไม่มีอิสระอย่างแท้จริง

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20.

2. เทศบาล

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งในด้านการกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง และการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1.1 การสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีของเทศบาลมีลักษณะเช่นเดียวกับสุขาภิบาล แต่แตกต่างกันตรงที่ กรณีเทศบาลเป็นการใช้อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการไว้ก่อนเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัย สั่งการชี้ขาด

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเพียงการเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวเท่านั้น และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขคือ

- ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนก่อนแล้วแต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตาม
- กรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ปฏิบัติการหรือกระทำการจะเป็นไปในทางที่อาจเกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือทางราชการ

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นลักษณะของการใช้อำนาจของตัวแทนของส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลการปฏิบัติการหรือกระทำการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากอยู่ดี ทำให้ขาดอิสระอย่างแท้จริง เห็นควรมีองค์การที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดชั้นสุดท้ายเช่นเดียวกับสุขาภิบาล จึงไม่ควรเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเด็ดขาด

1.2 การขยายเวลาการประชุม การอนุมัติเทศบัญญัติ การมีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบการปฏิบัติการ เรียกตรวจรายงาน เอกสาร สถิติต่างๆ จากเทศบาลมาตรวจและอนุมัติการจ่ายเงิน

1.2.1 การกำหนดสมัยประชุมของเทศบาล การกำหนดสมัยประชุมสามัญสภาเทศบาลเป็นผู้กำหนด โดยจะกำหนดกี่สมัยก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัยใน 1 ปี สมัยประชุมสามัญหนึ่งจะไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องขยายเวลาการประชุมออกไปอีกจะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้น ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี

หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งจะขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ โดยสมัยประชุมวิสามัญกำหนดไม่เกิน 15 วัน หากมีความจำเป็นที่จะขยายเวลาออกไปอีก ก็สามารถขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้เช่นเดียวกันกับสมัยประชุมสามัญ การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเป็นไปตามที่เทศบาลร้องขอ

1.2.2 การอนุมัติเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาล เห็นชอบแล้วประธานสภาเทศบาลจะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติภายใน 15 วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วจะมี 2 กรณี

- หากเห็นชอบ จะลงชื่ออนุมัติภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างเทศบัญญัติ

- ถ้าไม่เห็นชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งคืนไปยังสภาเทศบาลพร้อมเหตุผลที่ไม่เห็นด้วย เมื่อสภาเทศบาลเห็นชอบและได้แก้ไขตามข้อทักท้วงของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่เห็นชอบด้วยกับข้อทักท้วงดังกล่าว จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งต่อไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาชี้ขาดคือ

- ถ้าเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาล จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ

- ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ร่างเทศบัญญัตินั้นจะตกไป นอกจากนั้น คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีเห็นว่า เป็นการฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ทันที

1.2.3 การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบการปฏิบัติการ เรียกตรวจรายงาน เอกสารสถิติต่างๆ จากเทศบาลมาตรวจ เป็นวิธีการของผู้ว่าราชการจังหวัดนำมาใช้ก่อนมาตรการการ เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการกระทำของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีอาจเป็นไปให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้มาตรการที่เบาก่อนเพื่อให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ทราบถึงความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น จึงเป็นลักษณะของการใช้อำนาจกำกับดูแล เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล

1.2.4 การอนุมัติการจ่ายเงิน การจ่ายเงินจำเป็นอยู่อย่างต้องได้รับการกำกับดูแลจากบุคคลภายนอก เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบนาง

ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการจ่ายเงินของเทศบาล ได้แก่ การจ่ายเงินจากรายได้ของเทศบาลที่มาจากเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้การจ่ายเงินเพื่อการลงทุนโดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และการจ่ายเงินอุดหนุน

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว มีความเหมาะสมที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนจากส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาล ซึ่งเป็นการราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่เทศบาล

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

2.1 การเสนอให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ 2 กรณีคือ

- เมื่อพิจารณาเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีปฏิบัติ การฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

- การส่งคำร้องตามมติที่ประชุมของสภาเทศบาลไปยัง กระทรวงมหาดไทยเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีความประพฤติที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

