บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียและการพ้นสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลนั้น เป็นการปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงมีการจัดการปกครองหลายครั้ง ทั้งในรูปแบบและวิธีการ ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่เราควรจะศึกษา ทำความเข้าใจถึงวิวัฒนาการ ความเป็นมาของรูปแบบและวิธีการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลก่อนที่จะมีการพัฒนามาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3.1 ระบบการเมืองการปกครอง โครงสร้าง รูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ก่อนที่จะศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้เข้าใจนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องระบบการเมืองการปกครอง และโครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการจัดระบบการปกครองภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.1.1 ระบบการเมืองการปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย การจัดระเบียบบริหารของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสามส่วน[1] คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างส่วนกลางนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีโดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง

---

[1] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). **งานวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 69.

โดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการบริหารประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และมีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมและหมุนเวียนออกจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี[2] และมีรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่กระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะในสาธารณรัฐฝรั่งเศสรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่น ๆ ในการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับโครงสร้างส่วนภูมิภาคนั้นจะมีจังหวัดซึ่งมีผู้ว่ารัฐการจังหวัด (préfet) เป็นหัวหน้า ผู้ว่ารัฐการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นอกจากจะมีสถานะเป็นภูมิภาคแล้ว จังหวัดยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย ก่อน ค.ศ. 1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะบริหารงานจังหวัดในฐานะภูมิภาคแล้ว ผู้ว่ารัฐการจังหวัดยังต้องทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นของจังหวัดที่อยู่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับโครงสร้างท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาล (Commune[3]) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และภาค (Région) ซึ่งอาจพิจารณารายละเอียดได้ดังนี้

3.1.2 โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

3.1.2.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้[4]

1) ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุด และเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

2) นายกรัฐมนตรี มากจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ

3) รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

---

[2] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร. หน้า 2.

[3] คอมมูน (commune) หรือเทศบาล มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ของตนเองจากภยันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจากโจรผู้ร้าย คนจรจัด หรือแม้แต่จากผู้ปกครองนคร โปรดดูเรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

[4] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 2-8.

3.1.2.1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (local state government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคนี้เป็นการบริหารราชการส่วนกลางโดยมีการแบ่งอำนาจออกไป (déconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

ในอดีตการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองระดับ คือ จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลาง คือ ผู้ว่ารัฐการจังหวัด (Préfet) และนายอำเภอ (Sub-préfet) เป็นผู้มีอำนาจดูแลการปกครองในระดับนี้ ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้น ๆ ไปพร้อมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้นเป็นสามระดับ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

1) ผู้ว่ารัฐการจังหวัด (Préfet)

ผู้ว่ารัฐการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ผู้ว่ารัฐการจังหวัดถือว่าเป็นสถาบันทางการบริหารปกครองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากแต่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลทางการปกครอง (la tutelle administrative) เหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านกระทำ องค์กรและการคลัง อย่างไรก็ดี ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 อำนาจในส่วนนี้ได้ถูกตัดออกไปโดยถูกโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง (tribunaux administratifs) และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค[5] (les Chambres régionals des comptes) เหลือแต่เพียงอำนาจในการกำกับดูแลภายหลัง (posteriori) การกระทำของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หากเห็นว่าการ

[5] ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres régionals des comptes) มีหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 26 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภาคของฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) การควบคุมบัญชี (le contrÔle comptable) 2) การควบคุมงบประมาณ (le contrôle budgétaire) 3) การควบคุมการบริหารงบประมาณ (le contrÔle budgétaire) โปรดดู เรื่องเดียวกัน. หน้า 121-124.

กระทำการใด ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

ในปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (representant de l'Etat) ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ และคณะรัฐมนตรีในการดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ให้การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลต่าง ๆ ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงเป็นผู้แทนของรัฐในการทำนิติกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาค (Région) ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้น ๆ อีกตำแหน่งหนึ่ง ประการที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l' Etat dans le département) แต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงการประสานงานและดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของข้าราชการภายในจังหวัดเท่านั้น แต่ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหาร ครู พนักงานการสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ)

(2) หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

จากกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1992 หน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางอาจจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อลงไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่นอกศูนย์กลาง โดยต้องกำหนดเป็นเขตภาค (circonscriptions régionales) เขตจังหวัด (criconscriptions départementales) และเขตอำเภอ (circonscriptions d'arrondissements) ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องออกไปจัดตั้งหน่วยงานของตนในแต่ละเขต หากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้น ๆ

3.1.2.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น[6]

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมันนี้ก็คือ การมุ่งขจัดความแตกต่างในหมู่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่าง ๆ ที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยงานหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่าง ๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ คอมมูน (Commune) หรือเทศบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งลักษณะ

[6] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 . หน้า 72-74.

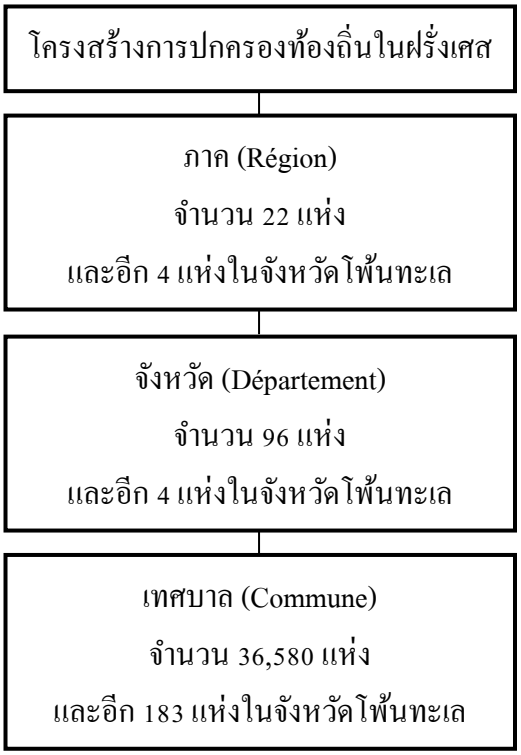
เด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (standardization and equalization) เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานคือ คอมมูนหรือเทศบาลกับรัฐบาลกลาง จึงได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้น เรียกว่า เดอปาร์ตมอง (Département) หรือจังหวัด และแขวง (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ โดยเริ่มแรกนั้นมีความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับคอมมูน แต่เมื่อรัฐบาลของจาโคแบ็ง (Jacobin) ในขณะนั้น พบว่าฝ่ายต่อต้านซึ่งยังคงมีอยู่ทั่วไปในเขตชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ อาจจะชนะการเลือกตั้ง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ ผู้ตรวจการ (Commissioners) ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยอ้างเหตุผลว่า สาธารณรัฐนั้นเป็นหนึ่งเดียวและแบ่งแยกไม่ได้ (the one and indivisible republic')

ในสมัยการปกครองของ นโปเลียน (Napoleon)ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการบริหารปกครองของประเทศ แต่ทั้งนี้ในส่วนของการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นความเปลี่ยนแปลงภายใต้โครงสร้าง (New System, Old Structure) โดยที่ในปี ค.ศ.1800 การบริหารในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ (Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหาร ปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง (ลงนามแต่งตั้งโดยตัว นโปเลียนเอง) โดยที่คณะของชนชั้นนำท้องถิ่น (Notables) ประมาณ 16 - 24 คน คอยช่วยเหลือการบริหาร ในลักษณะที่คล้ายกับสภา (general councils) ส่วนเขตการปกครองในรูปแบบของ แขวง (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น อาร์องดิสเซอม็อง (Arrondissement) หรืออำเภอ โดยมีสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นองค์กรบริหารภายใต้การควบคุมของ นายอำเภอ (Sub-préfet)

จากแนวคิดทางการปกครองในสมัย นโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบบราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหารของประเทศ ส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลางผ่านโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ โครงสร้างการ บริหารนอกศูนย์กลางเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 ในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสจึงได้เกิดขึ้น

ในเบื้องแรกของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฟรังซัวส์ มิตเตอร์อง (François Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีกฎหมายอื่น ๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three – tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région), จังหวัด (Département), และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศนอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย 1) การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และ 2) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)



แผนภาพ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศฝรั่งเศส

3.1.2.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.2.1 เทศบาล (Commune)

คอมมูน หรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ

550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน[7]

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่ อีกทั้งยังสะท้อน ถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์ สังคมของชุมชนอย่างแท้จริง คอมมูน(Commune) หรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 - 12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูน (Commune) ในฐานะที่เป็นหน่วยการทางปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1884 อันเป็นผลมาจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884) ครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท

โดยทั่วไป เทศบาลหรือคอมมูน จะถูกมองว่าเป็นหน่วยการทางปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งของประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุตนเอง (identify) เข้ากับคอมมูน ที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้น เปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (symbol of civic identification) ด้วยจำนวนที่มากและความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการทางปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ อย่างไรก็ดีอาจจะแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ในสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)[8]

เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท ด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้ จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันในระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใด จัดทำด้วยตนเองไม่ได้

(2) เทศบาลขนาดใหญ่

เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร ไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่น ๆ ดังเช่นเทศบาลขนาดเล็ก จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

3.1.2.2.2 จังหวัด (Département)

---

[7] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 . หน้า 75.

[8] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 . หน้า 75.

จังหวัดไม่ใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติ ดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้น ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (intermédiate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่น เข้ากับรัฐส่วนกลาง กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบ การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และศาลาว่าการจังหวัดจะเปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวม หรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความตกลงทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (conseil générlal) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) โดยมีงบประมาณ, อำนาจหน้าที่, บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง

3.1.2.2.3 ภาค (Région)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในปี ค.ศ.1956 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดให้มี เขตจัดตั้งในระดับภาค (programme régions) จำนวน 22 แห่งขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงได้มีการรวบเอาจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่าง ๆ ในระดับภาค

รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERs) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา[9]

ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1969 เมื่อนายพลเดอโกลล์ (le général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ.1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม จัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็น องค์กรมหาชนอิสระ (établissement public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค[10] อย่างไรก็ดี ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (The Guichard Report) ซึ่งได้กล่าวว่า รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลแม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (centralisation without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ[11] ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น โดยมีองค์ 3 องค์กร คือ[12] สภาภาค (conseil régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (président du conseil régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยง

---

[9] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 . หน้า 76-77.

[10] นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 58.

[11] Alan Norton, **Internation Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies,** pp. 124..

[12] นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 58

เพื่อทำหน้าที่วางกรอบ สนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

3.1.2.2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (les grandes villes) คือ เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Mareseille เกาะ Corse จังหวัดโพ้นทะเล (départe,ents d's outré-mer หรือ DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outré-mer หรือ TOM)[13]

1) นครปารีส

นครปารีสหรือ Ville-de-Paris นี้เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (Région) ที่ชื่อว่า Ile-de-France แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขตพิเศษอยู่แล้วตั้งแต่การออกกฎหมายในปี ค.ศ.1884 ในปัจจุบัน การบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เป็นทั้งเทศบาล (Commune) และจังหวัด (Département) นอกจากนี้ ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกในปี ค.ศ.1982 ก็ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ (arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน[14]

1.1) เทศบาลนครปารีส

นับแต่กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ.1975 กำหนดให้นครปารีสมีเทศบาลเมืองปารีส โดยโครงสร้างทางการบริหารก็เป็นเช่นเดียวกันกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วย สภานครปารีส (le conseil de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีจำนวนทั้งสิ้น 163 คน และฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยกันเอง

โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีสก็มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกมนตรีของเทศบาลอื่นๆ เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่น (municipal police) เพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสต้องรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน, รักษาความเป็นระเบียบของตลาด และดูแลการจราจร เป็นต้น

1.2) จังหวัดปารีส

พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่ครั้งที่ได้ออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ.1871 ดังนั้น พื้นที่ของนคร

---

[13] นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 62

[14] นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 64

ปารีสจึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน ด้วยเหตุนั้น หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจยกเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ถ่ายโอนลงมาจึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภาจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไป แต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันกล่าวคือ สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส, งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะ เรียกว่า Prefect of Police

1.3) เขต (arrondissements)

พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (arrondissements) จำนวน 20 เขต ซึ่งจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตจะมีสภาเขต (conseil d' arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (le maire d' arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรกได้แก่ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองได้แก่ สมาชิกสภาเขต (conseillers d' arrondissement) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้น ๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้จะมีจำนวนเท่ากับสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครที่ได้รับเลือกในเขตนั้น แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนและไม่เกิน 40 คน[15] ส่วนนายกเทศมนตรีเขต จะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร์ การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน อำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เขตจะมีงบประมาณ

---

[15] นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 65.

เพื่อใช้ในการบริหารที่เป็นของตนเอง โดยจะเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตจะถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีส

2) เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (Commune) เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ.1982 ฉบับเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ไม่มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง โดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่าง ๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส[16]

3.1.2.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ จะมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร โดยจารีตทางการปกครองแล้วการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร และการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ ให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน[17]

3.1.2.3.1 เทศบาล

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย

---

[16] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 80.

[17] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 80.

