บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญ และมีองค์กรในการปกครองแตกต่างจากการปกครองรูปแบบอื่นของประเทศ ซึ่งวัตถุประสงค์อันสำคัญยิ่งก็คือ ให้ประชาชนมีบทบาทอันสำคัญในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้มากที่สุดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) โดยให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตลอดจนสมาชิกสภาเขต และกำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะคล้ายกับระบบประธานาธิบดี (presidential system) ของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดรูปแบบการบริหารที่ประกอบด้วยองค์กรการบริหาร 2 รูปแบบ คือ

1. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต ให้กรุงเทพมหานครถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ตามอัตราส่วนประชากร 100,000 คนต่อสมาชิกสภา 1 คน เศษของ 100,000 คน ถ้าเกินครึ่งให้ถือเป็น 100,000 คน โดยกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขต ให้เขตแต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ

ฉะนั้น ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร จึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนบทบาทและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติว่ามีอยู่ต่อกันอย่างไร การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (สภากรุงเทพมหานคร) ในการควบคุมฝ่ายบริหารเท่าที่เป็นอยู่ใน

ขณะนี้นั้น เป็นการเหมาะสมแล้วหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติว่าถูกต้องหรือไม่ เพียงใด ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการทำสอบสมมติฐานในข้อต่อไป

<u>บทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมฝ่ายบริหาร</u>

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยที่รูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นโครงสร้างทางการเมืองระบบประธานาธิบดี (presidential system) โดยมีจุดประสงค์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากมาใช้ ซึ่งมีลักษณะของการแบ่งอำนาจ แต่อำนาจทั้งสอง คือ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น ในลักษณะเช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานครก็ย่อมมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ด้วย

ดังนั้น ในขั้นแรกนี้จะกล่าวถึงบทบาทของสภากรุงเทพมหานครในหน้าที่ด้านนิติบัญญัติก่อน เพื่อแสดงให้เห็นว่าสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในทางนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด จากนั้นจะได้ทำการศึกษาพิจารณาว่า สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการริเริ่มและอำนาจในการแนะนำอย่างไรบ้าง ตลอดจนมีปัญหาใดบ้างในกระบวนการเกี่ยวกับหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในทางนิติบัญญัตินี้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บทบาทและอำนาจของสภากรุงเทพมหานครในการตราข้อบัญญัติ

ในการดำเนินการตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจก็ดี กรุงเทพมหานครก็อาจตราข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติกฎหมายแห่งรัฐ [1]

ดังนั้น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของกรุงเทพมหานคร ที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ และใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ

ลักษณะสำคัญของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

หากพิจารณาดูจากรายละเอียดของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น มีลักษณะที่สำคัญ คือ

1. ข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทกฎหมายอื่น ๆ ฉนั้น ข้อบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นผลบังคับใช้ที่มีค่ารองลงมาจากกฎหมายของรัฐ

---

[1] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 97.

2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ตราขึ้นจะต้องอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ได้แก่ [2]

2.1. เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นลักษณะการใช้อำนาจโดยทั่วไป

2.2. กฎหมายอื่น ๆ บัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการตราข้อบัญญัติได้ ในกรณีเช่นนี้ เป็นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่กรุงเทพมหานครรับไปจัดทำ เป็นลักษณะของการให้อำนาจเป็นบางกรณี เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484

3. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะต้องมีผลบังคับและใช้บังคับเฉพาะในท้องถิ่นที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งจะกำหนดโทษหรือมิกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทของข้อบัญญัตินั้น ๆ การกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัตินั้นมี 2 สถาน คือ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน และ/หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

จะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้นมีลักษณะที่เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะและการวางรายละเอียดใด ๆ ในข้อบัญญัติจะเป็นเรื่องที่สุดแต่ความเหมาะสมและความเจริญของท้องถิ่นเป็นมูลฐาน ฉนั้น บทบาทของสภากรุงเทพมหานครซึ่งมีสมาชิกเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จึงมีความสำคัญอยู่มากในการที่จะสร้างสรรค์

---

[2] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 97.

ความเจริญให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่จะทำได้เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถที่จะใช้สิทธิและอำนาจของตนในการริเริ่มแนะนำต่อการตราข้อบัญญัติที่จะออกมาบังคับใช้แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครเอง อันเป็นการแสดงถึงอำนาจอิสระในการปกครอง (autonomy) อันสำคัญประการหนึ่ง หากสมาชิกทุกคนมองเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและของพรรคพวกพี่น้องแล้ว ก็ย่อมจะทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครได้

ประเภทของข้อบัญญัติ

1. ข้อบัญญัติธรรมดา ได้แก่ ข้อบัญญัติที่ตราขึ้นในภาวะปกติขณะที่สภากรุงเทพมหานครอยู่ในสมัยประชุมสามัญประจำปี

2. ข้อบัญญัติชั่วคราว เป็นข้อบัญญัติที่ตราขึ้นในกรณีที่มิได้อยู่ในสมัยประชุมประจำปีของสภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหารมีความจำเป็นรีบด่วนบางประการที่จะต้องออกข้อบัญญัติ แต่ไม่สามารถเสนอให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาได้ กรณีเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทันท่วงทีไม่ได้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงให้ใช้บังคับได้และข้อบัญญัติชั่วคราวที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้จะต้องนำเข้าเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครในคราวต่อไปเพื่อขออนุมัติ ถ้าสภากรุงเทพมหานครอนุมัติแล้วข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ให้ใช้เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อไป ถ้าสภากรุงเทพมหานครไม่อนุมัติก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้กระทำไปในระหว่างใช้ข้อบัญญัติชั่วคราว [3]

---

[3] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108.

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครชั่วคราวขึ้นใช้ได้ก็ตาม แต่อำนาจของสภากรุงเทพมหานครก็ยังมีอยู่เสมอ

3. ข้อบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นในรูปกรุงเทพมหานครถือว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นปกครองตนเอง ฉนั้น จึงต้องดำเนินการไปภายใต้การควบคุมของบุคคลและคณะบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและดำเนินการบริหารกิจการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบและควบคุมการบริหารงานของของฝ่ายบริหาร แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว สภากรุงเทพมหานครไม่อาจสอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ทุกอย่างไป เช่น ในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นผลผูกพันกับรายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานครโดยตรง กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ[4] และหากสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยก็จะต้องตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 7 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ ซึ่งหากสภายังไม่เห็นชอบอีกก็ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณเป็นอันตกไป และให้ใช้บ้อบัญญัติงบประมาณในปีที่แล้วมาไปพลางก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครหากมีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร[5]

---

[4] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 103.

[5] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 105.

4. ข้อบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติแก่บุคคลทั่วไป ข้อบัญญัติประเภทนี้กรุงเทพมหานครได้ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบปฏิบัติแก่บุคคลทั่วไปในกรุงเทพมหานคร เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือมีกฎหมายให้อำนาจตราข้อบัญญัติไว้ เช่น ข้อบัญญัติเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ผู้ที่จะมีสิทธิและหน้าที่เสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในการบริหารกิจการกรุงเทพมหานครนั้น ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงต้องมาจากการริเริ่มของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่มีเงื่อนไขว่าถ้าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอสำหรับร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้คำรับรองเสียก่อน ส่วนร่างข้อบัญญัติอื่น ๆ ต้องมีสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด[6] แต่ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ร่างข้อบัญญัติไม่ต้องมีผู้รับรอง ทั้งนี้ เนื่องจากว่าการเสนอร่างข้อบัญญัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้เป็นความเห็นชอบในแนวนโยบายของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว และการเสนอก็มาจากเหตุผลและความจำเป็นทางฝ่ายบริหารนั่นเอง จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรอง

---

[6] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 98.