การใช้อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว เป็นการกำกับดูแลความประพฤติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีให้มีวินัย เป็นการระงับความขัดแย้งระหว่าง คณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล เพื่อให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความเหมาะสมที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางกำกับดูแลคณะผู้บริหารของเทศบาลให้มีระเบียบ วินัย อันจะส่งผลดีแก่เทศบาล

2.2 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลที่อยู่ในรูปแบบของคณะอนุกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคือคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) เป็นรูปแบบของคณะอนุกรรมการฯ ที่ไม่มีตัวแทนของเทศบาลร่วมเป็นคณะอนุกรรมการฯด้วย ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด) ของสุขาภิบาล

ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงคณะกรรมการพนักงานเทศบาล
ประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเสียใหม่ โดยให้มีตัวแทน
ของเทศบาลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย นอกจากนี้ ควรแต่งตั้งเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการ
ประจำจังหวัดที่จำเป็นและเกี่ยวข้องเท่านั้นร่วมเป็นคณะกรรมการฯ

ข้อสังเกต การยุบสภาเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 มาตรา 74 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศ-
บาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้อง
กำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน 90 วัน"

การยุบสภาเทศบาลดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในการ
กำกับดูแลเหนือองค์การของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ข้อเท็จจริงการใช้อำนาจของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการยุบสภาเทศบาลเกิดจากข้อเสนอแนะของผู้ว่าราชการ
จังหวัดทั้งสิ้น ทั้งๆ ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากกรณีของการยุบสภาเมืองพัทยา
ที่การยุบสภาเมืองพัทยาเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

ตัวอย่างการยุบสภาเทศบาล เช่น

(1) การยุบสภาเทศบาลตำบลหนองแค ตามคำสั่ง
กระทรวงมหาดไทย ที่ 875/2519 ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2519 ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี
เสนอแนะให้ยุบสภาเทศบาล สาเหตุมาจากสภาเทศบาลเกิดการขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัวและ
แบ่งเป็นฝ่าย สภาเกิดการอลเวงไม่อาจประชุมได้

(2) การยุบสภาเทศบาลเมืองพิษณุโลก ตามคำสั่ง
กระทรวงมหาดไทยที่ 700/2537 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก
เสนอแนะให้ยุบสภาเทศบาล สาเหตุมาจากเกิดความแตกแยกเป็น 2 ฝ่ายและไม่อาจดำเนินการ
ประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ ทำให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี 2538 ต้องตกไป ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

(3) การยุบสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ตามคำสั่ง
กระทรวงมหาดไทยที่ 26/2538 ลงวันที่ 19 มกราคม 2538 ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน
เสนอแนะให้ยุบสภาเทศบาล สาเหตุมาจากเกิดความแตกแยกเป็น 2 ฝ่ายและไม่อาจดำเนินการ
ประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ และทำให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปี 2538 ต้องตกไป

สำหรับเหตุแห่งการยุบสภาเทศบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้
ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีรวมทั้งได้ระบุเหตุแห่งการยุบสภา
เทศบาลไว้ 4 ประการ⁸

(1) สภาเทศบาลได้ดำเนินการหรือเชื่อแน่ว่า จะดำเนินการ
ไปบนทางที่จะเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(2) สภาเทศบาลได้กระทำการละเมิดต่อพระราชบัญญัติเทศบาล
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เทศบาลทำการปรึกษาหารือกันในเรื่องการเมืองแห่งรัฐ หรือจงใจ
กระทำการละเมิดต่อกฎหมายอื่น

(3) เมื่อมีเหตุผลปรากฏว่าเป็นที่แน่ชัดว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่
อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้ชอบด้วยระเบียบกฎหมายได้ หรือเมื่อปรากฏว่าสภาเทศบาลไม่
อาจดำเนินการของสภาเทศบาลต่อไปได้อันมีสาเหตุเนื่องจากเหตุนอกเหนืออำนาจ

(4) สภาเทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ซึ่ง
พระราชบัญญัติเทศบาลบังคับไว้ให้จำต้องกระทำ

จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้เสนอ
แนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเทศบาล เพราะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลในเขต
จังหวัดของตน จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74 ให้เพิ่มเติมคำ
ว่า "โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด" ด้วย

3) เมืองพัทยา

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด
ในที่นี้ หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเมืองพัทยา ทั้งในด้าน
การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง และการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1.1 การให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติและการอนุมัติร่างข้อ
บัญญัติชั่วคราว ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติตามที่สภาเมืองพัทยา
เสนอ กล่าวคือ

⁸หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว1371 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2530.