สภาเทศบาล (conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับชั้น เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 9 คน, จำนวนประชากร 100 - 499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 11 คน, จำนวนประชากร 500 - 1,499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 15 คน และจะเรียงเป็นลำดับชั้นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ โดยจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดที่มีได้คือ 69 คนในเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 300,00 คน[18]

การประชุมสภาปกติจะต้องมีขึ้นอย่างน้อยทุกๆ 3 เดือน หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีความสำคัญ นอกจากนี้หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งในเทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก (absolute majority) โดยทั่วไป สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องดังต่อไปนี้[19]

- การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล
- การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ
- การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
- การเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

นอกจากนี้ สมาชิกสภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย อาทิเช่น การเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี (adjoint), คณะกรรมาธิการของสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานอื่นๆ เช่น โรงพยาบาล, หน่วยงานวิสาหกิจรวม, องค์กรความร่วมมือรัฐ - เอกชน, หรือหน่วยงานระดับชาติ เป็นต้น อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ, การจัดระบบและปรับปรุงถนนสายหลัก, การจัดตั้งหน่วยงานและกระจายความช่วยเหลือในด้านการสังคมสงเคราะห์, การจัดตั้งองค์กรสาธารณะกุศล เป็นต้น

---

[18] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 81.

[19] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 81-82.

สภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ (standing committees) เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การวางแผนเมือง, การวางแผนพัฒนา, การพิจารณางบประมาณและการคลัง, ดูแลตรวจสอบการส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra - municipal committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

2) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี (maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย ที่น่าสนใจก็คือ นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres)

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง คณะเทศมนตรี (adjoints) เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี โดยกฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรีอย่างน้อย 1 คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้ง เทศมนตรีพิเศษ (special adjoints) เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานด้านกิจการตำรวจ, การดูแลท้องที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง (agent de l' Etat) และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล (organe exécutif de la commune) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1) นายกเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐ

ในฐานะตัวแทนของรัฐ นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน, การทะเบียนและการสำรวจสำมะโนประชากร, ดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การเกณฑ์ทหาร, การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ด้านงานตำรวจ (officers of the judicial police) ซึ่งโดยทั่วไป หน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐเหล่านี้จะถูกถ่ายโอนลงไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

2.2) นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาล

โดยทั่วไปบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล : นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เรียกประชุมสภา กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติ และยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย

ประการที่สอง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล : อำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาล ในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรี ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในด้านการเงินการคลัง, การดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาล, การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้ผู้ที่ดำเนินการบริหารได้แก่นายกเทศมนตรี

ประการที่สาม เกี่ยวกับ*การบริหารงานของเทศบาล* : นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาล ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสำนักงานเทศบาล จึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป เช่น การแต่งตั้ง, การเลื่อนตำแหน่ง, การพิจารณาลงโทษ เป็นต้น

3.1.2.3.2 จังหวัด

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ แยกออกเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด (conseil général) และฝ่ายบริหารคือ ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) และนอกจากนี้ยังมี คณะกรรมาธิการจังหวัด (departmental bureau) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

1) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบไปด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้น ส่วนการเลือกตั้งจะแบ่งไปตามเขตที่เรียกว่า กังตอง (canton) แต่ละกังตองมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 1 คน ส่วนจำนวนกังตองในเขตจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้นๆ สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุก ๆ 3 ปีสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยทั่วไปก็คล้ายคลึงกับสภาเทศบาล เว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กำหนดไว้เพิ่มเติมสำหรับจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัดสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัด เป็นต้น กล่าวได้ว่า สภาจังหวัดมี

อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามหลัก "ความสามารถทั่วไป" (general competence) ที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด[20]

2) ประธานสภาจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรี

3) คณะกรรมาธิการจังหวัด

คณะกรรมาธิการจังหวัดมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 10 - 15 คน ประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด, รองประธานสภาจังหวัด 4 - 10 คน, และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภา คณะกรรมาธิการจังหวัดไม่ถือว่าเป็นคณะผู้บริหารของประธานสภาจังหวัดและไม่ได้ร่วมใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการทำการต่าง ๆ แทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ

3.1.2.3.3 ภาค

โครงสร้างองค์กรของภาคจะประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา, ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร, และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social - ECOSOCs) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สภาภาค

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มี บทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนกล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) และกำหนดแผนพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค โดยอยู่ภายใต้กรอบของแผนระดับชาติและต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ภายในภาค

---

[20] Alan Norton, **Internation Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies,** pp. 177-178.

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัดและเทศบาล สมาชิกสภาภาคยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งไม่มีในสภาเทศบาลและสภาจังหวัด นั่นคือ การทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (sénateur)

สภาภาคยังอาจมอบหมายอำนาจบางอย่างไปยัง คณะกรรมาธิการภาค (regional bureau) เพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนสภาได้เช่นเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมาธิการจังหวัด

2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

คณะกรรมการนี้จะมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ, ตัวแทนของสหภาพแรงงาน, ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค, และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี[21]

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

3) องค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานสภาภาคมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาค มีที่มาโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาภาคและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัด (เว้นแต่ในบางเรื่องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ตำรวจจราจร) แต่จะเน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนและการวิจัย และจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารจัดการกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาคอาจแบ่งเบาภาระโดยมอบหมายภารกิจหน้าที่และอำนาจในการลงนามให้กับรองประธานสภาภาค หรือมอบหมายเฉพาะอำนาจในการลงนามให้กับข้าราชการดำเนินการแทนได้

3.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อน ค.ศ. 1982 สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีท้องถิ่นเพียง 2 รูปแบบ คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารจังหวัด ต่างมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปอย่างกว้างขวาง (Compétence Générale) ในการทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำกิจการพื้นฐานทั่วไป ในขณะที่จังหวัดจะทำกิจการที่มีขนาดใหญ่ และเทศบาลไม่สามารถทำได้ภายหลัง ค.ศ. 1982 เทศบาล และจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ทั่วไป

[21] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 85.

เช่นนี้อยู่ แต่เนื่องจากได้เกิดการปรับปรุงท้องถิ่นรูปแบบที่สาม คือ ภาค (Région) ขึ้น และรัฐต้องการโอนอำนาจที่เดิมเคยเป็นของตนให้แก่ท้องถิ่น กฎหมายหลายฉบับหลังปี ค.ศ. 1982 จึงบัญญัติอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทและของรัฐไว้โดยชัดแจ้ง อาจสรุปได้ดังนี้[22]

1) การฝึกฝนวิชาชีพ ส่วนนี้จะแบ่งระหว่างรัฐกับภาค โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการนี้ได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐมีอำนาจในเรื่องของการเงิน การศึกษาและประสบการณ์กิจกรรมการฝึกฝนอาชีพที่เกี่ยวข้องกันสองภาคขึ้นไป หรือการฝึกฝนของบุคคลพิเศษ เช่น ผู้พิการ ผู้ไม่มีสัญชาติฝรั่งเศส หรือผู้อพยพเข้ามา รวมตลอดถึงการเป็นผู้ประสานงานโดยภาพรวม

2) เรื่องที่อยู่อาศัย อำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจที่ซับซ้อนมากที่สุดเพราะหน่วยงานทั้ง 4 หน่วย ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ รัฐทำหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินแต่ละปีสูงมาก นโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยมักจะเป็นเรื่องของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐให้ความช่วยเหลือแล้วก็ได้

3) การวางแผน การพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่ เทศบาลสามารถกำหนดและจัดทำข้อตกลงระหว่างเทศบาลเพื่อพัฒนาจัดการพื้นที่ได้ ข้อตกลงเหล่านี้มีลักษณะยืดหยุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเองการกำหนดแนวโน้มการพัฒนาในระยะกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริการสาธารณะ

จังหวัดมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องการก่อสร้างในชนบท โดยการกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือ การให้ยืม หรือการให้เงินสนับสนุน ส่วนภาค รับหน้าที่ ที่มาจากสำนักนายกรัฐมนตรี ในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการประสานงานกับจังหวัด รวมถึงการควบคุมบริษัทที่ทำการพัฒนาต่าง ๆ ในภาค อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้ ภาค มีหน้าที่สำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนด้วย ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982

4) การพัฒนาเมืองในเรื่องนี้ หน้าที่ของรัฐมีลักษณะคาบเกี่ยวกันเป็นอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์ในการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นมีลักษณะไม่บังคับและมีข้อจำกัด การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการ

---

[22] โภคิน พลกุล และคณะ. (2538). ***รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่แองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น***. กรุงเทพฯ: รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.หน้า 218-221.

พัฒนาเมือง ใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

5) ท่าเรือและทางน้ำ การก่อสร้าง การปรับปรุง และการใช้ทางน้ำและท่าเรือในแม่น้ำเป็นอำนาจของภาค ในขณะที่ท่าเรือทางทะเลเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนเทศบาลมีอำนาจในเรื่องท่าเรือท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้การแทรกแซงของรัฐในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และประเทศ

6) การศึกษา แนวคิดหลักถือว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในทางวิชาการในเรื่องบุคลากร โรงเรียนระดับอนุบาลและประถมเป็นเรื่องของเทศบาล โรงเรียนระดับมัธยมเป็นเรื่องของจังหวัด โรงเรียนระดับมัธยม 4-5 และการศึกษาพิเศษต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของภาค

7) การขนส่งนักเรียน จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงาน

8) กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย หลักก็คือ จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นที่ตกอยู่ในภาระหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติและเทศบาลอาจจะมีอำนาจได้ในเรื่อง ที่เกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรค

9) สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม เป็นอำนาจของภาคโดยหลัก แต่มีบางอย่างเป็นอำนาจของเทศบาล เช่น เรื่องห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนศิลปะ หอจดหมายเหตุ

3.2 ระบบการเมืองการปกครอง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งสหราชอาณาจักร

3.2.1 ระบบการเมืองการปกครอง

ในทางการปกครองแล้ว สหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีประวัติศาสตร์และจารีตทางปกครองซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีการปกครองในแบบรัฐสภาและมีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยภาพรวมแล้วระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรจะมีอยู่สองระดับ (two levels) ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย[23]

3.2.2 โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำความเข้าใจถึงการบริหารปกครองภายในพื้นที่ที่เรียกว่า ท้องถิ่น (local governance) เราจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารในระดับอื่น ๆ ที่มีส่วน

[23] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 . หน้า 108.

เกี่ยวข้องสัมพันธ์และทำงานอยู่ในท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม จากนั้นจึงจะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น

3.2.2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ตั้งแต่อดีตเมื่อครั้งการปฏิรูปใหญ่ในปี ค.ศ.1832 (the Great Reform Act of 1832) อำนาจทางการบริหารปกครองของสหราชอาณาจักรจะอยู่บนหลักอธิปไตยหรือความสำคัญสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งมีความหมายโดยนัยว่า อำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา (Westminster) ที่มีความสำคัญสูงสุดและทรงอำนาจในทุกทาง[24] โดยใช้อำนาจทางการบริหารผ่านรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง (The Cabinet and Whitehall)

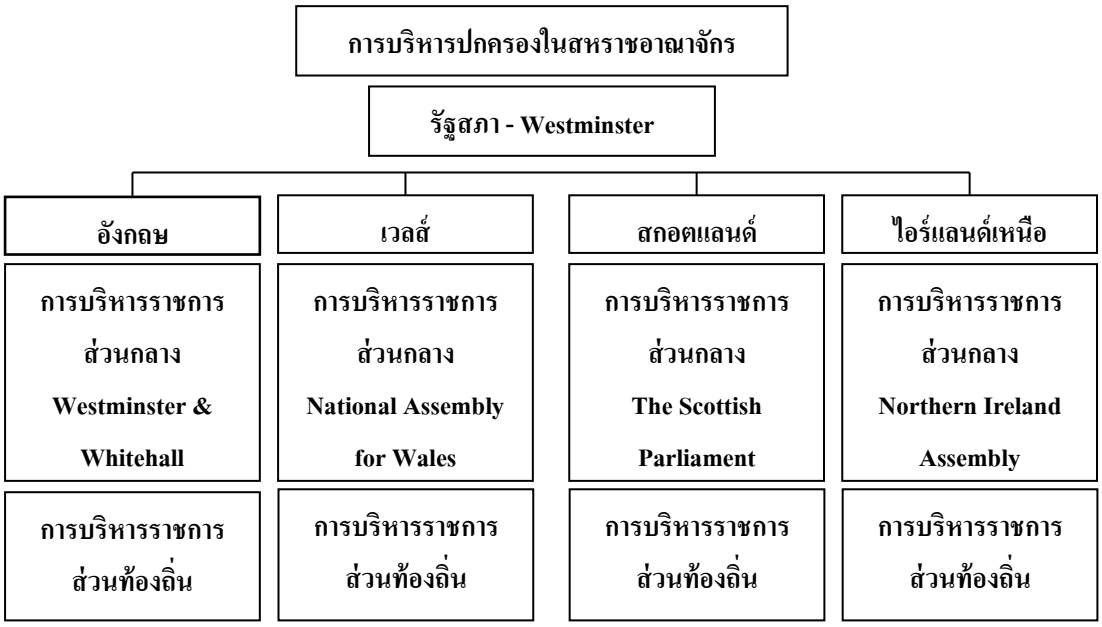
ขณะที่การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ มีสถานะเป็นภูมิภาคหนึ่งของอังกฤษและมีองค์กรการบริหารกิจการภายในภายใต้รูปแบบที่คล้ายกับเป็นกระทรวงหนึ่งของรัฐส่วนกลาง ซึ่งมีการแต่งตั้งรัฐมนตรี (Secretary of State) จากส่วนกลางเข้าไปปกครองดูแล แต่ ในระยะครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ผลจากการเรียกร้องและรณรงค์ความเป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองของประชาชนในทั้งสามส่วน และการเข้ามากุมอำนาจของพรรคแรงงาน (Labour Party) นำโดยนายกรัฐมนตรีนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) ที่เน้นนโยบายภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (Regionalism and Decentralisation) การปกครองในสหราชอาณาจักรก็ได้เกิดการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า การโอนอำนาจ (Devolution)