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ต้องเสนอร่างข้อบัญญัติต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร เพื่อตรวจสอบก่อนที่จะสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม การพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้นับได้ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในทางนิติบัญญัติหรือการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์ ในการที่จะให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขดัดแปลงข้อความใด ๆ ในร่างข้อบัญญัติ ในขั้นแรกผู้เสนอร่างจะต้องเป็นผู้กล่าวอภิปรายและแถลงถึงเหตุผลความจำเป็นต่อสภา เพื่อให้สภาลงมติรับหลักการ

การพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นที่ประชุมจะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมอาจจะอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ มีข้อยกเว้นว่า การพิจารณาญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ ในการพิจารณา 3 วาระรวดเดียว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้เสนอหรือสมาชิกจะเป็นผู้เสนอก็ได้ ในกรณีที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยมีผู้เสนอร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน

ในวาระแรกของการพิจารณา ในขั้นนี้เป็นขั้นที่ขอให้ที่ประชุมลงมติว่าควรรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้นไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ถ้าที่ประชุมในที่สุดลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้น ก็เป็นอันว่าตกไป แต่ถ้าที่ประชุมลงมติรับหลักการ ที่ประชุมก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำการพิจารณารายละเอียด ซึ่งในขั้นตอนนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาฯ ผู้ใดเห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด แล้วคณะกรรมการจะทำการพิจารณาและทำรายงานพร้อมทั้งบันทึกความคิดเป็นยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร จากนั้นก็จะมีการพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณา

ตามลำดับข้อ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น เสร็จแล้วก็จะมีการพิจารณาในวาระที่ 3 ซึ่งจะไม่มีการอภิปราย แต่จะให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

ปัญหาในการควบคุมการตราข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญในหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครที่มีการควบคุมการตราข้อบัญญัติ ซึ่งแสดงถึงอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ประกอบกับกระบวนการในการตราข้อบัญญัติแล้วย่อมจะวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

1. ลักษณะของการบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้นได้กำหนดโครงสร้างให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะเสนอร่างข้อบัญญัติและยับยั้งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านโดยสภากรุงเทพมหานคร กับทั้งยังมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย ส่วยฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และอำนาจในการลงมติขอให้รัฐมตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยนัยนี้ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องคุมเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานครให้ได้ด้วย เพื่อความสะดวกในการที่จะเสนอร่างข้อบัญญัติ เพื่อนำมาบังคับใช้ให้สามารถนำมาบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้ และความจำเป็นในการคุมเสียงข้างมากไว้ให้ได้นี้ก็จะต้องมีอยู่ตลอดไป

2. การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทุกฉบับจะต้องตราขึ้นโดยความยินยอมของสภากรุงเทพมหานคร ฉนั้น การที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเสนอร่างข้อบัญญัติใด ๆ สู่สภา ก็เป็นเรื่องที่น่าจะได้รับการพิจารณาอยู่มากว่าสภากรุงเทพมหานครจะต้องให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งฝ่ายบริหารก็จะต้องหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภา ซึ่งอาจเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายฒน หรือจากพรรคฝ่ายตรงกันข้าม แต่หากร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารนั้นไม่ได้รับการเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาฯ ทางฝ่ายบริหารก็มีมาตรการขั้นเด็ดขาด นั่นคือ เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เป็นการแสดงถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติอยู่โดยปริยาย แทบจะกล่าวได้ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทุกฉบับที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอจะต้องได้รับความเห็นชอบยินยอมเสมอ หากพิจารณาจากบันทึกการประชุมสภากรุงเทพมหานครดู จะปรากฏว่าอาจจะมีการเถียงกันอย่างหน้าดำหน้าแดง แต่ในที่สุดร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสมอ สภากรุงเทพมหานครก็จะผ่านให้ด้วยดีทุกครั้ง จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภากรุงเทพมหานครจะควบคุมฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานครกันแน่

3. การเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น เท่าที่ปรากฏ สภากรุงเทพมหานครมักจะไม่ได้เป็นผู้ที่กำหนดนโยบายหรือตราข้อบัญญัติขึ้นเอง การตราข้อบัญญัติมักปล่อยให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขึ้นมาในรูปของการปรุงแต่งเกือบจะสำเร็จรูปแล้ว ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครจะทำหน้าที่เพียงแต่พิจารณาในหลักการและเหตุผลเท่านั้น ถึงแม้ว่าสภากรุงเทพมหานครจะมีอำนาจในการแปรญัตติก็จริงอยู่ แต่การแปรญัตตินั้นไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ หากแต่มีผลเฉพาะในข้อปลีกย่อยเท่านั้น ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจริเริ่มของสภากรุงเทพมหานครยังมีอยู่น้อยมาก

4. หากพิจารณาถึงอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารที่จะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครชั่วคราวขึ้นได้ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งอยู่ในขณะที่สภากรุงเทพมหานครมิได้อยู่ในสมัยประชุม ก็มอง

เห็นเด่นชัดขึ้นได้ว่า อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติย่อมมีอยู่เป็นพิเศษ ถึงแม้ภายหลังสภากรุงเทพมหานครจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ตาม หาได้มีผลกระทบกระเทือนไปถึงกิจการที่ได้ดำเนินการไปในระหว่างนั้นไม่ จึงเป็นลักษณะหนึ่งซึ่งน่าสังเกตได้ว่า อำนาจของสภากรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในทางนิติบัญญัตินั้น เป็นแค่เพียงรูปกฎหมายหรือสถาบันที่ปรึกษาเท่านั้น

ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจจะปฏิบัติการในหน้าที่โดยขาดการริเริ่มหรือการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เกิดผลดีอย่างจริงจังโดยแท้ จึงเป็นทางที่สภากรุงเทพมหานครปล่อยให้ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายเอง ตนเองเป็นแต่เพียงให้ความยินยอมเห็นชอบเท่านั้น

<u>บทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมรายจ่าย</u>

เป็นที่ยอมรับกันว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้การจัดการเรื่องเงินให้ถูกต้องเหมาะสม จึงเป็นหนทางที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ และโดยที่การจัดองค์กรของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้เลียนแบบมาจากรูปการปกครองตามระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภากรุงเทพมหานคร แต่ถ้าในที่สุดแล้วสภากรุงเทพมหานครไม่รับหลักการของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารสามารถนำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่แล้วใช้ไปพลางก่อนได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย โดยที่สภากรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเทศบาล ที่หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่ง

เทศบัญญัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น อำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องรายได้และรายจ่าย หรือกิจการเกี่ยวกับการเงินของกรุงเทพมหานคร ซึ่งโดยหลักการแล้ว ประชาชนในกรุงเทพมหานครจะต้องมีโอกาสควบคุมดูแลผลได้ผลเสียของตนเองโดยผ่านสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นจึงมีอยู่น้อย

กล่าวโดยสรุป สภากรุงเทพมหานครมีบทบาทสำคัญในการควบคุมเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานครเป็น 3 ประการ คือ[7]

1. สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมให้การอนุมัติข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมบางประเภทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2. สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุญาตในการกู้ยืมเงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

3. สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุญาตในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

4. สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งหากสภากรุงเทพมหานครไม่รับหลักการแห่งร่าง

---

[7] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 117.

ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครก็จะต้องตั้งสมาชิกกรุงเทพมหานครจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 7 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ ซึ่งหากสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นชอบด้วยอีก ก็ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่แล้วมาไปพลางก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครหากมีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร[8] ซึ่งมีผลให้ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยกัน

การควบคุมรายได้ของสภากรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานครนั้นนับเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด เพราะการที่กรุงเทพมหานครจะจัดบริการใด ๆ ให้เป็นที่เจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นและถูกใจประชาชนได้นั้น กรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องมีรายได้ และการที่กรุงเทพมหานครมีรายได้พอเลี้ยงตัวเองก็เป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้มากขึ้น และเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลางลงได้ ซึ่งหากกรุงเทพมหานครมีรายได้ไม่พอแก่การเลี้ยงตัวเอง ก็จะต้องคอยพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางตลอดเวลา ซึ่งยิ่งขอเงินมากเพียงใดรัฐบาลก็จะต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการคลังและการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การเพิ่มอำนาจอิสระของกรุงเทพมหานครจึงอาจทำได้โดยการปรับปรุงรายได้ของกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถพึ่งตัวเองได้และพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลง

---

[8] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 105.

การควบคุมรายจ่ายของสภากรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครที่มีต่อการควบคุมเกี่ยวกับรายจ่ายของกรุงเทพมหานครนี้ก็คือ อำนาจในการพิจารณางบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานครซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ จะได้แสดงให้เห็นว่าสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจอยู่อย่างไรบ้าง และได้ใช้อำนาจนั้น ๆ เป็นไปโดยความเหมาะสมถูกต้องมากน้อยแค่ไหน เพียงใดหรือไม่

ก. ลักษณะและความสำคัญของงบประมาณ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว งบประมาณนั้นนอกจากจะเป็นแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการเงินที่แสดงถึงรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และรายจ่ายที่ประมาณว่าจะใช้จ่ายแล้ว อาจจะหมายถึง การกำหนดงานที่จะจัดทำและวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินในงานเหล่านั้น[9] ความสำคัญของงบประมาณยังมีอยู่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย[10]

ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยสะดวก และพร้อมกันนี้ก็จะทำให้การใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์เป็นไปโดยมีเหตุผล

---

[9] Phillip E. Taylor, The Economic of Public Finance (New York : Macmillan Co., 1956), p. 2.

[10] Jesse Burhead, Government Budgeting (New York : John Wiley and son Inc.,1956), p. 4.

สมตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง [11]

สำหรับการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้โดยชัดเจนว่า บรรดาเงินรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี และต้องตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำงบประมาณและอยู่ในการควบคุมดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานคร ก็คือ สภากรุงเทพมหานครนั่นเอง [12]

การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้น โดยปกติเป็นงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำเพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ เมื่อปลัดกรุงเทพมหานครได้จัดทำงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะทำการตรวจสอบเสนอฝ่ายบริหารพิจารณาต่อไป ต่อจากนั้น ฝ่ายบริหารก็อาจจะได้พิจารณาในรายละเอียด ประชุมปรึกษาหารือกันจนกระทั่งเป็นที่พอใจแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะดำเนินการจัดร่างข้อบัญญัติงบประมาณตลอดจนแนบบัญชีรายละเอียด และทำบันทึกคำชี้แจงประกอบงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครต่อไป

---

[11] จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์, "ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแคและเทศบาลตำบลแก่งคอย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 55.

[12] กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2517, ข้อ 4.

ข. การพิจารณาและการตราข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้น สภากรุงเทพมหานครก็มีวิธีการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอื่น ๆ หากแต่ว่ามีวิธีการพิเศษอยู่บ้างในกรณีที่จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้

สำหรับการพิจารณาในวาระที่ 1 นั้นคือ การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครหรือไม่ ถ้าสภากรุงเทพมหานครไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว สภากรุงเทพมหานครก็จะต้องตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 7 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภากรุงเทพมหานครภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ตั้งคณะกรรมการ

ถ้าสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็นอันตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร[13] ซึ่งนับว่าอำนาจ

---

[13] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 105.

ของสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้นมีน้อยกว่าฝ่ายบริหารมาก กล่าวคือ เกือบจะไม่ผลอะไร และในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังคงยืนยันที่จะเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าว สภากรุงเทพมหานครก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะทัดทานได้ และยังอาจถูกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย

จากการสัมภาษณ์ นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ที่ปรึกษากรุงเทพมหานคร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า[14]

> "...การปกครองตามรูปแบบกรุงเทพมหานครเป็นความต้องการที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็ง เพราะว่าในระบบเทศบาลที่มีรูปแบบการจัดองค์กรแบบรัฐสภาปรากฏว่า ฝ่ายบริหารไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ต้องขอรับความไว้วางใจจากสภาเทศบาล โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ ถ้าแพ้โหวตเรื่องงบประมาณก็จะต้องออกไป เพราะฉะนั้น คนร่างกฎหมายกรุงเทพมหานครจึงได้พยายามที่จะแก้ไขจุดอ่อนในเรื่องความไม่มั่นคงของฝ่ายบริหาร โดยเสนอกรรมวิธีหลายอย่าง เช่น

---

[14] ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา, ที่ปรึกษากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2530.

1. เป็นการบริหารแบบ one man show ไม่ใช่การบริหารงานแบบคณะ ทั้งนี้เพราะว่า การบริหารงานแบบคณะนั้นมีการเกี่ยงกัน มีการปัดความรับผิดชอบ จึงให้มีการรับผิดชอบคนเดียว

2. ให้มีการเลือกตั้งแยกกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ต้องขอรับความไว้วางใจระหว่างกันโดยตรง

3. ในเรื่องงบประมาณ กฎหมายแสดงเจตนาโดยตรงเลยว่า จะให้ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายได้เปรียบ...ทั้งนี้เป็นการสนองต่อหลักการที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็ง..."

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาและตราข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายสภากรุงเทพมหานครอย่างเห็นได้ชัด

ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว สภากรุงเทพมหานครจะส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไปให้คณะกรรมการที่สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณารายละเอียดต่อไป[15] ในขั้นนี้จะมีการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้มีการแปรญัตติ ซึ่งการแปรญัตตินี้ สภากรุงเทพมหานครจะมีสิทธิเพียงแต่ลดรายจ่าย แต่ถ้าจะแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย ต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดรายจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรอง 4 คน ทั้งต้องอยู่ในวงเงินที่ขอลด[16]

---

15 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 104.

16 ข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, ข้อ 57 - 58.

เมื่อได้มีการแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็จะได้นำเข้าพิจารณารายละเอียดในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ซึ่งจะได้ลงมติว่าจะประกาศใช้หรือไม่ จากนั้นก็เสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภากรุงเทพมหานครในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีไว้น้อยมาก ซึ่งจากลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายสภากรุงเทพมหานครนี้ ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า จะก่อให้เกิดปัญหาและชักช้ายุ่งยากต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่างไร หรือไม่

ปัญหาในการใช้อำนาจการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร

จากการที่สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 105 ที่ระบุว่า "ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภากรุงเทพมหานครตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 7 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภากรุงเทพมหานครภายใน 10 วัน นับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครตั้งคณะกรรมการร่วม

ถ้าสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอันตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วมานั้นไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่ง

ยุบสภากรุงเทพมหานคร ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร"

ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า อำนาจของสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณางบประมาณนั้นมีน้อย ซึ่งการที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณก็ไม่มีผลอย่างไรต่อฝ่ายบริหาร และยังอาจถูกฝ่ายบริหารเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภาอีกด้วย แต่การกระทำเช่นว่านั้น ฝ่ายบริหารก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน และจากการที่สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจน้อยในการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินี้เอง จึงทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพหมานคร พ.ศ. 2528 เพื่อที่จะปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เพื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ได้นำเสนอการพิจารณาปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครเข้าสู่พรรคประชาธิปัตย์เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาอีกด้วย [17]

---

[17] ภิญโญ บุณยรัตพันธ์ รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และ สมพงษ์ สู่ศุภอรรภ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2530.