- หากเห็นชอบด้วย นายกเมืองพัทยาจะลงชื่อและประกาศใช้บังคับ

- หากไม่เห็นชอบด้วย แต่สภาเมืองพัทยายืนยันตามร่างพระราชบัญญัติไม่น้อยกว่า 11 เสียง นายกเมืองพัทยาสามารถลงชื่อและประกาศใช้บังคับได้

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมีความเหมาะสม เพราะว่าเป็นการปฏิบัติตามข้อเสนอของเมืองพัทยา เป็นการกำกับดูแลเมืองพัทยาในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง

1.2 การอนุญาตและสั่งให้เพิกถอนและระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการของปลัดเมืองพัทยา

1.2.1 การอนุญาตก่อนกระทำการของเมืองพัทยา ได้แก่ การที่ปลัดเมืองพัทยาใช้อำนาจตามกฎหมายในการยึดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบเสียหาย อากาศที่ค้างชำระมาขายทอดตลาด ปลัดเมืองพัทยาต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน จึงปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้

1.2.2 การสั่งให้เพิกถอนและระงับการปฏิบัติการหรือกระทำการของปลัดเมืองพัทยา กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ปลัดเมืองพัทยปฏิบัติภารกิจในทางที่นำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อระเบียบ กฎหมาย และผู้ว่าราชการจังหวัดได้แนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ แต่ถ้าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือรีบด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติภารกิจไว้ก่อนได้ ลักษณะเช่นนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับกับกรณีของเทศบาลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นการซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาที่มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาอยู่แล้ว เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 44 (4) บัญญัติว่า สภาเมืองพัทยามีอำนาจควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับจากกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบายและแผน

1.3 การเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาและการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา

1.3.1 การประชุมสภาเมืองพัทยา บกติจะประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาคือ

- การเรียกประชุมสภาเมืองพัทยารั้งแรกภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้งทั่วไป

- นายกเมืองพัทยาจะเป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยารั้งต่อไป แต่ถ้านายกเมืองพัทยาไม่เรียกประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยา

1.3.2 การปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเมืองพัทยาให้ปฏิบัติราชการถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้วิธีการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้เมืองพัทยายื่นแจ้ง แสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติราชการของตนเองได้

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว มีความเหมาะสม เพราะว่าเป็นการกำกับดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน้าที่ของตัวแทนของส่วนกลางที่จะกำกับดูแล

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

2.1 การยุบสภาเมืองพัทยา การให้นายกเมืองพัทยาหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยายอกจากตำแหน่งและการแต่งตั้งผู้รักษาการตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

2.1.1 การยุบสภาเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่แนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเมืองพัทยา เมื่อเห็นว่าเกิดจากความขัดแย้งขึ้นอย่างรุนแรงในสภาเมืองพัทยา มีการรวมกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ สมาชิกสภาเมืองพัทยาชาดการประชุม ชาดระเบียบวินัย ทำให้การจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการยุบสภาเมืองพัทยาดังกล่าวจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันและที่สำคัญคำสั่งในการยุบสภาเมืองพัทยา จะต้องแสดงผลไว้ด้วย อนึ่ง ตั้งแต่ได้ตั้ง เมืองพัทยามาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการใช้อำนาจยุบสภาเมืองพัทยาแต่อย่างใด

2.1.2 การให้นายกเมืองพัทยาหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยายอกจากตำแหน่ง แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

- หากนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา

ต้องการลาออกจากตำแหน่งให้ยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

- สมาชิกเมืองพัทยา ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง

ให้ออกจากตำแหน่งในกรณี

(1) ขาดการประชุม 3 ครั้งติดต่อกัน โดยไม่มี

มีเหตุผลอันสมควร

(2) ขาดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือ

มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่อื่นในหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่น ยกเว้น สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง

2.1.3 การแต่งตั้งผู้รักษาการตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