ผลลัพธ์จากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจได้ทำให้การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือมีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม โดยการโอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารในกิจการภายในของแต่ละประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales/Cynulliad Cenedlaethol Cymru) ในกรณีของเวลส์, รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) ในกรณีของสกอตแลนด์ และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ

---

[24] Vernon Bogdanor. **Devolution in the United Kingdom** (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp.1

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน



อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดแล้วอำนาจที่แต่ละประเทศได้รับจากการ โอนอำนาจนี้มีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ในกรณีของเวลส์ จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติเวลส์ ขณะที่ในสกอตแลนด์ การโอนอำนาจดูจะมีความกว้างขวางกว่า กล่าวคือ เป็นการโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติไปอยู่ที่รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการออกกฎหมายต่าง ๆ ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่ออำนาจของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Westminster) สำหรับกรณีของไอร์แลนด์เหนือ แม้สภาแห่งไอร์แลนด์เหนือจะได้รับการโอนอำนาจ แต่อำนาจจากรัฐส่วนกลางยังคงดำรงอยู่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ดังเช่น รัฐมนตรีประจำกระทรวงกิจการภายในไอร์แลนด์เหนือได้ใช้อำนาจระงับการดำเนินกิจการของสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือในหลายครั้ง นอกจากนี้ การใช้อำนาจของสภาและองค์กรทางการบริหาร ตลอดจนการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งจะมีความแตกต่างจากสองกรณีแรก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนภายในที่มีความขัดแย้งกัน[25]

ภายใต้สภาพการณ์ที่เกิดจากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว จึงเป็นผลให้การปกครองในระดับท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องกิจการภายในซึ่งแต่ละประเทศจะจัดการกันเอง ตามนโยบายขององค์กรทางการบริหารในแต่ละประเทศ ผ่านการรับรองทางกฎหมายในการจัดการท้องถิ่นจากสภาแห่งชาติที่เป็นของตนเอง

---

[25] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 . หน้า 110.

3.2.2.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การกล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร จำเป็นจะต้องแยกแยะออกเป็น 4 พื้นที่ด้วยกัน คือ อังกฤษ, เวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันนี้นั้น จะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันในสองลักษณะ กล่าวคือ ในพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะมีการจัดโครงสร้างในแบบสองชั้น (two tier) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่เคยใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะของโครงสร้างชั้นเดียว (single tier) อันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มต้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980[26]

ก) ประเทศอังกฤษ

ก่อนการปฏิรูปใหญ่ในยุคทศวรรษที่ 1990 ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจะใช้โครงสร้างแบบสองชั้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีโครงสร้างชั้นบน คือ สภาเขต (County Councils) และโครงสร้างชั้นล่าง คือ สภาแขวง (District Councils) ซึ่งมีการปรับใช้ทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท (เว้นแต่การปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอนที่มีโครงสร้างแบบชั้นเดียวภายหลังการยุบส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นบนในปี ค.ศ.1986)

ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างนั้นเกิดสมัย รัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แธชเชอร์ (Margaret Thatcher) ซึ่งต้องการจะปรับโครงสร้างใหม่โดยใช้ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศ แต่ก็ประสบความสำเร็จแต่เพียงบางส่วน เนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลาย ๆ แห่ง สำหรับโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้นั้น เกิดจากการศึกษาของคณะทำงานที่เรียกว่า คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น (Local Government Commission - LGC) ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1992 (Local Government Act 1992) เพื่อทำการศึกษาทบทวนโครงสร้างและเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดทำข้อเสนอและสำรวจประชามติของประชาชน (referendum) เพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างสองชั้นนั้นทำให้การให้บริการประชาชนภายในเขตพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ และสร้างความซ้ำซ้อนและสับสน โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนบนนั้นไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการทำให้การตอบสนองต่อความต้องการและการรับการตรวจสอบจากประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ต่างจากโครงสร้างส่วนล่างที่มีความใกล้ชิดและผูกพันกับประชาชนมากกว่า ดังนั้น การปรับโครงสร้างครั้งนี้จึงมุ่งที่จะยุบเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน ถ่ายโอนอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นใน

[26] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 111.

โครงสร้างส่วนล่างที่มีศักยภาพและมีความพร้อม ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีขนาดเล็กก็จะเน้นการยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมีลักษณะของการผสมผสาน (Hybridity) โดยมีอยู่ทั้งหมด 6 รูปแบบตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ ดังต่อไปนี้[27]

1) ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างในแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง

2) ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่า (Shire Areas) จะมีลักษณะผสมผสาน กล่าวคือ ในพื้นที่บางส่วนที่ประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างจะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว โดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary Authority) ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งพึงพอใจที่จะใช้โครงสร้างแบบเดิมต่อไปคือเป็นระบบสองชั้น

3) ในเขตมหานครลอนดอน (London Area) การจัดโครงสร้างในส่วนนี้จะเป็นแบบสองชั้น ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่งรวมกับ สหการนครลอนดอน (Corporation of the City of London) อีกหนึ่งแห่ง รวมทั้งสิ้น 33 แห่ง ขณะที่ในส่วนของโครงสร้างชั้นบนจะมีสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) ซึ่งจะมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด

การปกครองท้องถิ่นนอกเขตมหานคร เป็นโครงสร้างสองชั้นนี้ได้แก่ สภาเขต (County Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นบน (upper tier) ในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 34 หน่วย และในแต่ละเขต (County) ประกอบไปด้วย สภาแขวง (District Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (lower tier) ในปัจจุบันโครงสร้างในส่วนนี้มีอยู่ทั้งสิ้น 238 หน่วย และอาจถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ การจัดโครงสร้างแบบสองชั้นนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปในปี ค.ศ.1972 – 1974

การจัดโครงสร้างแบบสองชั้นดังกล่าวอยู่บนฐานความคิดที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างชั้นล่างจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน คอยดูแลให้บริการในกิจการขนาดเล็กและสามารถจำกัดพื้นที่บริการเฉพาะชุมชนของตน และทำหน้าที่เป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของชุมชนตามแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการบริหารจัดการ โดยรับหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาด

---

[27] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 113.

ใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่ค่อนข้างสูง และครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชน[28]

การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน ในปัจจุบันการปกครองในเขตมหานครลอนดอนก็ได้กลับมาใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้นอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่งและ สหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) รวมจำนวนทั้งสิ้น 33 แห่ง ขณะที่ในส่วนโครงสร้างชั้นบนจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) อีก 1 แห่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นจากนโยบายของพรรคแรงงานเพื่อทำหน้าที่ในเชิงการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยที่แต่เดิมมิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมีลักษณะเป็นแต่เพียงคณะกรรมการในเชิงนโยบาย แต่ผลจากการออกพระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 ทำให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Assembly) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ตลอดจนได้ให้อำนาจหน้าที่และอำนาจทางการคลังเพื่อทำงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งมหานครลอนดอน

ในส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียวในปัจจุบัน มีอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้[29]

1) สภามหานคร (Metropolitan District Councils) หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 36 แห่ง ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในเขตที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชากรสูง โดยเขตพื้นที่ดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 6 เขต

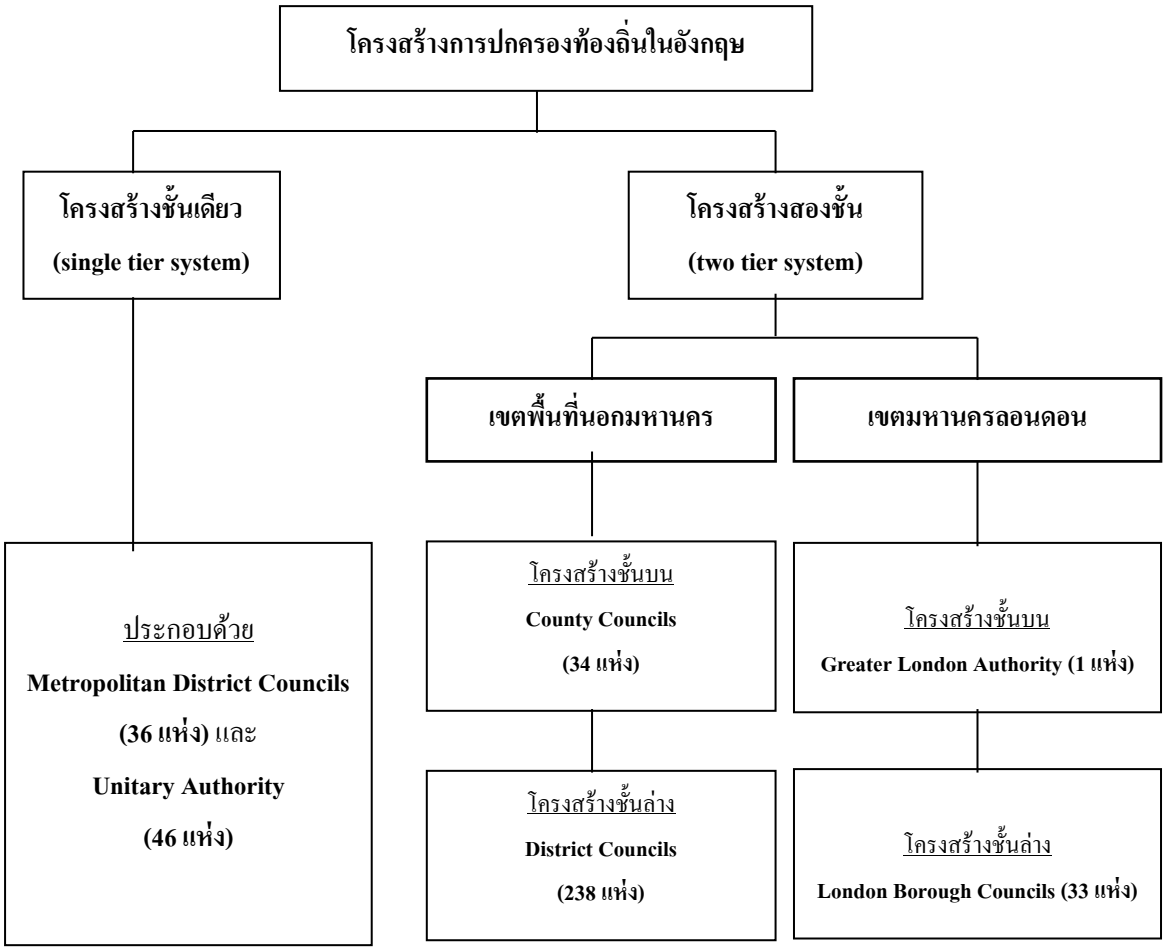
2) สภาเอกรูป (Unitary Authority) การปกครองท้องถิ่นภายใต้รูปแบบนี้จัดตั้งขึ้นในระหว่างปี ค.ศ.1995 - 1998 โดยเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการยุบรวม (amalgamation) เอาหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งได้แก่สภาแขวงเข้าไว้ด้วยกัน ปัจจุบันมีหน่วยการปกครองในรูปแบบนี้ทั้งสิ้น 46 หน่วย เหตุในการปรับเปลี่ยนนั้นเพื่อจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบของประชาชน

---

[28] John Stewart . (2000). **The Nature of British Local Government**. London: MacMillam. page 65-66.

[29] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 115-116.

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ



ข) การปกครองท้องถิ่นในเวลส์

ระบบการปกครองท้องถิ่นของเวลส์ในสมัยปัจจุบันจะแตกต่างจากในอังกฤษที่มีโครงสร้างในแบบผสมผสาน โดยในเวลส์โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีความชัดเจนมากกว่า กล่าวคือ เลือกที่จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดและมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary Authority) เช่นเดียวกันกับในอังกฤษ การจัดโครงสร้างและรูปแบบในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปในยุคทศวรรษที่ 1990 (พร้อมๆกันกับที่เกิดในอังกฤษ) ผ่านการออกกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (เวลส์) ค.ศ.1994 หรือ Local Government (Wales) Act 1994

ค) การปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์

ระบบการปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์ก็ได้เกิดการปฏิรูปในเวลาพร้อม ๆ กับที่เกิดขึ้นในเวลส์ อีกทั้งยังมีรูปแบบและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จากการออก

พระราชบัญญัติที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (สกอตแลนด์) ค.ศ.1994 หรือ Local Government (Scotland) Act 1994 เป็นผลให้มีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นและยกเลิกโครงสร้างแบบสองชั้นมาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นในแบบชั้นเดียวและมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary Authority)

ง) การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ

การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือดูจะมีบทบาทและความสำคัญน้อยกว่าส่วนอื่น ๆ ในสหราชอาณาจักร อีกทั้งการจัดโครงสร้าง รูปแบบ การกำหนดเขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้บริบทของความขัดแย้งทางการเมืองภายใน[30] ดังนั้น ภายใต้ความเคลื่อนไหวเพื่อปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในส่วนอื่น ๆ ของสหราชอาณาจักร การ ปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือจึงเป็นเพียงส่วนเดียวที่มีการปรับตัวน้อยมาก ในปัจจุบันโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแบบชั้นเดียว และมีรูปแบบเดียวที่เรียกว่า สภาแขวง (District Councils)

3.2.2.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal Structure) แต่เดิมจะไม่มีการแยกกันทำงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา แต่จะยึดถือจารีตทางการปกครองที่ว่า สภานั้นมีความสำคัญสูงสุดและมีความสามารถในทุกทาง (omnipotent) ดังนั้นสภาท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ทั้งสองไปพร้อม ๆ กัน อย่างไรก็ดีกรณีดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 เพื่อปรับโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหาร โดยนำเอาโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาปรับใช้ ขณะเดียวกันในฝ่ายสภาเองก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรของสภารูปแบบใหม่ ๆ เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามโครงสร้างใหม่ด้วย ทำให้ปัจจุบันนี้ เราจึงสามารถแยกพิจารณาโครงสร้างภายในตามลักษณะการทำหน้าที่ได้ออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา[31]

3.2.2.2.1 ฝ่ายบริหาร

โครงสร้างทางการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนั้นแต่เดิมจะมีเพียงรูปแบบเดียวอันถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและเป็นลักษณะเด่นในทางการบริหารปกครองของอังกฤษมาช้านาน นั่นคือรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า คณะกรรมการ

---

[30] David Wilson and Chris Game. (1998). **Local Government in the United Kingdom**, 2nd ed. London: Macmillan. Page 52-53, 65-67.