วิธีการที่สภากรุงเทพมหานครควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ดังที่ได้กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมฝ่ายบริหารในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และการควบคุมทางด้านรายได้รายจ่ายหรืองบประมาณซึ่งถือเสมือนเป็นการควบคุมการวางนโยบายของฝ่ายบริหารมาแล้ว ในตอนนี้ จะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมการบริหารงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการควบคุมให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารงานตามนโยบายตามที่ได้แสดงไว้ในหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเป็นการควบคุมประสิทธิภาพของงานนั่นเอง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภากรุงเทพมหานคร ตามรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครนั้นมีลักษณะเป็นการเลียนแบบรูปการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาอยู่เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม เท่าที่จะได้นำมากล่าวนี้ก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าสภากรุงเทพมหานครนั้นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างไรบ้าง และมีปัญหาในการควบคุมอย่างไร อันจะเป็นแนวทางในการศึกษารายละเอียดในตอนต่อไป

ลักษณะของการควบคุมการบริหาร

การที่สภากรุงเทพมหานครทำการควบคุมผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานนั้น ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งได้แก่การที่จะสนองบริการให้ได้ผลดีที่สุด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็อยู่ที่ความต้องการประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการที่จะหวังผลได้ว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้นก็จะต้องอาศัยวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบผลงานอยู่เสมอ ฉะนั้น ฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็คือผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น หรือสภากรุงเทพมหานครนั่นเอง จำเป็นต้อง

มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว [18]

วิธีการควบคุม

การควบคุมผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แยกออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 36 กระทู้ถาม คือ คำถามซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งขึ้น เพื่อสอบถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือฝ่ายบริหารในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือฝ่ายบริหาร [19]

การตั้งกระทู้ถาม เป็นการแสดงเจตจำนงของสภากรุงเทพมหานครต่อฝ่ายบริหารว่ามีความต้องการให้ฝ่ายบริหารรับทำหรือแสดงออกให้เห็นว่า สภากรุงเทพมหานครมีความสงสัยในกิจการที่ฝ่ายบริหารได้กระทำไปแล้วอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยนัยนี้ กระทู้ถามจึงมีลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อสงสัย หรือแสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นขัดแย้งกันระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการขัดแย้งเพียงเล็กน้อย เฉพาะอย่าง

---

[18] มาลัย หุวะนันท์, "วิธีการประสานงาน" เอกสารประกอบความรู้หมายเลข 4 การประชุมใหญ่สันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 11.

[19] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 36.

ยิ่งในด้านความคิดเห็นก็อาจเป็นทางก่อให้เกิดการหาเหตุผลและช่วยให้มีการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นได้ เพราะถ้าไม่มีการขัดแย้งเสียเลยก็เท่ากับไม่มีใครทำอะไรกันเลย นั่นคือ ทั้งฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครอาจทำงานกันน้อยที่สุด หรือไม่ค่อยได้ทำอะไรกันเลยก็ได้ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานครย่อมมีอยู่ด้วยกันเป็นอันมากและการควบคุมของสภากรุงเทพมหานครนี้ ถ้ายิ่งได้รับความสนใจจากบรรดาสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมากขึ้นเท่าไหร่แล้ว ก็จะมีการติดตามผลการทำงานของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้นเท่านั้น อันอาจจะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องระมัดระวังในการบริหารงานอยู่เสมอ

วิธีการตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานครและจัดการซักถามให้ความกระจ่างขึ้นได้อีก 3 ครั้งเป็นอย่างมาก เว้นแต่ประธานสภากรุงเทพมหานครจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป กระทู้ถามนี้ให้ตั้งคำถามและซักถามได้เพียงคนเดียว ไม่มีการอภิปรายและไม่มีการลงมติ ทั้งนี้เพราะ หากปล่อยให้มีการอภิปรายใด ๆ ต่อไปแล้ว อาจจะก่อให้เกิดปัญหายืดยื้อ และอาจจะเป็นช่องทางให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนำเอาเรื่องราวอื่น ๆ อันมิได้ระบุไว้เป็นข้อความที่จงใจจะถามขึ้นมากล่าวอันเป็นเรื่องนอกประเด็นได้

อนึ่ง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครถือโอกาสเอากระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการที่จะอภิปรายไปในสิ่งที่ไม่ตรงกับกิจการในหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการตั้งกระทู้ถาม โดยห้ามมิให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังต่อไปนี้

1. มีข้อความเชิงประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
2. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
3. เรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
4. การให้ออกความเห็น
5. ปัญหาข้อกฎหมาย
6. เรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ
7. เรื่องกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่[20]

การที่ข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดไว้เช่นนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่าเพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกเกิดความเข้าใจผิด และอาจนำเอาเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องที่เป็นข้อวิวาทบาดหมางกันเป็นส่วนตัวเข้ามาประจานกันในสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามในทำนองควบคุมกิจการของฝ่ายบริหาร และด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจจะถือโอกาสตั้งกระทู้ถามกันเองไม่ได้ เพราะการตั้งกระทู้ถามกันเองไม่ใช่วิถีทางของการควบคุมฝ่ายบริหาร และถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้นั้นจะได้รับเชิญเข้าร่วมในกิจการบริหารบ้าง เช่น เป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ การเป็นกรรมการร่วมเหล่านี้ กิจการต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปก็ต้องถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหากสมาชิกสภาสงสัยอะไร ก็ต้องถามที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรง จะถามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วยกันมิได้

---

[20] ข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, ข้อ 104.

สำหรับการตั้งกระทู้ถามนี้ ถึงแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการควบคุมการบริหารซึ่งเป็นการแสดงถึงอำนาจของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีผลให้ฝ่ายบริหารต้องตอบหรือชี้แจงเองก็ตาม แต่ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามก็ถือว่าไม่ต้องตอบ และฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานครได้

จะเห็นได้ว่า ทบบาทสำคัญของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีต่อการควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น มีทางที่จะก่อให้เกิดผลดีแก่การบริหารงานของกรุงเทพมหานครอยู่มาก ถ้าหากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ใช้วิธีการควบคุมดังกล่าวนี้ให้เป็นประโยชน์และเหมาะสมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี การที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมีบทบาทในการควบคุมดังกล่าวนี้ได้ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบางประการซึ่งอาจมีทั้งในตัวของสมาชิกสภาเอง หรืออาจจะเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็เป็นได้ ที่จะทำให้การควบคุมหรือบทบาทของสภากรุงเทพมหานครแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ กัน

2. การควบคุมโดยการอภิปราย

การควบคุมในลักษณะนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

2.1. การอภิปรายธรรมดา ซึ่งเป็นการอภิปรายในร่างข้อบัญญัติ หรือการขอแปรญัตติ

2.2. การขอเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 37 ซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปจะต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

ลงชื่อจึงจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ทั้งนี้ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งการเสนอญัตติดังกล่าวนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้ประสงค์จะขอเปิดอภิปรายจะต้องยื่นเป็นหนังสือต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร และให้ประธานสภากรุงเทพมหานครแจ้งไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดวัน เวลา สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งจะต้องเป็นภายในระยะเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับแจ้ง [21]

วิธีการอภิปราย[22]

วิธีการอภิปรายในการอภิปรายธรรมดาในการแปรญัตติหรือการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเพื่อเป็นการแสดงความคิดเป็น หรือเพื่อให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อเท็จจริงนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ประสงค์จะกล่าวต่อที่ประชุมจะต้องยกมือเพื่อขออภิปราย เมื่อประธานสภาอนุญาตแล้วจึงสามารถกล่าวถ้อยคำได้ และต้องเป็นคำกล่าวกับประธานสภาเท่านั้น ผู้ที่จะมีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอหรือแปรญัตติ เมื่อผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว ถ้า

---

[21] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 37.