ปลัดเมืองพัทยามาจากการว่าจ้างของนายกเมืองพัทยาด้วยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา มีอายุการว่าจ้างคราวละ 4 ปี ในกรณีที่ปลัดเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาที่มีตำแหน่งอาวุโสเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาจนกว่าจะมีปลัดเมืองพัทยาคนใหม่

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว มี

ความเหมาะสมเพราะว่าเป็นการกำกับดูแลเมืองพัทยาให้จัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย นอกจากนี้ ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น การสั่งให้สมาชิกเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง

2.2 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยาในระดับจังหวัด ใช้คณะกรรมการชุดเดียวกันกับเทศบาล คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

จะเห็นได้ว่า ไม่มีตัวแทนของเมืองพัทยาร่วมอยู่ในคณะกรรมการฯแต่อย่างใด และมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นคณะกรรมการฯ มีจำนวนมากเกินไป จึงเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับเทศบาล สมควรที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการฯเสียใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ⁹

1. เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีความยืดหยุ่น
2. เป็นรูปแบบที่ถึงแม้ว่าจะมีขนาดเล็ก แต่มีการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการ และพนักงานส่วนตำบล
3. เป็นรูปแบบที่มีหน่วยงานที่มีความเกี่ยวพันกันมากมายที่จะให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนและมีทรัพยากรในการบริหารงาน

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังมีจุดเด่นที่สำคัญคือ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นลักษณะที่ทำให้ตัวแทนชุมชนสามารถดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองได้

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในด้านการกำกับดูแลเหนือการกระทำการปกครองและการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

การอนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ นายอำเภอ เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ นายอำเภอจะส่งให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่
- หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณเดิมด้วยเสียงข้างมาก นายอำเภอจะส่งร่างข้อบังคับงบประมาณนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งยืนยันมติ

⁹Charas Suwanmala, Tambol Councils and Tambol Administration Organizations, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, 1995, P 39.

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วมี 2 กรณี คือ

- ถ้าเห็นชอบด้วย จะส่งร่างข้อบังคับประมาณรายจ่ายให้นาย

อำเภออนุมัติ

- ถ้าไม่ชอบด้วย ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นจะตกไป

จะเห็นได้ว่า มีลักษณะแตกต่างจากการอนุมัติเทศบัญญัติของเทศบาล

คือ การที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอจะส่งให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่ โดยนายอำเภอไม่ได้แสดงเหตุผลของการไม่เห็นด้วย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาดหากเกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างนายอำเภอกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง ๆ ที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะมีความเห็นไปในทางเดียวกัน ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเกิดความมีอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแท้จริงจึงไม่ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจ

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

2.1 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากเห็นว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่งแตกต่างจากการยุบสภาเมืองพัทยาของเมืองพัทยา เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีข้อสังเกตว่า ไม่ได้พูดถึงให้แสดงผลไว้ด้วย

2.2 การอนุญาตให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างไปปฏิบัติหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว และการสั่งให้สมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

2.2.1 การอนุญาตให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างไปปฏิบัติหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขอขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2537 นี้เอง ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากร

ในการปฏิบัติงานและถือว่าผู้ที่ไปปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม เป็นการปฏิบัติงานชั่วคราว

2.2.2 การสั่งให้สมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความบกพร่องในคุณสมบัติ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว มีความเหมาะสม เพราะว่าเป็นผู้ที่คอยแก้ไข้ปัญหาเนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลและสามารถแก้ไข้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง นอกจากนี้ยังเป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้อยู่ในระเบียบวินัย และข้อปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

2.3 การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล ไม่มีองค์การในการบริหารงานบุคคลของตนเอง เช่นเดียวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีองค์การในการบริหารงานบุคคลของตนเอง โดยกฎหมายบัญญัติว่าให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลอีกทางหนึ่งด้วยในระดับจังหวัด กล่าวคือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539 มาตรา 5 บัญญัติว่าให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลและให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนั้นด้วย

ดังนั้น จึงเห็นควรวินิจฉัยองค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์การในการบริหารงานบุคคลของตนเองและให้มีตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ด้วยเช่นกันเพื่อให้มีอิสระในการบริหารงาน

5.2ฐานะเป็นเจ้าของที่ของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 199 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า "คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะผู้บริหารของท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นที่มีมาได้ 2 ทาง คือ