[31] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 117.

(committee form) โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (councilor) โดยตรง เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็จะมีการแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ อาทิ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายสวัสดิการสังคม ฝ่ายการคลัง เป็นต้น โครงสร้างการบริหารแบบนี้จะไม่มีการแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อม ๆ กัน (การบริหารในรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับสุขาภิบาลของไทย แตกต่างตรงที่ของอังกฤษสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง)

อย่างไรก็ดี จารีตทางการบริหารแบบนี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐบาลต้องการปรับระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นเสียใหม่ภายใต้นโยบาย การทำให้ทันสมัย (Modernising) โดยมีเป้าหมายให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมี ประสิทธิภาพ, โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (Efficiency, Transparency and Accountability) ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวที่ชื่อว่า Modern Local Government: In Touch with the People เพื่อเสนอทางเลือกให้กับท้องถิ่นในการปรับโครงสร้างการบริหารภายใต้รูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ (New Political Structures) โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด ซึ่งในสมุดปกขาวดังกล่าวได้เสนอโครงสร้างทางการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นเลือกใช้ใน 3 รูปแบบกว้าง ๆ ได้แก่ (1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (a directly elected mayor with a cabinet), (2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (a cabinet with leader) และ (3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (a directly elected mayor and a council manager)

โครงสร้างการบริหารใหม่ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวเป็นแต่เพียงกรอบโครงสร้างกว้างๆ ส่วนในเรื่องที่เป็นรายละเอียด เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร, การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรี, ที่มาของคณะเทศมนตรี, รูปแบบองค์กรสำหรับตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เหล่านี้ล้วนอยู่ในดุลยพินิจของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะกำหนดกันเองผ่านกระบวนการของการปรึกษาหารือและการทำประชามติภายในชุมชนท้องถิ่นของตน สำหรับรายละเอียดของโครงสร้างการบริหารรูปแบบต่างๆ มีดังต่อไปนี้

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A directly elected mayor with a cabinet)

โครงสร้างการบริหารงานภายใต้รูปแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด โดยทำงานบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเทศมนตรีเหล่านี้ก็จะแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะด้านคล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล โดยมีนายกเทศมนตรี

ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของชุมชน, เสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายไปยังพนักงานท้องถิ่นในการนำไปปฏิบัติผ่านทางคณะเทศมนตรี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายังอาจร่วมกันแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า ผู้จัดการสภา (Chief Executive) และ หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น" (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้จัดการและเลขานุการของฝ่ายบริหารในการให้การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการงานประจำวัน ประสานนโยบายของฝ่ายบริหารไปสู่พนักงานท้องถิ่น และคอยประสานงานกับฝ่ายสภา

การบริหารงานภายใต้โครงสร้างเช่นนี้เป็นรูปแบบการบริหารที่เรียกว่าระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form) เนื่องจากตัวนายกเทศมนตรีจะมีลักษณะเป็นผู้นำทั้งทางการเมืองและการบริหารเพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายในท้องถิ่นทั้งหมดที่ตนได้รับเลือกตั้งโดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงสมาชิกสภาในการบริหารงานมากนัก

(2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A cabinet with a leader)

โครงสร้างการบริหารรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับการบริหารงานเทศบาลของไทย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีซึ่งจะทำหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี โดยที่เหล่าคณะเทศมนตรีจะคัดเลือกจากสมาชิกสภาซึ่งอาจจะกระทำการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้ (ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด) การบริหารงานในรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบแรกอย่างมาก เว้นแต่เพียงว่าผู้บริหารคือนายกเทศมนตรีจำต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากสมาชิกสภามากกว่า เนื่องจากอำนาจในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารอยู่ที่สภา เราจึงอาจเรียกโครงสร้างการบริหารงานแบบนี้ว่าเป็นระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A directly elected mayor and council manager)

รูปแบบการบริหารงานในลักษณะนี้จะคล้ายคลึงกับการบริหารงานของเมืองพัทยา กล่าวคือ จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นและกำหนดกรอบนโยบายแต่เพียงกว้าง ๆ ดังนั้น การแสดงบทบาทของนายกเทศมนตรีจะเป็นไปในรูปของการใช้อิทธิพล ให้การชี้นำ และแสดงภาวะผู้นำของท้องถิ่นมากกว่าการตัดสินใจในกิจการบริหารของท้องถิ่น ขณะที่งานบริหารจริง ๆ จะถูกมอบหมายให้กับ ผู้จัดการสภา (Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังอาจมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า หัวหน้า

สำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) โดยผู้จัดการสภาหรือโดยสภาก็ได้ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและประสานงานกับฝ่ายสภา

(4) โครงสร้างการบริหารสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

ทางเลือกสุดท้ายนี้ก็คือ รูปแบบคณะกรรมการเดิมนั่นเอง กล่าวคือ เป็นการบริหารงานโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภา โดยที่สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องมีความสมดุลทางการเมือง รูปแบบสุดท้ายนี้อาจจะถือได้ว่าเป็น ข้อยกเว้น สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวงที่มีขนาดเล็กคือมีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน ทำให้การนำเอาโครงสร้างใหม่มาใช้อาจจะไม่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการบริหาร[32]

3.2.2.2.2 ฝ่ายสภา

แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารเพื่อทำงานแยกออกจากสภา แต่โดยหลักการแล้วก็ยังคงถือว่า สภาท้องถิ่น (The full council) เป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณและแผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น การงบประมาณและแผนการลงทุน, แผนงานด้านห้องสมุด, แผนงานด้านการพัฒนาการบริการ, แผนงานด้านการดูแลผู้เยาว์, แผนยุทธศาสตร์ด้านการลดอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน, แผนงานด้านการพัฒนา, แผนงานด้านการพัฒนาการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้สภายังอาจให้การรับรองแผนงานหรือยุทธศาสตร์ใหม่ ๆ ที่ออกโดยรัฐบาลส่วนกลางในการนำมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นได้ด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภายังมีอำนาจจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ (committees) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่าง ๆ แทนสภาใหญ่ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้[33]

(1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees) คณะกรรมของสภาก็คือคณะกรรมการที่เคยทำงานภายใต้ระบบเดิม ซึ่งแม้ว่าจะถูกโครงสร้างการบริหารใหม่เข้ามาแทนที่ แต่สภาอาจจะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำงานต่อไปได้ในกิจการที่สภามีอำนาจการตัดสินใจในบางส่วนหรือต้องอาศัยการร่วมกันตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร (quasi - judicial decisions) อันได้แก่ การวางแผนและการออกใบอนุญาตต่างๆ แต่การตัดสินใจใดๆ ของคณะกรรมการนี้ จำต้องนำเข้าที่ประชุมสภาใหญ่เพื่อพิจารณา

(2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees)คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบนี้ ถือได้ว่าเป็นโครงสร้างใหม่ที่สภาท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งขึ้นพร้อมกับการปรับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น สมาชิกของคณะกรรมการนี้

---

[32] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 120.

[33] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 120-122.

จะมาจากการแต่งตั้งของสภาโดยคัดเลือกเอาจากสมาชิกสภาที่มิได้อยู่ในคณะผู้บริหารท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความสมดุลทางการเมือง และคอยติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมถึงมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนสภาในกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งโดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ มีดังต่อไปนี้

- พิจารณาและปรับปรุงนโยบายของสภา
- จัดทำข้อเสนอด้านนโยบายและงบประมาณต่อสภา
- ควบคุมและตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ
- พิจารณาการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้ามา
- มีอำนาจในการเรียกดูและพิจารณาแนวนโยบายหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง
- พิจารณาและตรวจสอบการทำงานและการให้บริการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
- ติดตามและตรวจสอบองค์กรอื่น ๆ ที่ทำงานให้บริการสาธารณะอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น รวมถึงงานด้านการสาธารณสุข (Health Services)

สภาของท้องถิ่นอาจจัดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวนี้หลายชุดก็ได้ โดยจัดแบ่งให้ติดตามตรวจสอบในกิจการเฉพาะต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หรืออาจจะจัดให้มีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบในกิจการสาธารณะที่มิได้จัดทำโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นเองด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องมีคณะกรรมการชุดใหญ่ที่คอยติดตามดูแลกิจการของสภาทั้งหมดอยู่หนึ่งคณะเสมอ

(3) คณะกรรมการวินัยกลาง[34] (Standards Committees)

ในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 ได้กำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อให้สมาชิกเหล่านี้มีแนวปฏิบัติหรือการแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมีกรอบในการปฏิบัติที่เหล่าสมาชิกสภาท้องถิ่นต้อง

---

[34] คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees) คือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้แนวทาง แนะนำและควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง (ทางวินัย) รับเรื่องราวร้องทุกข์ อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา และเสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลางที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อให้สภาพิจารณานำมาบังคับใช้ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โปรดดู จิรวรรณ เดชานิพนธ์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการงานภาครัฐ ศึกษากรณีตัวอย่าง (Best Practice) ในด้านต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักร.** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ออนไลน์ (เข้าถึงได้จาก) http://www.polsci.tu.ac.th/article/article_10.pdf [2560, 9 มิถุนายน]

ปฏิบัติตามเรียกว่า วินัยกลาง (Code of Conduct) จากผลบังคับทางกฎหมายทำให้สภาท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวินัยกลางเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยสมาชิกของคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องในทางหนึ่งทางใดกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งนั้น คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- ให้แนวทาง แนะนำ และควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามวินัย
- รับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา
- เสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลางเพื่อให้สภาพิจารณานำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ

โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำงานร่วมกับองค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 เรียกว่า คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards Board for England)

3.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า ultra vires ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองโดยกฎหมาย เพราะเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า อำนาจที่มิได้กำหนดโดยกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยถือว่า รัฐสภาได้ให้อำนาจตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น ทั้งนี้ รัฐสภาสามารถปรับเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร[35]

โดยหลักการแล้ว รัฐเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น และจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยทั่วไปองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ ชั้นแรก ซึ่งได้แก่ County จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาความเจริญของพื้นที่ การขนส่ง ถนนขนาดใหญ่ การดับเพลิงและตำรวจ องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กลงมาในชั้นที่สองซึ่งได้แก่ District จะรับผิดชอบในเรื่องที่เป็นของท้องถิ่นจริง ๆ ซึ่งได้แก่ การพัฒนาท้องถิ่น สวนสาธารณะ ที่พักอาศัย ถนนขนาดเล็ก นอกจากนี้อำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นการร่วมกันทำระหว่างท้องถิ่นทั้งสองระดับ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของ County นั้น อาจมอบให้ District ทำแทนก็ได้ เช่น เรื่อง การศึกษา การบริหารสังคม[36]

---

[35] ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). **การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ.** กรุงเทพฯ:โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.. หน้า 18.

[36] โภคิน พลกุล และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 248-250.