[22] ข้อบัญญัติการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, ข้อ 60.

สมาชิกสภาผู้ใดจะคัดค้านก็ให้ผู้นั้นอภิปราย เมื่อผู้คัดค้านอภิปรายแล้ว ถ้ามีผู้สนับสนุนผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติก็ให้ผู้นั้นอภิปราย ซึ่งโดยปกติประธานสภาต้องให้อภิปรายสลับกันไป

ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีผู้ประสงค์จะอภิปราย แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีผู้ประสงค์จะอภิปรายอยู่ ประธานสภาจะอนุญาตให้ผู้ต้องการอภิปรายนั้นอภิปรายซ้อนกันไปโดยไม่ต้องสลับได้ เมื่ออนุญาตให้อภิปรายซ้อนไปคนหนึ่งแล้ว ประธานสภาจะถามว่าผู้ใดจะอภิปรายในทางตรงกันข้าม ถ้ามีประธานสภาก็จะให้อภิปราย แล้วดำเนินการให้อภิปรายสลับกันไป ถ้าไม่มีประธานสภาก็จะอนุญาตให้อภิปรายซ้อนต่อไป

ในกรณีที่มีผู้ยกมือจะอภิปรายหลายคน ประธานสภาจะให้คนใดอภิปรายก่อนก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผู้เสนอ-ผู้รับรอง และผู้ยังไม่ได้อภิปรายด้วย

ถ้ามีผู้เสนอขอให้ลงมติ หรือขอให้ปิดอภิปราย หรือขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา สมาชิกสภาอื่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะชี้ประเด็นที่ยังไม่มีการอภิปรายเพื่อเป็นเหตุผลขอเปิดอภิปรายต่อไปได้ ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดจะอภิปรายต่อไปให้ถือว่าเป็นการปิดอภิปราย หรือถ้ามีผู้จะอภิปรายต่อ แต่ประธานสภาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประธานสภาจะเสนอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าควรจะอภิปรายหรือไม่ก็ได้ เมื่อได้ปิดอภิปรายแล้ว ประธานสภาจะเสนอให้ที่ประชุมลงมติ

ผู้อภิปรายแต่ละคนต้องพูดเฉพาะเรื่อง และในประเด็นที่กำลังพิจารณากันอยู่เท่านั้น ต้องพูดโดยสุภาพ ไม่แกล้งใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด และต้องไม่กล่าวถึงพระมหากษัตริย์ หรือชื่อสมาชิก หรือบุคคลใด ๆ โดยไม่จำเป็น ต้องพูดโดยประหยัดเวลา ไม่พูดฟุ่มเฟือยวนเวียน ซ้ำซาก ต้องไม่ซ้ำกับผู้อื่น และต้องไม่นำเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟัง เว้นแต่เป็นการจำเป็น

สำหรับกรณีของการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 37 นั้น ก็มีวิธีการอภิปรายเช่นเดียวกันกับตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่าในกรณีของการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ตามมาตรา 37 วรรคท้าย ระบุว่า สภากรุงเทพมหานครจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ซึ่งเท่ากับว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปของสภากรุงเทพมหานครนั้น มิได้มีลักษณะเด็ดขาดและรุนแรงเหมือนกับในกรณีของเทศบาล ซึ่งจากการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปของสภากรุงเทพมหานครจึงมีผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการป้องกันมิให้สภากรุงเทพมหานครใช้อำนาจเช่นนี้ในการโค่นล้มฝ่ายบริหารอย่างไม่มีเหตุผลและไม่เป็นธรรม เหมือนอย่างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

นายภิญโญ บุณยรัตพันธ์ รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และ นายสมพงษ์ สู่ศุภอรรถ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ให้ความเห็นว่า [23]

"การควบคุมตามที่กฎหมายกำหนดไม่มีมาตรการที่จะบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามได้ เพราะถ้าเขาไม่ปฏิบัติตาม เราก็ไม่มีสิทธิที่จะให้คุณให้โทษเขาได้ ตามปกติถ้าเป็นสภาใหญ่ สภาลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่สภากรุงเทพมหานคร เราอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่ลงมติไม่ได้ ดังนั้น จึงทำให้เขาพ้นจากตำแหน่งไม่ได้

---

[23] ภิญโญ บุณยรัตพันธ์ รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และ สมพงษ์ สู่ศุภอรรถ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, สัมภาษณ์ 5 ตุลาคม 2530

ซึ่งปัญหานี้ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งตอนนี้เราได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นทำการศึกษาเพื่อที่จะแก้ไขเพราะทำให้สภาทำหน้าที่ได้อย่างไม่เต็มที่ ที่เขาเขียนมาครั้งที่แล้วนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาใหญ่เมื่อ 2528 มันยังไม่ละเอียดนัก แต่ก็สมบูรณ์ประมาณ 90% ซึ่งเมื่อเรามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว เราจึงรู้ว่ามันยังไม่สมบูรณ์ดีนัก..."

นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า [24]

"การอภิปรายโดยไม่มีการลงมติมันก็ไม่มีผลอะไรขึ้นมาเท่าไหร่ เพราะได้เพียงแต่พูด ถ้าได้มีการแก้ไขให้มีการลงมติได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวเอง ถ้ากฎหมายกำหนดให้ลงมติแล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งหรือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก็จะดีกว่าที่จะอภิปรายทั่วไปแล้วไม่มีการลงมติอะไรเกิดขึ้น"

3. การควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานคร

การตั้งคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

---

[24] องอาจ คล้ามไพบูลย์, สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2530.

ก. การตั้งคณะกรรมการสามัญ ซึ่งสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของกรุงเทพมหานคร จำนวนอย่างน้อย 5 คน อย่างมากไม่เกิน 9 คน เพื่อกระทำกิจกรรมหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครแล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร[25] คณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานครมีวาระคราวละ 2 ปี

คณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร มีดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ
2. คณะกรรมการการศึกษาและสวัสดิการสังคม
3. คณะกรรมการโยธาและสาธารณูปโภค
4. คณะกรรมการรักษาความสะอาด การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม
5. คณะกรรมการเศรษฐกิจ การคลัง และส่งเสริมอาชีพ
6. คณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
7. คณะกรรมการประสานและติดตามผลการปฏิบัติงานตามงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

---

[25] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 38.

ซึ่งหากมีความจำเป็นสภากรุงเทพมหานครจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นมาอีกเมื่อใดก็ได้ [26]

ข. การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครแล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร [27]

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานครนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือบุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ เป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งคณะ จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากสมาชิกสภา คณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานครคณะหนึ่งจะมีจำนวนกรรมการเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับการกำหนดของสภากรุงเทพมหานคร

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะมีคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร

---

[26] ข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, ข้อ 81.