- การเลือกตั้ง
- การแต่งตั้ง

แต่กฎหมายได้บัญญัติให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก ส่วนการแต่งตั้งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีจำเป็นเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง มีดังนี้

- สุขาภิบาล ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน (ยกเว้นสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง)

- เมืองพัทยา ได้แก่ ปลัดเมืองพัทยา
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด
- องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง มาจากการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ที่ให้มาทำหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในตำบลหมู่บ้าน)¹⁰

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารของท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งได้ก็ตาม แต่ก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เฉพาะในกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เพราะว่าการที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง ย่อมขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การศึกษาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น จึงแยกพิจารณาได้ 3 ด้านคือ

¹⁰สมคิด เลิศไพฑูรย์, "เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น : ความฝันหรือความเป็นจริง", รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2539, หน้า 104-105.

- 5.2.1 อานาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.2.2 อานาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.2.3 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.....

5.2.1 อานาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในแต่ละส่วน เช่น สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีเลขานุการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนการคลังมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ และส่วนโยธามีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด

จากอานาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีอานาจหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก ดังนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารจึงควรเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามหลักการปกครองตนเองและเพื่อที่จะไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากเกินไปให้มีอิสระในการปกครองตนเอง การที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนจากส่วนกลาง ดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งย่อมไม่จำเป็นและไม่เหมาะสม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรวมถึงข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย เช่น ปลัดจังหวัดในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น

5.2.2 อานาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอานาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง
2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1.1 การเสนอและเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด 3 ด้าน คือ

1.1.1 การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด แตกต่างกันว่าร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผู้ว่าราชการเสนอไม่ต้องมีผู้รับรองขณะที่ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่เสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัดต้องมีสมาชิกสภาจังหวัดรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน และกรณีที่เป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้รับรอง

1.1.2 การให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบจะลงชื่ออนุมัติภายใน 15 วัน ถ้าไม่เห็นชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป

1.1.3 การตราข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินโดยไม่สามารถเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันที ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัดซึ่งสภาจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมา

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีความเหมาะสม หากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งแทนเพราะเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง

1.2 การประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิด-ปิดการประชุม พร้อมทั้งมีอำนาจเรียกประชุมสมัยวิสามัญ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่อยู่ ณ สถานที่ร้องขอ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกได้ โดยสมัยประชุมสามัญกำหนด 15 วัน

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด มีสิทธิแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและมีสิทธิขอให้ประชุมลับได้ นอกจากนี้ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อมูลไม่ควรเปิดเผยเนื่องจากเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายบริหารราชการส่วนกลาง

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการประชุมสภาจังหวัดมีหลายด้านเช่นเดียวกับกับอำนาจหน้าที่ในการเสนอและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

1.3 การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ภายใต้งบเงื่อนไข และวิธีการปฏิบัติ ดังนี้

1.3.1 มตินั้น ไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัด

1.3.2 มตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฏหรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

1.3.3 ต้องเพิกถอนภายใน 60 วัน นับแต่สภาจังหวัดได้มีมตินั้น

1.3.4 สภาจังหวัด ไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดนั้น

จะให้เห็นว่า อำนาจในการสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้อำนาจเข้าไปกับดุลแลมากเกินไปในการใช้ปฏิบัติการหรือกระทำของสภาจังหวัด เพราะว่าสมาชิกสภาจังหวัดเป็นตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของประชาชน

ส่วนมติของสภาจังหวัด ถ้ามีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฏ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด การเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีลักษณะเช่นนี้ ไม่ควรเป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอย่างเด็ดขาด ควรจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้าย เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

2.1 การเปลี่ยนแปลงฐานะหรือโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ ปกป้องแก่กรมการจังหวัดเท่านั้น จนในที่สุดในปี พ.ศ.2498 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

เหตุผลการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว บังคับประการหนึ่งเกิดจากแรงผลักดันของผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ โดยในปี พ.ศ.2498 กระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ และการประชุมในครั้งนั้นได้มีมติให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดใหม่ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารได้

2.2 การกำกับดูแลสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการส่วนจังหวัด

2.2.1 การกำกับดูแลสมาชิกสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสมาชิกสภาจังหวัด ได้แก่