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่ออำนาจหน้าที่หรือการดำเนินภารกิจใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า ภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงกลายเป็นหน้าที่ที่ต้องจัดทำโดยปริยาย จะละเว้นไม่ดำเนินการไม่ได้ และการจัดทำภารกิจก็จะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากท้องถิ่นละเลยภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กระทำการโดยไม่ตรงตามข้อกำหนด หรือดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐบาลมีอำนาจที่จะดึงเอาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกลับคืน (Default Powers) ได้ โดยอาจจะเข้ามาจัดทำเองหรือยกให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ดำเนินการแทน แต่ในภารกิจบางอย่างกฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจได้ กล่าวคือ จะเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดว่าท้องถิ่นสามารถเข้ามาจัดทำเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางได้ แต่ทั้งนี้ก็ให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะหากต้องเป็นภาระทางการเงินการคลังแก่ท้องถิ่น เนื่องจากทางรัฐสภามิได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ ซึ่งในเรื่องนี้ท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งต่างเรียกร้องอำนาจในการใช้ดุลยพินิจมากขึ้นหากรัฐสภาออกกฎหมายที่ส่งผลต่อการทำงานของตน ทั้งนี้ เป็นผลจากข้อจำกัดทางการเงินทำให้ท้องถิ่นไม่ต้องการให้รัฐสภาออกกฎหมายบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความพร้อมทางงบประมาณ ดังนั้น อำนาจในการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ ท้องถิ่นสามารถลดทอนหรือยกเลิกการให้บริการบางอย่างที่เกินศักยภาพของตน โดยที่ไม่ต้องถูกลงโทษเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 ยังได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ใหม่ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่เป็นการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 รัฐบาลก็ได้ดำเนินการส่งเสริมแนวทางการใช้อำนาจใหม่ดังกล่าวโดยการออกเอกสารเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ในการให้บริการ (guidance) กรอบอำนาจใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยการรวบรวมเอากิจการหลายๆ ด้านเข้ามาดำเนินการภายใต้แผนงานอันเดียวกันในลักษณะที่เป็น แผนยุทธศาสตร์ชุมชน (Community Strategy) และเพื่อการณ์นี้ก็ได้มีการยกเลิกข้อจำกัดทางกฎหมายในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านของวิธีการในการดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ เช่น มีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากขึ้น, การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกใช้รูปแบบใหม่ ๆ ในการส่งมอบบริการสาธารณะ, การเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน เป็นต้น กล่าวโดยรวมแล้ว กรอบอำนาจใหม่นี้มีจุดเด่นคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มที่ในการส่งเสริมและ

ยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนผ่านการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานของรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัคร หรือแม้แต่ตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า หุ้นส่วน/พันธมิตร (partnership model) ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะแสดงบทบาทเป็นผู้นำและผู้สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

3.3 การกำกับดูแลและควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย

3.3.1 การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร

อำนาจการกำกับดูแลที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีทั้งในแง่ตัวบุคคลและตัวองค์กร

3.3.1.1 การกำกับดูแลตัวบุคคล

วิธีการที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคใช้ในการกำกับดูแลตัวบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คือ อำนาจสั่งปลดหรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่ได้รัยการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนมิใช่ข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

ก. นายอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย[37] หากยังเป็นกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังต่อไปนี้หรือไม่[38]

---

[37] มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

[38] มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ ฯลฯ

(4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(5) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเหินหกเดือน

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเหินหกเดือน

3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

4) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ

เมื่อนายอำเภอทำการสอบสวนและวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

5) มอบอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยเหตุตามมาตรา 47 ตรี (8)[39] ได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับทราบมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบไปด้วย หากมีการยื่นอุทธรณ์เช่นนี้ ก็ยังไม่ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่จนกว่านายอำเภอจะได้มีคำวินิฉัย

---

(6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

(7) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ

[39] มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ ฯลฯ

(8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ถ้าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมิได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้สมาชิกสภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ครบระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว

หากนายอำเภอเห็นชอบด้วยกับมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง

ข. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สถานะทางกฎหมายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีสถานะเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเชื่อมโยงกับความเห็นของประชาชนในเขตโดยตรง (มาตรา 64[40]) เพราะฉะนั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงไม่มีอำนาจสั่งให้ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงได้ เว้นแต่กรณีคือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า หรือมาตรา 92 (มาตรา 64 (6)[41]) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ หากปรากฏว่ามีการกระทำการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้[42]

ก. กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

---

[40] มาตรา 64 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามวาระ

ฯลฯ ฯลฯ

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

[41] มาตรา 64 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามวาระ

ฯลฯ ฯลฯ

(6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า หรือ มาตรา 92

[42] มาตรา 92 หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ข. ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

หรือ ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณและได้มีการพิจารณาแล้วเสร็จโดยคณะกรรมการพิจารณาเอาข้อยุติดังกล่าว และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างที่ผ่านการพิจารณาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 87/1[43])

อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนั้นมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลอย่าหนึ่ง เนื่องจากเป็นการควบคุมให้บุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมาย กล่าวคือ ควบคุมมิให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการบริหารงานในลักษณะบังคับบัญชาสั่งการหรือควบคุมดุลพินิจแต่อย่างใด ลักษณะเช่นนี้เองที่เรียกกันว่า การกำกับดูแล

3.3.1.2 การกำกับดูแลองค์กร

อำนาจกำกับดูแลที่ส่วนกลางมีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นก็ คือ อำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่น ซึ่งโดยปกตินั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวาระ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45[44]) แต่อาจถูกสั่งยุบลงได้ด้วยกระบวนการ (procédure) ดังนี้

---

[43] มาตรา 87/1 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

ฯลฯ ฯลฯ

ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 87 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเวลาที่กำหนด ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

[44] มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

นายอำเภอ เป็นผู้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งยุบสภา โดยอาศัยเหตุผลว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งยุบนั้นต้องแสดงเหตุผลประกอบไว้ด้วยและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน (มาตรา 91[45])

3.3.2 การกำกับดูแลการกระทำ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการไปได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าส่วนกลางจะให้อำนาจในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 2 ลักษณะ คือ 1) อำนาจในการเห็นชอบ 2) อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำ

3.3.2.1 อำนาจในการให้ความเห็นชอบ

กระบวนการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 71[46]) การที่ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอมาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหาร

---

[45] มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่ง

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

[46] มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอก็ได้แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ส่วนตำบลและนายอำเภอเสียก่อนจึงจะประกาศใช้บังคับได้ ในกรณีที่นายอำเภอไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวต้องส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนภายในกำหนดเวลาย่อมถือว่านายอำเภอ ได้ให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายอำเภอส่งคืนร่างข้อบัญญัติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่นั้น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนแล้ว อาจเกิดผลได้เป็น 2 ทาง

ก. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ก็ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก

ข. หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนแล้วไม่ยืนยันตามร่างเดิมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็มีผลทำให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

การที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็เพื่อให้นายอำเภอได้มีส่วนรับทราบรายละเอียดในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะใช้บังคับภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ซึ่งจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากนายอำเภอก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตามหากนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตโดยตรง สามารถ

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

ยืนยันร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้โดยอาศัยคะแนนเสียง 2 ใน 3 เพื่อประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แม้นายอำเภอจะไม่เห็นชอบด้วยเท่ากับว่านายอำเภอมีอำนาจกลั่นกรองได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่สุดท้ายแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลของตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยความเห็นชอบของนายอำเภอหากมีเสียงสนับสนุนมากเพียงพอ

ส่วนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติม (มาตรา 87[47])ได้กำหนดขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ โดยนายอำเภอไว้ คือ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

---

[47] มาตรา 87 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัด ทำเป็นข้อบังคับ และจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น หรือมีความจำเป็น ต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ ให้นายอำเภอส่งคืนให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วน ตำบลแจ้งมติยืนยันถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นอันตกไป

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้น เมื่อพ้นกำหนด เวลาดังกล่าวแล้วถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอและให้ดำเนินการตามวรรคสามต่อไป

ถ้าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไป พลางก่อน

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมิได้เป็นรายจ่ายที่เป็นเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และในการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วยตำบล การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วย

เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ นายอำเภอต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หาไม่ย่อมถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว หากนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่อนุมัติก็จะต้องส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนแล้วอาจเกิดผลตามมาดังนี้

กรณีที่ 1 เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปให้นายอำเภอ เพื่อลงชื่ออนุมัติ

กรณีที่ 2 ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป จะเห็นได้ว่าอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับการกระทำที่แท้จริงอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตามหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไป

3. สภาองค์การบริหารส่วนพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ไม่แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

3.2.2.2 อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำ

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่ปรากฏว่ามีการให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นในอันที่จะเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

3.4 การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 280[48]) ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsmen) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกำทำมิได้

[48] มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการ

และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรม (The Code of Ethics) และส่งเสริมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (holders of political) ข้าราชการ (civil servants) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (state officials) แต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น และรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม โดยมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นการกระทำผิดทางวินัย (a lapse of discipline) (มาตรา 279[49]) จากบทบัญญัติดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถแยกได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก เป็นการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งเรื่องให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ทั้งนี้ ตามมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

กระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้

[49] มาตรา 279 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

กรณีที่สอง เป็นการตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากมีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะร้ายแรง หรือมีเหตุเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจไต่สวนและเปิดเผยการไต่สวนต่อสาธารณะได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบมาตรา 38 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติแระกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

3.4.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับจริยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2530 ได้ให้คำนิยามของจริยธรรม ไว้ว่า[50] ธรรม หมายถึง คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง หรือเกณฑ์ ส่วนจริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อควรประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรมหรือกฎศีลธรรม นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของจริยธรรมไว้ ดังนี้

ดวงเดือน พันธุมนาวิน ได้ให้ความหมายของ จริยธรรม หมายถึง ระบบการทำความดีละเว้นความชั่ว รวมถึงสาเหตุที่บุคคลจะกระทำหรือไม่กระทำนั้น ตลอดจนกระบวนการเกิด และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเหล่านี้ด้วย[51]

ประภาศรี สีหอำไพ ได้ให้ความหมายของ จริยธรรม หมายถึง หลักความประพฤติ ที่อบรมกิริยา และปลูกฝังลักษณะนิสัยให้อยู่ในครรลองของคุณธรรมหรือศีลธรรม[52]

สุกัญญา ตีระวนิช ได้ให้ความหมายของ จริยธรรม หมายถึง ปรัชญาหรือระบบที่เกี่ยวเนื่องด้วยศีลธรรมเป็นหลักปฏิบัติสำหรับบุคคลในสังคมใดสังคมหนึ่ง หรือในแขนงวิชาชีพ[53] หนึ่ง[54]

---

[50] ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พุทธศักราช 2530.** หน้า 135.

[51] ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2538). **ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม : การวิจัยและการพัฒนาบุคคล.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 113.

[52] ประภาศรี สีหอำไพ. (2540). **พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม (**พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 17.

[53] คำว่า วิชาชีพ (Profession) วิลเบอร์ต อี.มัวร์ (Wibert E. Moore) อธิบายว่า วิชาชีพ คือ การประกอบอาชีพเต็มเวลา โดยผู้ประกอบวิชาชีพ (Professional) อุทิศเวลาให้แก่อาชีพนั้น ๆ ผู้ประกอบวิชาชีพอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน และมักมีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องมีความรู้และทักษะในการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ อันเป็นผลมาจากการที่ได้รับการฝึกอบรม หรือการศึกษาตรงตามสาขาที่ประกอบ

พันเอก ดร.ชินวุธ สุนทรสีมะ ได้ให้ความหมายของ จริยธรรม หมายถึง สิ่งที่ดีที่ยอมรับโดยคนทั่วไปให้เป็นแบบของการคิดและการปฏิบัติ จนเป็นพฤติกรรมที่ดีของบุคคล[55]

นอกจากนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายของจริยธรรมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

จริยธรรมทางพุทธศาสนา หมายถึง การนำเอาความรู้ในความจริง หรือกฎธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตที่ดีงาม ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือต่อสังคม โดยมี ศีล สมาธิ ปัญญา เป็นองค์ประกอบเพื่อตัวพัฒนาตนเองให้มีภาวะของความเป็นผู้เห็นดี เห็นงาม เห็นชอบ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของจริยธรรม จะเห็นว่าสาระสำคัญของจริยธรรมพุทธศาสนาต้องมีปัญญาเป็นตัวกำกับ โดยที่ปัญญาเกิดขึ้นได้ด้วยความรู้ ความคิด และการไตร่ตรองด้วยเหตุผล ประสบการณ์และความเป็นจริง ฉะนั้นความหมายของจริยธรรมทางศาสนาก็คือการใช้เหตุผลในการแก้ปัญหาและตัดสินใจเลือกหนทางที่ปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมด้วยปัญญา[56]

จริยธรรมทางสังคมศาสตร์ หมายถึง พฤติกรรมที่สังคมนิยมชมชอบให้การสนับสนุนและผู้กระทำส่วนมากเกิดความพอใจว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ฉะนั้นความหมายของจริยธรรมทางสังคมศาสตร์ก็คือ ความนิยมชมชอบ หรือความพอใจของสังคมเป็นข้อบ่งชี้ถึงพฤติกรรมที่มีจริยธรรม[57]

จริยธรรมทางปรัชญา หมายถึง คุณค่าของความประพฤติของมนุษย์ที่เป็นมาตรฐานวัดความดีความชั่ว[58]

จริยธรรมทางกฎหมาย หมายถึง ประมวลกฎหมายที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่ง ๆ ยอมรับเป็นแนวควบคุมความประพฤติเพื่อแยกแยะให้เห็นว่าอะไรควรหรือไปกันได้กับการบรรลุจุดประสงค์ของกลุ่ม เช่น จริยธรรมของแพทย์ จริยธรรมของครู จริยธรรมทันตแพทย์ เป็นต้น[59]

วิชาชีพ นอกจากนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องยึดมั่นอยู่กับกฎเกณฑ์ของการประกอบวิชาชีพ ปฏิบัติงานและให้บริการด้วยจิตสำนึกในวิชาชีพ ตลอดจนมีความเป็นอิสระในการประกอบวิชาชีพ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ประกอบวิชาชีพมีความเชี่ยวชาญในการประกอบวิชาชีพของตนในระดับสูง

[54] สุกัญญา ตีระวนิช. (2537). **กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน หน่วยที่ 8-15**(พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์. หน้า 819.

[55] คณะกรรมการจริยธรรมสภาพัฒนาการเมือง. (2555). **ประมวลจริยธรรมของหน่วยงานราชการต่าง ๆ.** กรุงเทพฯ: สภาพัฒนาการเมือง. หน้า 334.

[56] พระราชวรมุนี. (2534). **จริยธรรม ในแนวทางการพัฒนาจริยธรรม.** การประชุมเชิงวิชาการเกี่ยวกับจริยธรรมไทย กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ 22-27 มกราคม 2537. หน้า 9-10.

[57] ดวงเดือน พันธุมนาวิน และเพ็ญแข ประจนปัจจนึก. (2542) **รายงานวิจัยเรื่อง จริยธรรมของเยาวชนไทย ฉบับที่ 21.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร. หน้า 3.

[58] วิชา มหาคุณ. (2534). **การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย(** พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม. หน้า 8.