[27] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 38.

และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งคณะ คณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานครจะสิ้นสภาพไปหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และเสนอรายงานต่อสภากรุงเทพมหานครเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้ จะกระทำนอกสมัยประชุมของสภากรุงเทพมหานครก็ได้ และถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการแต่ละคณะ อาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณารายละเอียดในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วเสนอรายงานต่อคณะกรรมการก็ได้ [28]

ปัญญาในการใช้อำนาจในการควบคุมของคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานคร

ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครในการที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 41 นั้น แม้ว่าคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครจะมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาทำการชี้แจงหรือสอบสวนในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูง

---

[28] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41.

ของกรุงเทพมหานครผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ความเห็นว่า [29]

"...ในข้อเท็จจริงแล้ว อำนาจของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งคณะกรรมการของสภานั้น มักจะถูกฝ่ายบริหารยับยั้ง ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารมีหนังสือเวียนถึงข้าราชการกรุงเทพมหานครทุกคนว่าหากได้รับหนังสือเรียกตัวจากคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครเพื่อไปให้ความเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงต่อสภา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องมาขออนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสียก่อน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครได้ทำหนังสือเรียกตัวเจ้าหน้าที่มาให้ความเห็นและแถลงข้อเท็จจริงต่อสภา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะต้องทำหนังสือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเรื่อยไปจนถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อขออนุญาต แต่ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพไม่อนุญาต ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 41 ว่า คณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ ซึ่งในข้อเท็จจริง คณะกรรมการสภาเรียกตัวมาแล้ว แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อนุญาตให้มา คณะกรรมการสภาก็ทำอะไรไม่ได้เนื่องจากไม่มีโทษกำหนดไว้..."

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ให้ความเห็นว่า

---

[29] เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2530.

"...ตามมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังเป็นการควบคุมได้ยังไม่เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่ได้กำหนดบทลงโทษ ดังนั้น การที่คณะกรรมการของสภาได้เรียกตัวเจ้าหน้าที่เพื่อมาให้ข้อเท็จจริงต่อสภา ซึ่งในปัจจุบันนี้ทางผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ตีความว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทางฝ่ายบริหารก่อน จึงจะมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสภาได้ ซึ่งขัดกับเจตนารมย์ของกฎหมาย เพราะกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการสภามีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า หากในการสอบสวนนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้หลักผู้ใหญ่ของกรุงเทพมหานครนั้น และทางสภาไปเรียกตัวเจ้าหน้าที่มาให้ข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการสภา และเจ้าหน้าที่ต้องไปรายงานต่อข้อราชการระดับสูงก่อนจึงจะมาแถลงต่อคณะกรรมการสภา ซึ่งในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่อยากให้ข้อเท็จจริง ประการต่อมา ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมา เขาก็คงไม่กล้าให้ข้อเท็จจริง หรือผู้ใหญ่อาจจะไม่ให้มา เช่นนี้เป็นต้น ดังนั้น ผมเห็นว่าอันนี้เป็นข้อบกพร่องที่เราไม่สามารถควบคุมได้เต็มที่ ซึ่งในเรื่องนี้ควรจะแก้ไขโดยระบุในพระราชบัญญัติให้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ทุกระดับของกรุงเทพมหานครต้องมาชี้แจงและต้องระบุโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย" [30]

---

[30] องอาจ คล้ามไพบูลย์, สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2530.

ซึ่งจากการที่ได้ยกปัญหาของการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งคณะกรรมการของสภานี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการของสภาไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่มาทำการชี้แจงตามที่มีหนังสือเรียกไปได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุโทษของผู้ฝ่าฝืนไว้ ซึ่งก็เท่ากับว่า คณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

4. การควบคุมโดยอาศัยอำนาจของสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 52 (8)

การควบคุมในลักษณะเช่นนี้ เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ดี หรือเป็นผลเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจรวมกันลงมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งการที่จะมีการลงมติตามมาตรา 52 (8) ได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามีข้ออันพึงเชื่อได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังนี้ คือ

(1) ได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง

(2) ปฏิบัติการอันเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

(3) ละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ จนเป็นเหตุให้เสียหายร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

ความสำคัญของลักษณะการกระทำที่ระบุไว้ทั้ง 3 ประการนี้ นับได้ว่าเป็นขอบเขตที่จะทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องคอยระวังตนอยู่เสมอเพื่อมิได้เกิดความผิดพลาดขึ้น เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ประพฤติปฏิบัติไม่ให้เกิดความผิดพลาดตามนัยดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้งานกรุงเทพมหานครดีขึ้นได้ นับว่าเป็นการควบคุมที่ดีได้ประการหนึ่ง

สำหรับในกรณีที่ปรากฏว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีการลงมติ ตามมาตรา 52 (8) นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติของสภากรุงเทพมหานคร การที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่ากระกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้นั้น จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร และถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 52 (8) แล้วให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน [31]

จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมฝ่ายบริหารตามความดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะรุนแรง จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยเหตุผลและคุณธรรมทางการเมืองของเหล่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่มาก มิฉะนั้น การกล่าวหากันอย่างปราศจากเหตุผลก็อาจจะเกิดขึ้นได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ความเสียหายแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือการปกครองในรูปแบบกรุงเทพมหานครในส่วนรวมก็จะเป็น

---

[31] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 47.

ผลตามมา ฉะนั้น การที่ข้อกล่าวหาหรือมติของสภากรุงเทพมหานครจะมีผลเพียงใดหรือไม่ ในขั้นสุดท้ายนั้น จึงต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย โดยใช้ดุลยพินิจจากรายงานการประชุม รวมทั้งความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้บันทึกเสนอขึ้นมาโดยลำดับมาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีก็จะอำนวยความเป็นธรรมและมีเหตุผลดีกว่าการที่สภากรุงเทพมหานครจะมาวินิจฉัยกันเองโดยเด็ดขาด เพราะอาจจะเป็นไปตามอารมณ์ หรือการกลั่นแกล้งกันก็เป็นได้

ถึงแม้ว่าอำนาจของสภากรุงเทพมหานครจะมิใช่อำนาจที่กระทำโดยเด็ดขาดลำพังตนเองก็ตาม แต่ก็เป็นอำนาจอันหนึ่งที่แสดงถึงอำนาจของสภากรุงเทพมหานครที่มีอยู่ต่อการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการกระทำให้ฝ่ายบริหารต้องคอยระมัดระวังตนเองอยู่ตลอดเวลาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และการที่สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจดังกล่าวนี้อยู่ก็ทำให้เกิดผลดีแก่การบริหาร คือ ประสิทธิภาพของงาน เพราะถ้าสภากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจดังกล่าวนี้ก็เท่ากับว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารงานโดยปราศจากการควบคุมจากสถาบันนิติบัญญัติตามหลักการอันสมควร อันมีผลทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำงานได้อย่างเสรี และอาจขาดความระมัดระวัง อันอาจจะทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตามเจตน์จำนงของราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครก็เป็นได้

<u>ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่มีต่อสภากรุงเทพมหานคร</u>

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 44 บัญญัติว่า ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และมาตรา 55 บัญญัติว่า ให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตาม

ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งมอบหมาย โดยเหตุที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในกรุงเทพมหานครให้เข้ามาบริหารงานกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงต้องรับผิดชอบงานของกรุงเทพมหานครทั้งหมดต่อประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อสภากรุงเทพมหานครนั้นมีน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม สภากรุงเทพมหานครซึ่งก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน ก็ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการที่จะมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้นก็ต้องถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องรับผิดชอบต่อสภากรุงเทพมหานครด้วย แต่เป็นความรับผิดชอบในทางอ้อม ซึ่งการรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ฐานะด้วยกัน คือ

1. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน
2. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร

1.ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน

ซึ่งเรียกว่าเป็นความรับผิดชอบทางสังคม เป็นความรับผิดชอบต่อภายนอกองค์การ มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้นำทางการเมือง เป็นความรับผิดชอบต่อชุมชนและประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพราะว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารกรุงเทพมหานครนั้นถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชนในกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนด้วย กล่าวคือ ในการที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น จะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้าตั้งแต่คิดว่าจะสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว โดยมีการแถลงนโยบายอันแน่นอนในการที่จะสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง นโยบายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงนี้ ถือได้ว่าเป็นสัญญาแห่งการรับผิด

ชอบที่มีต่อประชาชนในการที่จะสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เข้าดำรงตำแหน่ง เพราะหากประชาชนไม่เห็นด้วยกันนโยบายนั้น บุคคลใด ๆ นั้นก็ไม่มีโอกาสที่จะมารับใช้ประชาชนในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ก็จะต้องดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ซึ่งเป็นลักษณะในการรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้แทนของประชาชนนั่นเอง

2. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

ถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบภายใน หมายความว่า กิจการต่าง ๆ ภายในองค์การบริหารของกรุงเทพมหานครนั้นตกเป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 49 ที่ระบุไว้ว่า ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

จากการที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ตามระบบการบริหารกรุงเทพนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนแล้ว ยังถูกกำหนดให้เป็นผู้นำทางการบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่องานทุก ๆ อย่างในกิจการของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องวางแผนปฏิบัติงาน ตรวจสอบ และควบคุมให้บังเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุด ในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามระบอบบริหารของกรุงเทพมหานครนี้ นายชำนาญ ยุวบูรณ์ อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ได้กล่าวว่า [32]

"...นายกเทศมนตรี (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง มิใช่เพียงทำหน้าที่เป็นประธานในทางประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ เท่านั้น นายกเทศมนตรี (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) อาจมอบหมายให้เทศมนตรี (รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในคณะปฏิบัติงานแทนในกรณีไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรี (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ก็ต้องรับผิดชอบอยู่ตลอดไป..."

---

[32] ชำนาญ ยุวบูรณ์, "คำบรรยายเรื่องผู้บริหารงานเทศบาล," ข่าวสารเทศบาลนครกรุงเทพฯ ปีที่ 1 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2504), หน้า 5.

ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

การปกครองของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง ความรับผิดชอบนี้เป็นไปในทางการเมือง เพราะหากว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารงานเป็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การเลือกตั้งในคราวต่อไป ประชาชนก็จะไม่เลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งอีก และในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้องรับผิดชอบต่อสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้จะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 52 (8) ที่ได้บัญญัติว่า สภากรุงเทพมหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน และนอกจากนั้นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครยังมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามและขอเปิดอภิปรายการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ตามมาตรา 36 และมาตรา 37 เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของผู้ว่าราชกรุงเทพมหานครจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและต่อสภากรุงเทพมหานครอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อสภากรุงเทพมหานครนั้น ไม่มีลักษณะเด็ดขาดและรุนแรง ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครใช้หลักการปกครองคล้ายกับระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในสหรัฐอเมริกาเอง แม้ว่าสภาจะมีหน้าที่ควบคุมประธานาธิบดีโดยการฟ้องให้ขับออกจากตำแหน่ง

(impeachment) ซึ่งในกรณีที่จะฟ้องร้องให้ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ก็ต้องเป็นกรณีที่เป็นกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง เช่น รับสินบน ประพฤติตนไม่เหมาะสม กระทำความผิดทางอาญาร้ายแรงหรืออุกฉกรรจ์ต่าง ๆ และการออกเสียงขับไล่ประธานาธิบดีก็จะต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของสภาสูง จึงจะมีอำนาจลงโทษและถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ และการฟ้องร้องเพื่อขับไล่ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งนั้นไม่อาจจะนำมาใช้สำหรับในกรณีที่ไม่พอใจในนโยบายหรือขาดความเชื่อมั่นในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของประธานาธิบดี และเป็นที่ทราบกันดีว่า ประธานาธิบดีผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้วขอเพียงมีชีวิตอยู่เท่านั้นก็สามารถจะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ครบวาระที่ได้รับเลือกตั้งมา [33]

ในทำนองเดียวกัน ระบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแม้ว่าจะต้องรับผิดชอบต่อสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 52 (8) ที่ระบุให้สภากรุงเทพมหานครมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง ก็เป็นการยากที่สภาสภากรุงเทพมหานครจะทำเช่นนั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากกรณีความผิดของผู้ว่าราชกากรุงเทพมหานครจะต้องเป็นกรณีที่ร้ายแรงจริง ๆ และการที่จะมีมติได้ก็จะต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

สำหรับในกรณีของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครชุดปัจจุบัน ซึ่งผลจากเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 ปรากฏว่า ฝ่ายบริหารได้แก่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง สังกัดกลุ่มรวมพลัง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สมาชิกสภา

---

[33] Peltason, Understanding the Constitution, p. 181.

กรุงเทพมหานครส่วนใหญ่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกับฝ่ายบริหาร และมีสมาชิกสภาอยู่เป็นจำนวน 35 คน ซึ่งเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีความขัดแย้งกัน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ จะใช้อำนาจในการลงมติเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งตามมาตรา 52 (8) ทั้งนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าเป็นเพราะ

ประการแรก ในการที่จะใช้อำนาจของสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 52 (8) นี้ได้ จะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏชัดว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำความผิดอย่างร้ายแรงจริง ๆ เท่านั้น เช่น ความผิดฐานรับสินบน ต่อคดีอาญาอุกฉกรรจ์ หรือความผิดอื่นใดอันเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงต่อกรุงเทพมหานคร หรือต่อประชาชน หรือต่อราชการ ซึ่งเท่าที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบันประพฤติปฏิบัติผิดตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ นอกจากนี้ ภาพพจน์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ปรากฏต่อสายตาของประชาชนและสื่อมวลชนมองว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชกรุงเทพมหานครคนปัจจุบันเป็นคน "มือสะอาด" จึงทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ไม่กล้าใช้อำนาจดังกล่าว เพราะหากใช้ไปแล้ว ถ้าไม่มีความผิดปรากฏชัดแจ้งก็เกรงว่าตนเองจะถูกมองด้วยสายตาที่ไม่ดีจากประชาชนและสื่อมวลชนโดยทั่วไปอันจะกลายเป็นทำให้คะแนนนิยมของตนเองต้องเสียไปด้วย

ประการที่สอง อิทธิพลจากบุคคลิกภาพส่วนตัวของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน ซึ่งเป็นคนที่ค่อนข้างจะเข้มแข็ง เด็ดเดี่ยว และเอาจริงเอาจังกับงานในความรับผิดชอบ ประกอบกับบารมีส่วนตัวของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเอง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ไม่กล้าจะใช้อำนาจตามมาตรานี้โดยไม่คำนึงอย่างรอบคอบ เพราะหากทำไปแล้วจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีต่อตนเอง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากเป็นบุคคลอื่นที่มิใช่ พลตรีจำลอง

ศรีเมือง นี้แล้ว ก็คงจะโดนโจมตีจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็อาจเป็นได้