(1) การลาออก สมาชิกสภาจังหวัดคนใดมีความประสงค์ที่จะลาออก จะต้องยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการลาออกของสมาชิกสภาจังหวัดไว้ ดังนี้¹¹

- การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัด โดยมีได้ระบุใบลาออกว่า จะลาออกตั้งแต่เมื่อใด ย่อมมีผลสมบูรณ์เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดที่ประสงค์จะลาออกนั้นได้ยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัดได้ลงรับใบลาออกในทะเบียนหนังสือรับของจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสารบรรณแล้ว

- การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดโดยระบุเงื่อนไขเวลาแห่งการลาออกไว้ ย่อมมีผลสมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่ได้กำหนดไว้

¹¹หนังสือกรมการปกครอง ส่วนที่ ๖๕๐๓/ว ๖๔๐ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม

- การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัด

โดยมีเงื่อนไขว่า "ถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ใบลาออกมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้ง ก็ให้ใบลาเป็นอันพับไป" การแสดงเจตนาลาออกโดยมีเงื่อนไขดังกล่าว ถือไม่ได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาลาออกที่สมบูรณ์ เพราะเป็นการไม่แน่นอนสุดแล้วแต่เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า จึงไม่นับว่าเป็นการลาออกและไม่มีผลใช้บังคับ

(2) การสั่งให้ออก ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้เกี่ยวกับคุณสมบัติรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด เช่น การขาดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า อำนาจในการกำกับดูแลของ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้

2.2.2 การกำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดคือ ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดและได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น

(1) ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) ข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริง

(1) ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ข้าราชการพลเรือนของส่วนกลางที่มาปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ได้แก่ ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนายอำเภอ ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ ข้าราชการพลเรือนดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาได้โดยตรง เพราะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติงาน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทำให้ขาดอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง จึงเห็นควรถอดถอนปลัดจังหวัดออกจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอออกจากหัวหน้าส่วนอำเภอ เช่นเดียวกับกับการถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดออกจาก

หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) ข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงคือ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ได้แก่ เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา ผู้ช่วยเลขานุการจังหวัด เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น มีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติงานเช่นเดียวกันแต่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดที่แท้จริงจะอยู่ในลักษณะของคณะกรรมการในระดับจังหวัด เรียกว่าคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ ส่วนทางด้านการปฏิบัติงานผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 30 ทวิ (3) วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีต้นสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย"

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลข้าราชการส่วนจังหวัดมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ. จังหวัด) ที่ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาคเกือบทั้งหมด ยกเว้นเลขานุการจังหวัดเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับทบองค์การที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปอื่น จึงเห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ใหม่ โดยให้มีตัวแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย

5.2.3 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.....

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 ที่เริ่มมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.....เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2539 เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ดังกล่าวตามที่กระทรวง

มหาดไทยเสนอ โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่เดิมพื้นที่ของจังหวัดซึ่งเดิมเป็นพื้นที่เฉพาะนอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล
- 2) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เลือก ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง
- 3) แก่ไขวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดจากเดิม 5 ปีเป็นเหลือ 4 ปี
- 4) มีบทบัญญัติเพิ่มเติมห้ามสมาชิกสภาจังหวัดมีสัญญาหรือผลประโยชน์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เด่นชัดยิ่งขึ้น

จากร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มีผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับบทบัญญัติเพิ่มเติมในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ

- 1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง
- 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1.1 เรียกประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก โดยกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดมาประชุมภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้วเสร็จ

นอกจากนั้น ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภาจังหวัดไม่เรียกประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิด-ปิด การประชุมแทน

1.2 การตอบกระทู้ถาม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิไม่ตอบคำถามเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง

1.3 การให้ความเห็นชอบ คือ

1.3.1 การยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง นายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่ว
งานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราวได้ โดย
เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาหาความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของผู้นั้น

1.3.2 ในกรณีที่มีความจำเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจ
มอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

1.3.3 ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้
รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าไม่เห็นชอบด้วย จะส่งคืนสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด และถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยืนยันตามร่างเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะ
ส่งร่างไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้าเห็นชอบด้วยจะส่งคืนให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดลงชื่ออนุมัติ ถ้าไม่เห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นจะตกไป