จากความหมายข้างต้น สามาสรุปได้ว่า จริยธรรม คือ การประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสม ประกอบด้วยคุณธรรมและศีลธรรม

3.4.1.1 องค์ประกอบของจริยธรรมประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้

1) องค์ประกอบด้านความรู้เหตุ รู้ผล (Morel Reasoning) หมายถึง ความเข้าใจที่ถูกต้อง คือรู้ว่าอะไรถูกต้อง สามารถตัดสิน แยกแยะความถูกต้องออกจากความไม่ถูกต้องได้ ด้วยความคิด

2) องค์ประกอบด้านอารมณ์ความรู้สึก รู้ผิดชอบ ชั่วดี ความเชื่อ (Moral attitude and belief) คือ ความพึงพอใจ ศรัทธา รู้สุกชื่นชม ยินดี

3) องค์ประกอบด้านพฤติกรรมการแสดงออก (Moral Conduct) หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลสามารถตัดสินใจได้ว่าการกระทำนั้นถูกหรือผิด ในสถานการณ์ต่าง ๆ

3.4.1.2 ระดับของจริยธรรม การพิจารณาหลักศีลธรรมอันเป็นแม่บทของจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางศาสนานั้น สามารถแบ่งจริยธรรมออกเป็น 3 ขั้นตอน

1) จริยธรรมขั้นพื้นฐาน หมายถึง หลักศีลธรรมอันเป็นศีลธรรมระดับต้น ได้แก่ ศีลห้า หรือธรรมะ 5 ประการ

2) จริยธรรมขั้นกลาง หมายถึง ศีลธรรมอันเป็นแม่แบบจริยธรรมระดับกลางที่สูงขึ้นมา ได้แก่ กุศลกรรมบถ 10 ซึ่งได้แก่ ทางกรรมดี 10 ประการ

3) จริยธรรมขั้นสูง หมายถึง หลักศีลธรรมระดับสูง เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ถึงทางกับทุกข์[60]

3.4.1.3 รูปแบบของจริยธรรม

มาตรฐานทางจริยธรรมอาจปรากฏในรูปแบบของการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรืออาจเป็นจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาในแต่ละสาขาวิชา อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ มีขนาดใหญ่ขึ้น การถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ และการแนะนำแนวทางการปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ สังคมก็มีความก้าวหน้า พัฒนาไปมาก แนวความคิดว่าเรื่องใดขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพหรือไม่ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ประเทศต่าง ๆ จึงมีแนวโน้มที่จะจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นลายลักษณ์อักษรมากขึ้น แม้แต่ผู้พิพากษาของศาลอังกฤษที่ยึดถือจริยธรรมในรูปแบบจารีตประเพณี

---

[59] Flew, A., ed.. (1979). **A Dictionary of Philosophy**. n.p. : Pan Books. page 104.

[60] ประวิช รัตนเพียร. (2553). **บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 280 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรณีศึกษากระบวนการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม.** วิทยาลัยการยุติธรรมสถานบันพัฒนาข้าราชากรฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. หน้า 21.

ที่ถือปฏิบัติต่อกันมาอย่างเคร่งครัดนับเป็นร้อยปี ก็กำลังจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเรียกว่า Guide to Judicial Conduct[61]

3.4.1.4 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร

มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหราชอาณานั้น มีความเข้มงวดเป็นอย่างยิ่ง โดยจะยกตัวอย่างเพื่อเป็นกรณีศึกษา 2 กรณี คือ กรณี MR.JOHN BELCHER รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลชุด MR.CLEMENT ATTLEE ซึ่งถูกครหาว่าคลุกคลีสนิทสนมกับ MR.STANLEY ซึ่งเป็นพ่อค้าที่มีชื่อเสียงไม่ดีนัก ทั้ง 2 คน เป็นนักเรียนร่วมรุ่นกันมาตั้งแต่ชั้นอนุบาลและเป็นเพื่อนกันมาจนกระทั่งคนหนึ่งได้เป็นรัฐมนตรี ข้อครหามีว่า MR.JOHN BELCHER ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนให้สิทธิประโยชน์แก่ MR.STANLEY โดยมิชอบ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเรื่องดังกล่าว ปรากฏว่า MR.JOHN BELCHER ก็ไม่เคยให้อะไรเป็นชิ้นเป็นอัน หรือให้สิทธิประโยชน์อันใดเป็นพิเศษแก่ MR.STANLEY และ MR.JOHN BELCHER ก็ไม่เคยรับสินบนจาก MR.STANLEY เคยแต่ได้รับการเลี้ยงดูด้วยอาหารและได้รับเสื้อผ้าจาก MR.STANLEY เพื่อรักของเขาเพราะ MR.STANLEY มีอิทธิพลกับร้านตัดเสื้อและเจ้าของร้านอาหารหลายร้าย แม้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนจะปรากฏเพียงเท่านี้ MR.JOHN BELCHER ก็ต้องถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งไปด้วยเหตุที่ประพฤติมิชอบ เพราะเขาลงความเห็นกันว่าแม้แต่เพียงทำให้คนสงสัยว่ากินสินบนก็ไม่ได้[62]

อีกกรณีหนึ่งคือกรณีของ MR.JOHN PROFUMO รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลชุด MR.HARIOLD MACMILLAN ขณะที่ MR.JOHN PROFUMO ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็มีเรื่องอื้อฉาวว่าเขาไปมีสัมพันธ์สวาทกับ CHRISTINE KEELER โสเภณีชั้นสูงของอังกฤษซึ่งไปมีสัมพันธ์สวาทกับทูตทหารเรือของสหพันธรัฐรัสเซียประจำสหราชอาณาจักรเช่นกัน จึงมีข้อกังวลกันว่าความลับของทางราชการทหารอาจจะรั่วไหลจาก MR.JOHN PROFUMO ผ่าน CHRISTINE KEELER ไปสู่ทูตทหารเรือของสหพันธรัฐรัสเซีย เพราะขณะนั้น สหราชอาณาจักรกำลังทำสงครามเย็น (COLD WAR) กับสหพันธรัฐรัสเซียอยู่ด้วย แต่เมื่อได้มีการสอบสวนแล้วไม่ปรากฏว่าความลับทางราชการทหารของอังกฤษรั่วไหลแต่อย่างใด ได้ความเพียงว่า MR.JOHN

---

[61] ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2551). **ปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.** กรุงเทพฯ: สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน. หน้า 17.

[62] ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). บทความวิชาการ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ. **จุลนิติ ม.ค.-ก.พ. 52.** หน้า 28. โปรดดู จุล จักรพงษ์. (2499). จิตใจของคนอังกฤษในการรักษาความยุติธรรม. **ดุลพาห ฉบับพิเศษ**. หน้า 12-13

PROFUMO มีสัมพันธ์สวาทกับ CHRISTINE KEELER อย่างที่มีข้อครหากันจริง แต่ข้อเท็จจริงเท่านี้ก็ทำให้ MR.JOHN PROFUMO ต้องลาออกจากตำแหน่งไป

ในวงการการเมืองของสหราชอาณาจักรนี้ ถ้านักการเมืองคนใดต้องออกจากรัฐสภาโดยมีมลทินมัวหมองแล้ว นักการเมืองผู้นั้นไม่มีทางที่จะได้หวนกลับเข้าไปสู่รัฐสภาอีกเลย แม้ว่าจะเป็นผู้ที่ปราดเปรื่องมีความสมารถ หรือเคยมีความดีความชอบมาก่อน นี่คือการคว่ำบาตรแบบที่เรียกว่า “PROFESSIONAL SOLIDARITY” ซึ่งหมายถึง การผนึกกำลังเพื่อรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพของนักการเมือง โดยกำจัดคนชั่วไม่ให้มีโอกาสทำชั่วอีก มาตรการทางวิชาชีพในทางการเมืองข้อนี้เองที่ทำให้การเมืองของสหราชอาณาจักรสามารถรักษาเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพของเขาได้เสมอมาจนถึงขนาดมีผู้กล่าวว่า ไม่มีชาติใดในโลกที่ไว้ใจนักการเมืองของเขามากเท่าสหราชอาณาจักร[63]

ในสหราชอาณาจักร มิใช่เพียงแต่วงการเมืองเท่านั้นที่มีชื่อเสียงเลื่องลือในด้านการรักษามาตรฐานทางจริยธรรมและวินัยอย่างเคร่งครัด ในวงการอื่น ๆ เช่น วงการผู้พิพากษาก็เช่นกัน ตลอดระยะเวลา 307 ปี ที่ผ่านมาไม่เคยมีผู้พิพากษาศาลสูงรายใดถูกศาลพิพากษาว่ารับสินบนเลย หรือแม้แต่จะถูกกล่าวหาก็ไม่มี[64]

วงการวิชาชีพต่าง ๆ ในสหราชอาณาจักร สามารถรักษาคุณธรรมและจริยธรรมได้น่าจะเป็นเพราะชาวสหราชอาณาจักรถือว่าการเป็น คนดี สำคัญกว่าและต้องมาก่อนการเป็น คนเก่ง ดังนั้น เขาจึงฝึกอบรมบุคคลตั้งแต่เยาว์วัยให้เข้าใจคติธรรมง่าย ๆ 7 ประการด้วยกัน คือ

1. สัจจะ พูดความจริง (Truth)
2. ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty)
3. ความระลึกในหน้าที่ (Senes of duty)
4. ความอดทน อดกลั้น (Patience)

---

[63] ธานินทร์ กรัยวิเชียร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 34.

[64] แต่ก่อนหน้านั้น ในศาลอังกฤษก็มีปัญหาเรื่องผู้พิพากษารับสินบนเหมือนกัน รับทั้งโจทก์จำเลยและถึงขั้นมีการซื้อตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ด้วย เพราะผู้พิพากษาศาลสูงตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมือง แต่นับจาก ค.ศ. 1701 ซึ่งเป็นปีที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของผู้พิพากษาศาลสูง (The Act of Settlement 1701) ตราขึ้นใช้บังคับ ก็เสริมความมั่นคงแก่ฐานะผู้พิพากษาศาลสูงเป็นอย่างมาก เพราะตามกฎหมายนี้ ใครก็ตามถ้าได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงแล้วจะรับราชการเป็นผู้พิพากษาได้ตลอดชีพ ไม่มีเกษียณอายุ (ปัจจุบัน ได้มีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายใหม่ให้ผู้พิพากษาเกษียณอายุเมื่ออายุได้ 75 ปี) และเหตุที่จะถูกปลดจากตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงก็มีเพียงสองประการ คือ เมื่อสภาขุนนางและสภาผู้แทนราษฎรลงความเห็นต้องกันว่าผู้พิพากษาศาลสูงนายนั้นปฏิบัติมิชอบ (Misconduct) หรือ ไร้ความสามารถ (Integrity) เท่านั้น ซึ่งถือเป็นการควบคุมจริยธรรมของผู้พิพากษาศาลอังกฤษโดยทางรัฐสภา

5. ความเป็นธรรม (Fair play)

6. ความเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Consideration for others)

7. เมตตาธรรม (Kindness)

เมื่อบุคคลใดมีคติธรรมทั้ง 7 ประการครบถ้วน ก็ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มี INTEGRITY[65] กล่าวคือ เป็นผู้ที่ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม การปลูกฝังคติธรรมดังกล่าวให้กับเยาวชนชาวสหราชอาณาจักรจนเป็นนิสัยประจำชาตินี้ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สหราชอาณาจักรสามารถดำรงมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่สูงส่งเอาไว้ได้ตลอดมา การปลูกฝังคติธรรมทั้ง 7 ประการดังกล่าว น่าจะเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับการฝึกอบรมจริยธรรมให้แก่ เยาวชนหรือบุคคลทั่วไปในสังคม นอกจากนี้ เห็นได้ว่าในการฝึกอบรมเด็กไทยควรเพิ่มคติธรรมอีก 5 ประการ เพื่อให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีและสภาพของสังคมไทย คือ

8. ความกตัญญูกตเวที (Gratitude)

9. ความสุภาพนุ่มนวล (Politeness)

10. การมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโส (Respect for elders)

11. การรักษาคำพูด (Promise)

12. จิตสำนึกสาธารณะและการเสียสละเพื่อส่วนรวม (Public conscience)

สาธารณรัฐประเทศสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความโปร่งใสหรือมีการทุจริตประพฤติมิชอบเบาบางที่สุดในทวีปเอเชีย และมีความโปร่งใสเป็นประเทศที่ 4 ของโลก จากการจัดอันดับสถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบในประเทศต่าง ๆ 179 ประเทศทั่วโลก ประจำปี 2550 จากองค์การความโปร่งใสนานาชาติ หรือ Transparency International Organization ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีวัตถุประสงค์ในการค้นคว้าวิจัยสาเหตุและสถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบในประเทศต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และร่วมมือวางแผนกับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เพื่อขจัดการทุจริตประพฤติมิ

---

[65] คำว่า Integrity นี้มีรากศัพท์มาจากคำศัพท์ภาษาละตินว่า *integer* ซึ่งแปลว่า Wholeness หรือความครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเป็นจำนวนเต็ม เมื่อพิจารณาแล้วจะได้ความหมายที่ลึกซึ้งว่า บุคคลที่จะเป็นคนเต็มคนนั้นย่อมจะมี Integrity เป็นคุณธรรมประจำตัว ทั้งนี้ ไม่สามารถหาถ้อยคำในภาษาไทยเพียงถ้อยคำหนึ่งมาเพื่ออธิบายความหมายของคำดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ความ บางท่านให้ความเห็นว่าคำว่า Integrity มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า อวิโรธน์ หรือ ความไม่คลาดธรรม อันเป็นทศพิธราชธรรมประการที่ 10 แต่คนทั่วไปก็อาจจะไม่คุ้นเคยหรือไม่รู้ความหมายของคำว่า อวิโรธน์ ซึ่งก็ไม่แน่ใจว่าจะมีความหมายที่ตรงกันทั้งหมดหรือไม่ เพราะคำว่า Integrity นี้ มีความหมายรวมถึงความหนักแน่น ความน่าเชื่อถือ ความยึดมั่นในหลักการและความถูกต้อง

ชอบให้หมดสิ้นไป เพราะต่างตระหนักดีว่าการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะแทนที่จะได้นำเงินจำนวนมหาศาลที่เสียไปกับการทุจริตประพฤติมิชอบนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาการศึกษา สุขภาพ หรือสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของสังคม

ในขณะเดียวกันประเทศไทยอยู่ในอันดับไม่ดี ในการจัดลำดับประเทศที่มีความโปร่งใสจากองค์การเดียวกันนี้ คือ เป็นลำดับที่ 84 ของโลก โดยได้คะแนนเพียง 3.3 คะแนนเท่านั้น[66] จึงควรนำมาตรการหรือวิธีการเกี่ยวกับจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาศึกษาปรับใช้แก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับจริยธรรม ต่อไป

3.4.2 การกำหนดจริยธรรมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 244) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 และมาตรา 280 ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้กำหนดค่านิยมหลัก (Core Value) ของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 9 ประการ ดังนี้

1. ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. มีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
3. ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
4. ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
5. ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
6. ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
7. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
8. ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. ยึดมั่นในหลักจริยธรรมวิชาชีพขององค์กร

มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น มี ดังนี้

---

[66] องค์กรความโปร่งใสนานาชาตินี้จัดอันดับสถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบ โดยใช้วิธีการแจกแบบสอบถามไปยังองค์กรที่น่าเชื่อถือในประเทศต่าง ๆ และประมวลผลจากแบบสอบถามนั้น โดยให้คะแนนระดับสถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบที่เบาบางที่สุด 10 คะแนน และเลวร้ายที่สุด 0 คะแนน

1. ข้าราชการเมืองท้องถิ่นต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ตลอดจนเป็นแบบอย่างที่ดีในการเคารพและรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ

3. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการเป็นพลเมืองดี เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

4. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม และศีลธรรม ทั้งโดยส่วนตัวและโดยหน้าที่รับผิดชอบต่อสาธารณชน ทั้งต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

5. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเคารพสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่แสดงกิริยา หรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ อาฆาตมาดร้าย หรือใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด

6. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติและต้องถือเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด

7. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องรับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และปราศจากอคติ

8. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นประพฤติตนเป็นพลเมืองที่ดีร่วมกันพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่คู่คุณธรรมและดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ

9. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม

10. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือน ของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

11. ข้าราชการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ยินยอมให้คู่สมรส ญาติสนิทบุคคลในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่น และต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยมิชอบ

12. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการงานอื่นใดของคู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตนที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

13. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องรักษาความลับของทางราชการ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

14. ข้าราชการเมืองท้องถิ่นต้องยึดมั่นในกฎหมายและคำนึงถึงระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

15. ข้าราชการเมืองท้องถิ่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ต้องไม่นำข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของทางราชการซึ่งตนได้มาในระหว่างอยู่ในตำแหน่งไปใช้เพื่อเกิดประโยชน์แก่องค์กรเอกชน ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาสองปี นับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง

16. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลการทุจริต การใช้อำนาจในทางที่ผิด การฉ้อฉล หลอกลวง หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ราชการเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

17. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่เรียกร้องของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่างๆ อันอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน และจะต้องดูแลให้คู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตนปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

18. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องปฏิบัติต่อองค์กรธุรกิจที่ติดต่อทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบ และขั้นตอนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

19. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นพึงพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนอย่างสม่ำเสมอเอาใจใส่ทุกข์สุข และรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และรีบหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

20. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้หรือบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น

21. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องรักษาทรัพย์สินทางราชการและใช้ทรัพย์สินของทางราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นๆเท่านั้น

22. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ปฏิบัติตนอันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของชาติ

23. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่คบหาหรือให้การสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย หรือผู้มีความประพฤติผิดในทางเสื่อมเสีย เช่น ผู้เปิดบ่อนการพนัน หรือผู้ที่ข้องเกี่ยวกับยาเสพติดอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

24. ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องแสดงความรับผิดชอบตามควรแก่กรณีเมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดร้ายแรง

จริยธรรมของทนายความ

วิชาชีพทนายความถือเป็นวิชาชีพที่มีเกียรติซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่จะค้นหาความจริงเบื้องหลังของข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี อีกทั้งมีส่วนประคับประคองและผดุงความยุติธรรม และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ฉะนั้นทนายความจึงควรมีความประพฤติที่เหมาะสมกับอาชีพที่ได้รับความไว้วางใจ อีกทั้งต้องดำรงตนอยู่ในกรอบของจริยธรรมทั้งในด้านส่วนตัว และต่อบุคคลภายนอก[67] ดังนั้นทนายความเป็นอาชีพอิสระจึงต้องมีองค์กรที่ควบคุมจริยธรรมการประกอบวิชาชีพทนายความ คือ เนติบัณฑิตยสภาและสภาทนายความ นอกจากนี้แล้วยังต้องปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยมารยาททนายความอีกด้วย ซึ่งจริยธรรมของทนายความพอสรุปได้ดังนี้

1. จริยธรรมของทนายความในการปฏิบัติหน้าที่ในศาล
   (1) ต้องแต่งกายสุภาพเรียบร้อย
   (2) วางตัวให้เหมาะสมพูดจาพึงระมัดระวังและสำรวม
   (3) ไม่ใช้ศาลเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ
   (4) ไม่เอาเปรียบฝ่ายตรงข้าม
   (5) ไม่นำพยานหลักฐานเท็จเข้ามาอ้างในคดี
   (6) ให้ความร่วมมือในกระบวนพิจารณาแก่ศาล
2. จริยธรรมของทนายความในการปฏิบัติหน้าที่ต่อลูกความ
   (1) แยกหน้าที่ออกจากส่วนตัว พูดจาสุภาพเรียบร้อย
   (2) รักษาความลับของลูกความและใช้ความระมัดระวังเสมือนเป็นงานของตนเอง
   (3) ไม่เรียกค่าใช้จ่ายนอกจากค่าว่าความ
   (4) รักษาประโยชน์ของลูกความอย่างดีที่สุดภายใต้กฎหมายและศีลธรรม
   (5) ไม่ยุยงให้ลูกความทำผิดกฎหมาย
3. จริยธรรมของทนายความในการดำรงตน
   (1) ดำรงตนตามอัตภาพ ไม่โลภกอบโกยผลประโยชน์จนมากเกินควรจนเป็นการเบียดเบียนผู้อื่น
   (2) ดำรงตนอย่างอิสระไม่อยู่ใต้อิทธิพลของผู้ใดมาบังคับทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม

---

[67] มารุต บุนนาค. (2536). **การว่าความและการประกอบธุรกิจทางกฎหมาย.** กรุงเทพฯ:กิ่งจันทร์การพิมพ์. หน้า 189.

(3) รักษาวาจาสัตย์มีแนวคิดในการผดุงความยุติธรรมเป็นพื้นฐานของจิตใจ[68]

ทนายความที่ฝ่าฝืนจริยธรรมของทนายความมีโทษ 3 สถาน คือ

1) ภาคทัณฑ์

2) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ

3) ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

ในกรณีประพฤติผิดเพียงเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรกอาจลดโทษ โดยว่ากล่าวตักเตือนหรือทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้[69]

จริยธรรมของอัยการ

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดินซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของรัฐ โดยทำหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้นจึงต้องเน้นถึงความซื่อสัตย์ สุจริต เช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้นพนักงานอัยการต้องรักษาวินัยข้าราชการอัยการโดยเคร่งครัดตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 แล้วยังมีจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย ซึ่งมีดังนี้[70]

(1) ข้าราชการอัยการต้องรักษาไว้ซึ่งอุดมการณ์แห่งวิชาชีพและจริยธรรมนี้อย่างเคร่งครัด ไม่กระทำการใด ๆ อันอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(2) ข้าราชการอัยการต้องพิจารณาสั่งคดีด้วยความมีอิสระและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

(3) ข้าราชการต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียถึงเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เมื่อเปรียบเทียบจริยธรรมของแต่ละอาชีพ วิชาชีพ และองค์กรในประเทศไทยจะพบว่าแต่ละองค์กรจะมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตามที่กฎหมายกำหนดลักษณะของภารกิจของแต่ละองค์กร โดยยึดหลักความเสมอภาค ความเป็นธรรม รวมถึงลักษณะที่พึงประสงค์ในการปฏิบัติในวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งในส่วนของประมวลจริยธรรมจะถูกกำหนดโดยจัดทำเป็นประมวลจริยธรรมและใช้บังคับให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร เช่น ประมวลจริยธรรมข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ

---

[68] สิทธิโชค ศรีเจริญ. (2535). **"หลักวิชาชีพกฎหมาย : ทนายความ" คำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 88-94.

[69] พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 52

[70] ประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในส่วนของกลุ่มสาขาอาชีพ ประมวลจริยธรรมจะผูกกำหนดโดยสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการที่บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการประกอบวิชาชีพอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจริยธรรม เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณะชน ดังนั้นจึงรวมตัวกันตั้งสมาคมวิชาชีพของตน เพื่อกำกับ ดูแล ควบคุมผู้ปฏิบัติในวิชาชีพให้อยู่ในขอบเขตจริยธรรมวิชาชีพของตน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการประกอบวิชาชีพทุกวิชาชีพย่อมจะต้องมีจริยธรรมควบคู่อยู่ด้วยเสมอ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ส่วนจริยธรรมจะอยู่ในระดับใดก็ต้องพิจารณาว่าวิชาชีพนั้นมีความสำคัญต่อสังคมมากน้องเพียงใด ถ้ามีความสำคัญถึงขนาดว่าการปฏิบัติหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมอย่างร้ายแรงจะกำหนดจริยธรรมไว้ในระดับสูง หากมีการประพฤติผิดจริยธรรมก็ต้องมีการสอบสวนลงโทษอย่างเด็ดขาดโดยมีองค์กรคอยควบคุมดูแล นอกจากจริยธรรมจะมีข้อกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดแล้ว ยังมีส่วนสนับสนุนปลูกฝังความสำนึกหรืออุดมการณ์ในการรับใช้สังคมหรือรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย ดังนั้นจริยธรรมหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ[71]จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ในทุกสังคม ประมวลจริยธรรมของวิชาชีพ อาชีพ และองค์กร จะต้องยึดหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน คือ[72]

1. มาตรฐานทางจริยธรรมโดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีค่านิยมหลัก 9 ประการ ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดไว้

2. กลไกและระบบในการดำเนินการ เพื่อให้การใช้บังคับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขั้นตอนตามมาตรา 280[73] กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม

---

[71] จรรยาบรรณวิชาชีพ หมายถึง มาตรฐานของคุณค่าแห่งความดีงามของการกระทำหนึ่ง ๆ หรือพฤติกรรมโดยรวมของผู้ประกอบวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง

[72] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2555). **รายงานประจำปี 2555 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. หน้า 82.

[73] มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

3.4.3 ความสำคัญของจริยธรรมในการดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประมวลจริยธรรมข้าราชการและข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ ต่างเป็นกลไกและเครื่องมือที่องค์การสากลระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาครัฐในอารยประเทศยอมรับว่าใช้ในการขับเคลื่อนจริยธรรมในองค์กรที่เป็นรูปธรรม เป็นพันธะสัญญาที่ประกาศให้ประชาชนรับทราบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละส่วนราชากรจะต้องปฏิบัติอย่างไร นอกจากนั้นยังเป็นเครื่องมือกำกับและตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในราชการประการสำคัญในทุก ๆ องค์กร สาระในจริยธรรมและจรรยาข้าราชการจะสอดคล้องกัน คือ ประกอบด้วยคุณธรรม ค่านิยมหลักที่เหมือนกัน ปัจจุบันสังคมได้ให้ความสำคัญในด้านจริยธรรมในทุกองค์กร และทุกระดับทั้งองค์การระหว่างประเทศ บรรษัทข้ามชาติ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรธุรกิจ ซึ่งหลักจริยธรรม (Codes of Ethics) จะต้องกำหนดในสิ่งใด คือ พฤติกรรมที่เหมาะสมและสิ่งใด คือ พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและกำหนดบทลงโทษไว้ในจริยธรรมของแต่ละอาชีพรวมถึงองค์กรและหน่วยธุรกิจด้วยซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็จะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติในส่วนที่สังคมเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งสังคมส่วนใหญ่จะมีแนวคิดคล้ายกันว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ก็มีเพียงบางส่วน บางเรื่อง ที่เฉพาะเจาะจงในบางสังคมที่มีความแตกต่างกันในด้านวัฒนธรรม อาจมองความดี ความถูกต้องในเรื่องนั้น ๆ แตกต่างกันออกไป

การกำหนดจริยธรรมของอาชีพและวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ นั้น จะถูกผลักดันโดยกลุ่มองค์กรวิชาชีพ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งองค์กรภาครัฐเป็นองค์กรที่ถูกสังคมจับตามองในเรื่องของการนำจริยธรรมในวิชาชีพต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติกระบวนการกำหนดจริยธรรมในองค์กรภาครัฐ โดยส่วนมากแล้วจะจัดทำเป็นมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม โดยการสื่อสารผ่านสายการบังคับบัญชาตามระดับชั้น ซึ่งได้มีการนิยามคำว่า มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง สิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักเทียบทางสภาพคุณงามความดีทั้งที่อยู่ภายในจิตใจและที่แสดงออกทางกิริยาที่ควรประพฤติปฏิบัติที่คนในสังคม องค์การ หรือส่วนราชการได้ยอมรับนับถือกันมา หรือได้กำหนดร่วมกันขึ้นมาใหม่ และประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ยอมรับร่วมกันว่าข้อประพฤติอะไรเป็นสิ่งดี จรรยาบรรณ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก

พิจารณาแล้วจึงเห็นได้ว่า มาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ นั้น คือเรื่องเดียวกันนั้นเอง เพราะการนำจริยธรรมหรือความประพฤติที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่อยู่ในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง มาประมวลเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้บุคคลในกลุ่มอาชีพเดียวกันปฏิบัติตามเพื่อเป็นการสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์สำหรับผู้ที่อยู่ในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ

ในกระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ในระดับนโยบายนั้น ได้มอบหมายให้กระทรวงแต่ละกระทรวงเป็นศูนย์ในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการในสังกัด และรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือและประพฤติปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ๆ โดยมีระบบกลไกยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ผู้กระทำความดี และลงโทษผู้ละเมิดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว โดยนำค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ คือ (1) กล้ายืนหยัดทำให้สิ่งที่ถูกต้อง (2) ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ (3) โปร่งใส่ (4) ไม่เลือกปฏิบัติ และ (5) มุ่งสัมฤทธิผลของงาน มาเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการ[74]

3.5 ปัญหาเกี่ยวกับการให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5.1 เหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 4 กรณี ดังนี้

3.5.1.1 การพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตัวผู้ดำรงตำแหน่งเอง (มาตรา 47 ตรี (1) - (7)[75]) ดังนี้

1. สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลตาย

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ ยกตัวอย่างเช่น การที่สมาชิก

---

[74] ประวิช รัตนเพียร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6 . หน้า 61.

[75] มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ตาย

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

(4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(5) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน

(6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

(7) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง แต่ตรวจรับโดยไม่ระมัดระวัง ไม่รอบครอบ จนกระทั่งได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง และในขณะเดียวกันมารดาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรายดังกล่าว เป็นคู่สัญญาด้วย จะถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีพฤติกรรมทุจริตต่อหน้าที่ และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมกับสัญญา อันเป็นเหตุให้ต้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ โดยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง กรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตาม ไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ รายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาต้องรายงานให้ประธานกรรมการบริหารผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี และหากผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบนี้ หรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือกระทำการโดยมีเจตนาทุจริต ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการนั้น ซึ่งในกรณีที่เป็นการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 57/2554)

4. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่เหตุอันสมควร

5. ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ[76]

7. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน

---

[76] มาตรา 47 ทวิ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.5.1.2 การพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเหตุจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล สามารถพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง ให้นายอำเภอเป็นสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด (มาตรา 47 ตรี วรรคสี่[77])

2. การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบก็ได้ (มาตรา 90[78]) อีกทั้งนายอำเภอมีอำนาจรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ (มาตรา 91[79]) และหากปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบ

---

[77] มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

[78] มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

[79] มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอสามารถเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 92[80])

3.5.1.3 การพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเหตุจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 47 ตรี (8)[81])

2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 87/2[82])

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

[80] มาตรา 92 หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

[81] มาตรา 47 ตรี มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ ฯลฯ

(8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ถ้าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมิได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้สมาชิกสภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ครบระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว

3.4.1.4 การพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเหตุจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าชื่อกันถอดถอน จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

3.5.2 กระบวนการในการพิจารณาการพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อทราบถึงเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วนั้น สามารถพิจารณากระบวนการในการพิจารณาการพ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 47 ตรี (8) เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และสภาต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ถ้าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมิได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ครบระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

2. กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 47 ตรี (9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่าการเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด

---

[82] มาตรา 87/2 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๘๗/๑ วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้ (มาตรา 5[83])

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การยื่นถอดถอนสมาชิกสภาตำบลผู้ใดนั้นต้องทำเป็นคำร้อง โดยในคำร้องต้องระบุชื่อที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ ระบุรายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ระบุรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนน

---

[83] มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

เสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ระบุคำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง (มาตรา 6[84])

3.5.3 ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดว่า การกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำ เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้[85] ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบของการกำกับดูแลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ นายอำเภอ

3.5.3.1 การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้ององค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายในการกำกับดูแล คือ มุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีมาตรการในการกำกับดูแล ดังนี้

ก. การยุบสภาท้องถิ่น

นายอำเภอมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่น ได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ

---

[84] มาตรา 6 คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕ ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

[85] วสันต์ เหลืองประภัทร์. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น**. การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 19 - 30

กรณีที่หนึ่ง หากปรากฏว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎร หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม

กรณีที่สอง เกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้ส่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสภาจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วัน หากสภาไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลา หรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. การให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

นายอำเภอ มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งอันเกิดจากการใช้อำนาจของนายอำเภอในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ค. การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะ หรือผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่า ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำหน้าที่ นอกจากนี้นายอำเภอสามารถรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อขัดแย้ง และนายอำเภอได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ร่างที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมจะถูกส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไปภายใน 7 วัน หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่เสนอร่างต่อสภาภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

3.6 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554

เนื่องจากตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยในกรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้เสนอขออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นระเบียบกลาง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน และให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกจังหวัด อีกทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับการปฏิบัติอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน และเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี พ.ศ. 2500 มีความไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และเพื่อให้กระบวนการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้อถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงเห็นควรจัดทำร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

3.6.1 เจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย

1. กำหนดให้ระเบียบนี้ใช้บังคับกับการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้อถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

2. กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยให้มีคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน และต้องมีกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายหรือมีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัย

3. คณะกรรมการสอบสวนจะต้องไม่อยู่ในฐานะหรือมีเหตุตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (procédure administrative contentieuse) กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครอง และผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้าน คณะกรรมการสอบสวนทั้งชุดหรือกรรมการสอบสวนผู้หนึ่งผู้ใดว่าเป็นผู้อยู่ในฐานะหรือมีเหตุตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองได้

4. คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหา แม้ในกรณีเป็นการกล่าวหาการกระทำผิดที่ปรากฏพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งแล้ว เช่น ได้มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดในความผิดที่ถูกกล่าวหานั้นแล้ว เป็นต้น ซึ่งอาจจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนก็ได้ แต่ก็ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานด้วย

5. ในการสอบสวนที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อคณะกรรมการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนได้ และการใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือเป็นการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาด้วย เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้คัดค้านในขณะนั้น

6. ห้ามบุคคลอื่นนอกเหนือจากคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวน เว้นแต่กรณีเป็นการส่งประเด็นไปสอบสวนพยานบุคคลซึ่งอยู่ต่างท้องที่ ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อาจส่งประเด็นให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่จะทำการสอบสวนพยานทำการสอบสวนได้

7. กำหนดให้การสอบสวนต้องกระทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งโดยปกติอย่างช้าต้องไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่ง ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นประธานกรรมการอาจขอขยายเวลาไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน และหากยังทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จอีก กรณีนายอำเภอเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ขอขยายเวลาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ขอขยายเวลาไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยขอขยายเวลาดังกล่าวต้องระบุเหตุขัดข้อง ความจำเป็น และระยะเวลาที่คาดหมายว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จไว้ด้วย ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินครั้งละ 30 วัน

8. กำหนดให้ประธานกรรมการนัดประชุมทำรายงานการสอบสวนเพื่อสรุปข้อเท็จจริงพร้อมแสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาฐานใด ในมาตรา

ใด และควรพิจารณาหรือวินิจฉัยอย่างไร แล้วเสนอความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทำการสอบสวนเสร็จสิ้น และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำความเห็น แล้วเสนอความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอยสวนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาทำการพิจารณาภายใน 30 วัน นัยแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาหรือวินิจฉัย พิจารณาหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

9. ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นสมควรให้สอบสวนเพิ่มเติม ให้ส่งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม แต่เมื่อรวมระยะเวลาในการสอบสวนเพิ่มเติมกับระยะเวลาในการทำความเห็นหรือพิจารณาแล้วแต่กรณี จะต้องไม่เกิน 60 วัน

3.6.2 แนวทางและหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น

3.6.2.1. บทนิยามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ข้อ 5) มีดังต่อไปนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3) รองผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกเมืองพัทยา และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) ประธานสภาท้องถิ่น หมายถึง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประธานสภาเทศบาล ประธานสภาเมืองพัทยา และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5) รองประธานสภาท้องถิ่น หมายถึง รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธาน สภาเทศบาล รองประธานสภาเมืองพัทยา และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6) สมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6) เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น” หมายถึง ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล

7) การสอบสวน” หมายถึง การสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา ท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษา ผู้บริหารท้องถิ่น กรณีการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพ การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือเมื่อ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น ละเลยไม่ปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยเมืองพัทยา และกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลเป็นผู้มีอำนาจทำการสอบสวน

3.6.2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ข้อ 7) มีดังต่อไปนี้

1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบนี้ ให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งได้กำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจ สอบสวนสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อยสามคนประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง และพิจารณาจากตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาประกอบ

คณะกรรมการสอบสวนให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งพิจารณาเห็นสมควร กรณีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องได้รับความยินยอมจากต้นสังกัด ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็น หรือสมควรหรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน การพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรม อาจพิจารณา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น โดยได้รับความยินยอม จากต้นสังกัดก็ได้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการมิได้

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้มี ประสบการณ์ในด้านการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการด้วย กรรมการสอบสวนจะต้องไม่อยู่ในฐานะหรือมีเหตุตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองกำหนดห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง

2) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ทำเป็นคำสั่งตามแบบหนังสือราชการแล้วให้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแจ้งคำสั่งและส่งเรื่องที่กล่าวหาให้ประธานกรรมการและกรรมการ โดยเร็ว

ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนนั้นโดยเร็ว ถ้าไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้โดยตรง ให้ปิดสำเนาคำสั่งไว้ ณ ที่ทำการ ของผู้ถูกกล่าวหาในที่ซึ่งเห็นได้ง่ายต่อหน้าพยานอย่างน้อยหนึ่งคน หรือแจ้งโดยหนังสือส่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนไปยังผู้ถูกกล่าวหา ณ ภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางราชการ เมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหารับทราบแล้ว

3.6.2.3. หลักเกณฑ์การสอบสวน

1) หากปรากฏว่าข้อกล่าวหาเป็นการกล่าวหาการกระทำผิดที่ปรากฏพยานหลักฐาน โดยชัดแจ้งแล้ว เช่น ได้มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดในความผิดที่ถูกกล่าวหานั้นแล้ว จะไม่ตั้ง คณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนก็ได้ แต่ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

2) ระหว่างการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาอาจทำคำคัดค้านเป็นหนังสือว่าคณะกรรมการ สอบสวนหรือกรรมการผู้ใดเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะหรือมีเหตุที่ไม่สามารถจะทำหน้าที่เป็นกรรมการได้ ยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้านนั้น ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการคัดค้านนั้นมีเหตุผล ฟังได้ก็ให้สั่งเปลี่ยนแปลงตามควรแก่กรณีโดยเร็ว

3) ให้คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยการสอบสวน ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานหลักฐานอื่นตามความจำเป็นเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหา

เอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐานให้ใช้ต้นฉบับ หรือสำเนาที่ประธานกรรมการหรือกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้อง

4) ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างเพียงพอและให้ ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและนำพยานหลักฐานของตนมาแก้ข้อกล่าวหาได้ตามควรแก่กรณีในเวลา อันควร ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาหรือไม่แก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้คณะกรรมการสอบสวน บันทึกไว้แล้วให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป

ในการแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

5) ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ในการลงมติต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่น้อยกว่าสามคน

ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนให้ถือเสียงข้างมากของกรรมการที่มาประชุม ถาคะแนนเสียง เท่ากันให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

6) การสอบสวนจะต้องกระทำให้เสร็จโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นจะสอบสวนให้ทันตามกำหนดนี้ไม่ได้ ก็ให้ประธาน กรรมการขอขยายเวลาไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน สามสิบวัน และต้องแสดงเหตุขัดข้องตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องขอขยายระยะเวลาสอบสวนไว้ใน สำนวนการสอบสวนด้วยทุกครั้ง

เมื่อได้ขยายเวลาตามวรรคหนึ่งแล้วยังสอบสวนไม่แล้วเสร็จอีก หากเป็นกรณีที่นายอำเภอ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ขอขยายเวลาโดยแสดงเหตุขัดข้องความจำเป็น และระยะเวลา ที่คาดหมายว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ขอขยายเวลาไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี ขยายเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

การสอบสวนระยะใดระยะหนึ่งดังกล่าวข้างต้น จะเป็นอันใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติแล้วทุกครั้ง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการในอำนาจหน้าที่แล้วก่อนได้รับอนุมัติ

การสอบสวนครั้งหนึ่ง ๆ ได้กระทำเพียงใด เลื่อนไปเพราะเหตุใด เมื่อใด ให้คณะกรรมการ สอบสวนบันทึกไว้โดยชัดเจน

7) ถ้าผู้ถูกกล่าวหายื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนนั้นต่อคณะกรรมการสอบสวน หรือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาหรือวินิจฉัยในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำสั่ง ให้คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มี อำนาจพิจารณาหรือวินิจฉัยรับคำชี้แจงนั้นเข้าสำนวนรวมไว้พิจารณาด้วย