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 36 ในเรื่องของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจจะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรเปิดเผยหรือถ้าเปิดเผยแล้วจะเป็นเรื่องเสียหายต่อทางราชการ และมาตรา 37 ในเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจในการที่จะลงมติที่จะให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อสภากรุงเทพมหานครนั้นมีน้อยมาก ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าจะทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ค่อยจะให้ความสำคัญต่อสภากรุงเทพมหานครเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะต้องพยายามทุ่มเทการปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบให้กับประชาชนมากกว่า เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงมีความผูกพันต่อประชาชน และการที่ประชาชนได้เลือกบุคคลที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประชาชนก็จะคอยควบคุมให้ความสนใจอยู่ตลอดเวลา และมีความกระตือรือล้นในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น[34] นอกจากนี้ ก็จะเป็นการสร้างคะแนนนิยมให้กับตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเอง เพื่อหวังผลในการเลือกตั้งในครั้งต่อไปด้วย

---

[34] จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์, "ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาเปรียบเทียบกรณีเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแค และเทศบาลเทศบาลตำบลแก่งคอย", หน้า 73-74.

บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสภากรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้น จากการที่กฎหมายได้กำหนดไว้เช่นนี้ จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ถูกควบคุมโดยสภากรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเช่นกัน ดังนั้น ในการที่จะพิจารณาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสภากรุงเทพมหานครนั้น จึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยที่สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการเสนอร่างข้อบัญญัติ

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเท่านั้นที่จะสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งการเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอร่างข้อบัญญัติใด ๆ ขึ้นมาเพื่อใช้ในการบริหารกิจการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครได้ หรือเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องเดียวกันกับที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสนอเข้าสู่สภา แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ๆ ในรายละเอียดบางประการ จึงได้ทำการเสนอร่างข้อบัญญัติในเรื่องเดียวกันนั้นขึ้นมาใหม่ โดยปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดหรือในบางมาตราที่ตนเห็นสมควรแล้วเสนอสู่สภากรุงเทพมหานครก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอร่างข้อบัญญัติก็จะต้องมีสมาชิกสภาลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ซึ่งเท่า

กับว่าเป็นการกำหนดข้อจำกัดในการเสนอร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และเป็นการให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วยกันช่วยกันกลั่นกรองและพิจารณาเห็นสมควรหรือไม่สมควรในร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาด้วยกันเสนอขึ้นมาเสียชั้นหนึ่งก่อน แต่สำหรับร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีผู้รับรอง ดังนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงสามารถจะเสนอร่างข้อบัญญัติใด ๆ ที่ตนเห็นสมควรได้อย่างเป็นอิสระ

นอกจากนี้ ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งในการเสนอร่างข้อบัญญัติของสมาชิกสภา ก็คือ ร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสียก่อน ซึ่งเท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาเข้ามาก้าวก่ายเกี่ยวกับการเงินและการคลังของกรุงเทพมหานคร

2. บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้ทำการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและลงมติเห็นชอบแล้ว ประธานสภากรุงเทพมหานครก็จะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครลงมติเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ว่าราชกรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะส่งร่างข้อบัญญัติที่ไม่เห็นชอบด้วยนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยให้สภากรุงเทพมหานคร ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภา เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่ ซึ่งหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งให้สภากรุงเทพมหานครภายในเวลาดังกล่าวก็ให้ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วย และประธานสภากรุงเทพมหานครจะลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยและส่งให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่นั้น กฎหมายกำหนดให้สภากรุงเทพมหานครจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัตินั้นกลับให้สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งการกำหนดระยะเวลาไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครได้มีเวลาในการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อให้สภากรุงเทพมหานครได้มีโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัตินั้น ๆ ให้ตรงกับความต้องการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปรับปรุงแก้ไขจนอยู่ในระดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้เพราะ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะนำกฎหมายนั้น ๆ ไปบังคับใช้ในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครนั่นเอง แต่กฎหมายก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้คือ ถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับการเงิน สภากรุงเทพมหานครก็อาจยกขึ้นพิจารณาได้ทันที

แต่ถ้าสภากรุงเทพมหานครมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ประธานสภากรุงเทพมหานครก็จะส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้องลงนามในร่างข้อบัญญัติเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ลงนามภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้นจากประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานสภากรุงเทพมหานครก็จะต้องลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป [35]

---

[35] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 100 และ มาตรา 101.

จะเห็นได้ว่า การที่สภากรุงเทพมหานครจะยืนยันที่จะใช้ร่างข้อบัญญัติเดิม อันมีผลทำให้อำนาจยับยั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหมดไปนั้น จะต้องมีการลงมติด้วยคะแนนเสียงถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ซึ่งก็นับว่าเป็นมติที่กำหนดไว้สูงมาก และยากที่จะเกิดขึ้นได้ และหากว่าสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากกลุ่ม/พรรคการเมืองที่ต่างกัน โดยที่ไม่มีกลุ่ม/พรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากเกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดแล้ว ก็เป็นการยากที่จะลงมติที่จะใช้ร่างข้อบัญญัติเดิม สภาพดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่า กฎหมายกำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในด้านการยับยั้งกฎหมาย (veto) ไว้สูงมาก สภากรุงเทพมหานครแทบไม่มีโอกาสที่จะถ่วงรั้งอำนาจกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เลย

แต่ในขณะเดียวกัน ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ร่างข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยและตกไปนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะเสนอใหม่ได้เมื่อเลยกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ซึ่งเท่ากับว่าร่างข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยและตกไปนั้น ไม่เป็นอันเสร็จเด็ดขาด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่าจำเป็นต้องใช้ร่างข้อบัญญัตินั้นประกาศเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร

3. บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

ในการบริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของทางราชการได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เงิน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหาร ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 103 จึงบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานคร

โดยบัญญัติว่า "งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครให้ทำเป็นพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ.." จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร การเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วยสภากรุงเทพมหานครก็จะทำการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น และส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

แต่ถ้าสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สภากรุงเทพมหานครก็จะต้องตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นมาจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะมีบทบาทในการตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 7 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และถ้าสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นก็เป็นอันตกไป แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็กำหนดให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อนได้ และในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีบทบาทที่สำคัญที่จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น นับเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่ง เพราะแม้ว่า สภากรุงเทพมหานครจะไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ทางฝ่ายบริหารเสนอ ก็ไม่มีผลกระทบต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างรุนแรงแต่ประการใด ไม่เหมือนกับกรณีของเทศบาล ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณแล้ว คณะเทศบาลจะต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับมติของสภาเทศบาล แต่สำหรับกรณีของกรุงเทพมหานคร

ไม่เป็นเช่นนั้น เพราะหากสภากรุงเทพมหานครไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ยังสามารถใช้ข้อบัญญัติงบประมาณในปีงบประมาณที่แล้วมาไปพลางก่อนได้ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย ซึ่งจากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีบทบาทและอำนาจที่เหนือกว่าสภากรุงเทพมหานครได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสภากรุงเทพมหานครนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหากสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีอำนาจอันเด็ดขาดและรุนแรง คือ การเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ จากการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีบทบาทในการเสนอร่างข้อบัญญัติได้อีกด้วย จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในทางนิติบัญญัติอีกทางหนึ่งด้วย ส่วนบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้น หากสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็สามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจยับยั้งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบได้อีกด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง ตามสมมติฐานข้อที่ 1 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น