ในกรณีที่ เป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ หากสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ร่างข้อบัญญัติก็ตกไป แต่ถ้า
ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับการไม่รับหลักการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หาก
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยืนยันได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จะถือว่าร่างข้อบัญญัตินั้น
ตกไป

1.4 การปฏิบัติราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการ
ปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ ข้อบังคับ
โดยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือให้ชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการได้
นอกจากนั้น ยังมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เป็นการชั่วคราวได้หากเห็นว่าเป็นปฏิบัติการที่อาจนำมาซึ่งความเสีย
หายต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ หรือระเบียบของกระทรวง
มหาดไทย แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการ

1.5 การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด หากเห็นว่ามีเนื้อหาฝ่าฝืนกฎหมาย กฎและระเบียบ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจะต้องแจ้งเหตุผลของการเพิกถอนมติให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบภายใน 15 วัน

กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเพิกถอนมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ ณ ตำแหน่ง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถยื่นแย้งมตินั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง และผู้ว่าราชการจังหวัดจะแจ้งการยื่นแย้งมตินั้น และเหตุผลแห่งการเพิกถอนมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบการยื่นแย้งมติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะวินิจฉัยสั่งการว่าจะเพิกถอนมตินั้นหรือไม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลเหนือการกระทำการปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.... มีจุดสำคัญบางประการ ได้แก่

ก. การมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ เพราะว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ โดยจะจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ไม่สามารถกระทำได้ ตลอดจนการประสานการปฏิบัติงานระหว่างท้องถิ่น ประสานการจัดทำแผนพัฒนาของสภาตำบล และการแบ่งสรรเงินให้กับสภาตำบล และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จะต้องมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยกิจการใดที่จะมอบให้ท้องถิ่นทำได้ ส่วนกลางต้องกระจายอำนาจทันที และให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแลช่วยเหลือและสนับสนุน

ข. การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแสดงเหตุผล และหากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับการสั่งเพิกถอนมติ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาตัดสิน ถือได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

2) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล ได้แก่

2.1 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ไม่ได้บัญญัติว่า "โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด" และคำสั่งยุบสภาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องแสดงเหตุผลด้วยว่า ทำไมถึงต้องยุบสภา

2.2 การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ หากสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องออกจากตำแหน่งที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด มี 2 กรณี คือ

(1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่รับหลักการนั้น

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สั่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือมีความประพฤติในทางที่ก่อให้เกิดเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่หรือแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จะเห็นว่า การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ....มีจุดสำคัญบางประการ ได้แก่

ก. การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด และคำสั่งยุบสภาดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลด้วย นับได้ว่าเป็นการแสดงออกถึงความชัดเจน เหตุผลในการใช้อำนาจในการกำกับดูแลเหนือองค์กร และโดยข้อเท็จจริงแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทราบปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 เป็นต้นมา ยังไม่มีการใช้อำนาจยุบสภาดังกล่าวแต่อย่างใด

ข. การเสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง เป็นการกำกับดูแลเหนือบุคคลที่จะให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความประพฤติดี มีวินัย เพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชนในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.3 ฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยมีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนใน 2 ด้าน คือ

5.3.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป

5.3.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท

5.3.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 และตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 โดย

1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานสอบสวนเมื่ออำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ในกรณีที่มีความผิดอาญาได้เกิดขึ้นในจังหวัดของตนเอง

1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหาความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

2. ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนคดีอาญา คือ

2.1 การสอบสวนกรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญา กรณีที่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล กรรมการสุขาภิบาล และกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (กรรมการสภาตำบล) ต้องหาคดีอาญาเพราะได้กระทำการตามหน้าที่หรืออ้างว่าได้กระทำการตามหน้าที่

- 2.2 การให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับในเขตจังหวัดอื่น นอก
จากกรุงเทพมหานคร
- 2.3 การแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนในคดีอาญา
ที่มีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็น
- 2.4 การสอบสวนเบื้องต้นกรณีประสบเหตุความผิดอาญา
- 2.5 การเข้าควบคุมการสอบสวน
- 2.6 การดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่าอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา
ทั่วไปมีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่มีข้อสังเกตคือ

- ก. การให้ความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
- ข. การขาดหน่วยงานนิติการที่ช่วยเหลือโดยตรง

ก. การให้ความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กล่าวคือ
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
2535 มาตรา 145 บัญญัติว่า "ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดี
กรมอัยการ ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสน่ออธิบดีกรมตำรวจ
รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แต่ถ้าในจังหวัดอื่นให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด
และในกรณีอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งไปยังอธิบดีกรมอัยการ
เพื่อชี้ขาด"

ความในมาตราดังกล่าวหมายความว่า คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงาน
อัยการที่ไม่ใช่คำสั่งของอธิบดีกรมอัยการในกรุงเทพมหานคร จะส่งสำนวนพร้อมคำสั่งไปยังอธิบดี
กรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แต่ในขณะเดียวกันในจังหวัดอื่น
นอกจากกรุงเทพมหานคร จะส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในจังหวัดยังมี
รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่มีอำนาจเช่น
เดียวกันกับรองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ และในขณะเดียวกันการให้ความเห็น
แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจเช่นเดียวกันกับรองอธิบดี

กรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ จึงเป็นเหตุให้การสั่งสำนวนล่าช้า จึงเห็นควรให้อำนาจดังกล่าวแก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ข. การขาดหน่วยงานนิติการที่ช่วยเหลือโดยตรงกล่าวคือ ในระดับจังหวัดยังไม่มีหน่วยงานนิติการที่รับผิดชอบช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาคดีโดยตรง ไม่มีนิติการที่มีความชำนาญเป็นพิเศษในการสอบสวนคดีเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น เช่น กองคดีของกรมตำรวจ เป็นต้น ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะขอคำปรึกษาจากอัยการจังหวัด หรือทนายอัยการส่วนกลาง หรือบางครั้งจะมอบอำนาจให้กับผู้อื่น เพื่อแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบเมื่อกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เช่นการให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่เป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบแทน เพราะที่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ข้อ 1 โดยได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการออกหมายจับได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีหน่วยงานนิติการที่มีฐานะเป็นฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายโดยตรงได้พิจารณาถ้อยคำของสำนวนคดี ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัด คือ ที่ทำการปกครองจังหวัด (ฝ่ายปกครอง) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครอง การพัฒนาและการทะเบียน ไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายโดยตรง จึงเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้กับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0305/ว 2767 ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2539 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดว่า คดีที่เป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบทางการเมืองหรือบุคคลที่จะถูกจับหรือออกหมายจับเป็นบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์พิเศษ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาการขอความเห็นชอบให้จับหรือออกหมายจับด้วยตนเอง จึงเห็นควรมีหน่วยงานนิติการในระดับฝ่ายที่จังหวัดเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

5.3.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน สัตว์พาหนะ การเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง การควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน การสาธารณสุข และการประถมศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน
 2. แต่งตั้งนายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทน และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน
 3. แต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
- อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 กำหนดไว้ ดังนี้

- ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตกิ่งอำเภอ¹²
- นายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอ¹³
- ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทน เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตจังหวัด¹⁴

จะเห็นได้ว่าอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปรียบเทียบและสอบสวนในเขตพื้นที่ทั้งจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเหตุจำเป็นหรือเหตุผลอันสมควร นายอำเภอจะเข้ามา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตกิ่งอำเภอตั้งอยู่ได้ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้ามา เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอตั้งอยู่ในเขตจังหวัดได้¹⁵

¹² ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ข้อ 3 (1).

¹³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (2).

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (2).

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3 (4) (5).

การที่นายอำเภอเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตกิ่งอำเภอ หรือ
ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในเขตอำเภอ หรือกิ่งอำเภอนี้เอง มี
ข้อสังเกตคือ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ไม่ได้ระบุถึงผู้รักษาราชการแทนไว้เช่นเดียวกัน
กับกรณีปกติ ดังนั้น จึงมีปัญหาด้านทางปฏิบัติได้ คือ กรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่
อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้รักษาราชการแทนจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงาน
สอบสวนได้เมื่อมีเหตุจำเป็นเกิดขึ้น จึงเห็นควรรายให้ผู้รักษาราชการแทนเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงาน
สอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย