



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ปีที่ 32 ฉบับที่ 4 เดือนเมษายน พ.ศ. 2527

เรื่องในเล่ม

คำถวายพระพรชัยมงคล 1

วันที่ระลึกจักรี 3

สภาจังหวัด 5

องค์กรฝ่ายปกครองและการควบคุมทางธุรกิจ

ของสหรัฐอเมริกา

65



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วัตถุประสงค์ <ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย ● เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ 	
สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ โทร. ๒๕๒๖๑๔๑-๔๔ ต่อ ๒๒๕	นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา นายมนตรี ตันจวี่รัตน์ นางสาวสุวิมล ไตรสุวรรณ ผู้ช่วยบรรณาธิการ นางสาวอรินญา กิระติพงศ์ไพบูลย์ ผู้จัดการและสมุหบัญชี
ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา นายอาสา ทวีชัยอนันต์ นายประยูร สตาเชตร์ นางสาวบังอร อิมโอชา นายประเสริฐ ดวงวิชัย นางพรรัตน์ หมุ่มพยัคฆ์ นางสาวกอบกุล ครานนท์ นายภราดา บุรณศิริ นายสุพงศ์ ศิริพูนเกียรติ นางอุบลวรรณ พันธุ์คำ นายวุฒินันท์ ยงวิริยะ นายอุดม พลอยสังวาลย์ นายแก้ว หมุ่มพยัคฆ์ นายธนู บุญยรังค์	การส่งเรื่องลงรัฐสภา ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภา ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โทร. ๒๕๒๖๑๔๑-๔๔ ต่อ ๒๓๗
	บอกรับเป็นสมาชิก ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่ง เช็คไปรษณีย์ หรือชานาณัติ ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต
	กำหนดออก เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง บีสละหกสิบบาท ครั้งบีสามสิบห้าบาท
พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย ๔๑๐/๑๐-๑๓ ถนนเจริญสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๑๑ โทร. ๔๒๔๔๕๕๗, ๔๒๔๐๖๖๔ นายณัฐ ปวิณวัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๗	



LIERT



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

ประเทศของเรามีระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุขสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาประมาณ 700 ปีแล้ว นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสูงสุด เป็นมิ่งขวัญ และเป็นศูนย์รวมแห่งพลังสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ ซึ่งเป็นพลังสำคัญที่ทำให้ประเทศชาติผ่านพ้นภัยพิบัติต่าง ๆ

ในปัจจุบันประเทศไทยเรามีกรุงรัตนโกสินทร์ ฯ เป็นราชธานี โดยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เป็นปฐมกษัตริย์ และได้สถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2325 นับแต่นั้นมาได้มีพระมหากษัตริย์ปกครองพวกเราชาวไทยให้อยู่ร่วมกันร่มเย็นเป็นสุขติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบันรวม 9 พระองค์ ดังนั้นในวันที่ 6 เมษายน ของทุกปีจึงถือว่าเป็นวันจักรี เป็นวันที่คนไทยทุกคนควรจะรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ราชวงศ์จักรีทุกรัชกาล

ในสภาวะปัจจุบันนี้มิใช่แต่องค์พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่าง ๆ ที่เป็นที่ยกย่องสรรเสริญ และเป็นศูนย์รวมแห่งพลังสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติเท่านั้น พระราชโอรสและพระราชธิดาของพระองค์ก็ได้ทรงปฏิบัติกรณียกิจต่าง ๆ นั้นด้วยดีด้วยกัน

ในศุภวารดิถีวันคล้ายวันพระราชสมภพของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี เวียนมาบรรจบครบรอบอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 2 เมษายน 2527 นี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสาร ขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมถวายพระพรชัยมงคล ขอจงทรงพระเจริญและทรงพระเกษมสำราญยิ่งยืนนาน

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการรัฐสภาสาร



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



คำถวายพระพรชัยมงคล

รองประธานวุฒิสภาคนที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา
กราบบังคมทูลในนามสมาชิกวุฒิสภา

ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทราบบ้างละของพระบาท

เนื่องในโอกาสที่กาลวันพระราชสมภพได้เวียนมาบรรจบยี่สิบเก้าพระชันษาใน
วันที่ 2 เมษายน 2527 นี้ ข้าพระพุทธเจ้า พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวง
ชนชาวไทยขอพระราชทาน พระราชวโรกาสกราบบังคมทูลถวายพระพรชัยด้วยน้ำใจจงรัก
ภักดี

ตลอดยี่สิบเก้าปีที่ผ่านมาโดยเฉพะอย่างยิ่งเมื่อทรงสำเร็จการศึกษาจากมหา
วิทยาลัย ได้ฝ่าละอองพระบาททรงอุทิศทั้งร่างกาย แรงใจ ให้แก่ประเทศชาติและประชาชน
มิได้ทรงย่อย่อ่นต่อความเหน็ดเหนื่อยยาก แม้จะทรงลำบากหรือทรงประชวร ด้วยพระโรคภัยรบ
กวนดังเช่นปู่ชุน ได้ฝ่าละอองพระบาททรงอดทนเพื่อให้งานต่าง ๆ ได้สำเร็จลุล่วงไป ทั้ง
งานใหญ่งานเล็กด้วยความใส่พระทัย ไม่ได้ทรงรับงานต่าง ๆ ไว้แต่ในพระนาม แต่ทรง
ติดตามสั่งการและแนะนำจนสัมฤทธิ์ผล ทรงมีผลงานที่จับใจประชาชนทั้งปวง และที่สำคัญ
ที่สุดได้ฝ่าละอองพระบาททรงมีน้ำพระทัยที่เปี่ยมล้นด้วยพระเมตตาธรรม ทรงมุ่งกระทำแต่
สิ่งอันดีงาม ทรงเจตีย์ความสุขให้บุคคลทั้งปวง พระราชกรณียกิจที่ทรงปฏิบัติจนลุล่วง
เกินกว่าที่ข้าพระพุทธเจ้าจะยกขึ้นพรรณนา ณ ที่นี้ ปวงข้าพระพุทธเจ้าเชื่อมั่นว่า ได้ฝ่า



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ละอองพระบาทไม่ได้ทรงปฏิบัติพระองค์สมกับเป็น “ลูกแก้ว” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถท่านั้น แต่ได้ฝ่าละอองพระทรงเป็น “ทูลกระหม่อมแก้ว” ของประชาชนชาวไทยทุกคนอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุดังได้พรรณนามาข้างต้น ปวงข้าพระพุทธเจ้าในนามของประชาชนชาวไทย ขอดวายพระพรชัยให้ใต้ฝ่าละอองพระบาททรงพระเกษมสำราญ ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน สถิตเป็นมิ่งขวัญแก่ประชาชนและประเทศชาติชั่วกาลนาน

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน

เข้าเฝ้าถวายพระพร ฯ

ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน

วันจันทร์ที่ 2 เมษายน 2527

เวลา 10.30 น.



วันที่ระลึกจักรี

โดย อนุรักษ์ สุทธิสงคราม

วันที่ระลึกจักรี หรืออย่างที่เราเรียกกันสั้นที่สุดที่สุดว่า “วันจักรี” นั้น คือ วันที่ 6 เมษายน ของทุกปี ถือกันมาว่า เป็นวันสำคัญวันหนึ่งของชาติไทยและประเทศไทย ด้วยเป็นวันประดิษฐานสถาปนาพระราชจักรีวงศ์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงประดิษฐานสถาปนาเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2325 และพระองค์ทรงเป็นพระปฐมบรมกษัตริย์พระองค์แรกแห่งพระราชจักรีวงศ์สืบเนื่องกันมาโดยมิขาดสาย เป็นเวลา 200 ปีเศษมาแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นพระราชวงศ์กษัตริย์ที่ทรงปกครองประเทศสยามหรือประเทศไทยมายาวนานยิ่งกว่าพระราชวงศ์ใด ๆ ในพระราชพงศาวดารไทย นับแต่ครั้งกรุงสุโขทัย, กรุงศรีอยุธยา, กรุงธนบุรี เป็นต้นมา

กล่าวเฉพาะกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีอายุยืนยาวมาเป็นเวลา 417 ปี ตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระเจ้าอู่ทองหรือสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาเมื่อ พ.ศ. 1893 เป็นต้นมา จนกระทั่งเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่า เมื่อ พ.ศ. 2310 มีพระราชวงศ์ปกครองกรุงศรีอยุธยาหลายพระราชวงศ์ด้วย เช่น พระราชวงศ์อู่ทอง (หรือเชียงราย), พระราชวงศ์สุวรรณภูมิ, พระราชวงศ์สุโขทัย, พระราชวงศ์ปราสาททอง, และพระราชวงศ์บ้านพลูหลวง เป็นต้นก็ไม่ปรากฏว่ามีพระราชวงศ์ใดที่ปกครองประเทศสยามหรือประเทศไทยมาได้ยาวนานเท่าพระราชวงศ์จักรีแห่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราช พระปฐมบรมกษัตริย์ พระบรมราชจักรีวงศ์ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ปัจจุบันนี้ สมด้วยโคลงสรรเสริญพระองค์บทหนึ่งว่า

© อ้นองค์ปฐมราชเจ้า
พระชดาบารมี
คือ แมน ออฟ เต้สทินี
เด่นระดับมัทปผลพร้อม

จักรี
แลมียอดห้อย
แท่น
เพริศแพรวแนวเจริญ ฯ ©



LIART

วันที่ 6 เมษายน จึงถือกันว่าเป็นวันสำคัญของชาติหรือที่เรียกกันตามสมัยนิยมว่าวันชาติของไทยมาสมัยหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนมาถือวันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันชาติของไทยอยู่คราวหนึ่ง และต่อมาจึงได้เป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้ถือเอาวันพระราชสมภพในรัชกาลปัจจุบันเป็นวันสำคัญของชาติ ไทยมีงานฉลองเฉลิมพระชนมพรรษาตลอดมา พระราชวงศ์จักรีได้ปกครองประเทศสยามหรือประเทศมาเป็นเวลา 200 กว่าปีมาแล้ว ด้วยพระปรีชาสามารถนำไทยรัฐนาวามาได้โดยปลอดภัย วันที่ระลึกจักรี เป็นวันที่คนไทยควรจะรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ทุกรัฐกาลตลอด นับตั้งแต่รัชกาลที่ 1 คือ รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราช, รัชกาลที่ 2 คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย, รัชกาลที่ 3 คือ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 คือ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 คือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 คือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, รัชกาลที่ 8 คือ พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล ฯ และรัชกาลปัจจุบัน ทุกรัฐกาลล้วนแต่ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเพื่อความเจริญรุ่งเรืองและเพื่อความสุขสมบูรณ์ของ อาณาประชาราษฎร์เหลือที่จะพรรณนาให้หมดสิ้นได้ ดังที่ปรากฏพระราชกรณียกิจอยู่ในพระราชพงศาวดาร และประวัติศาสตร์แห่งชาติไทยนั้นแล้ว พระมหากษัตริย์ในพระราชวงศ์จักรีทรงปกครองประเทศและประชาชนโดยธรรม นานาประการตามระบอบการปกครองประเทศยุคก่อนและยุคปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้พระราชทานพระคาถาซึ่งจารึกประดิษฐานที่ฐานพระพุทธรูป ภปร. ว่า :-

“ทวยชาติยา สามัคคีย์ สติสุญา นเนน โภชิสีย์ รกขนติ” ซึ่งแปลว่า “คนชาติไทยจะรักษาความเป็นไทยอยู่ได้ด้วยสติสำนึกอยู่ในความสามัคคี”



LI RT

สภาจังหวัด

โคธ ไพโรจน์ โพธิโสธ

การใช้อำนาจปกครองของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ มักจะใช้หลักการรวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญ เพราะเหตุว่า เมื่อแรกตั้งชาตินั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครอง เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญเติบโตเป็นปึกแผ่น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น และได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองมีมากขึ้น ลำพังรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการและอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเองในแต่ละท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามกำลังความรู้ความสามารถของประชาชน และภาวะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การกระจายอำนาจปกครอง คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

การกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ



LIART

จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง มีสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย

2. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

จะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่อำนาจนั้นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนของเอกภาพ และอธิปไตยของประเทศ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การมีส่วนร่วมนั้นอาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

ประวัติความเป็นมาของสภาจังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญและใหญ่ที่สุดในปัจจุบัน ในแต่ละจังหวัด มีสภาจังหวัด ซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญอันเป็นอุปกรณ์ในการปกครองของจังหวัดตลอดมา ความมุ่งหมายของรัฐบาลที่จัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นก็เพื่อให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยได้บัญญัติเรื่องสภาจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้สภาจังหวัดทุกจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 10 คนซึ่งพลเมืองในอำเภอดำเนินการเลือกตั้งอำเภอละ 1 คน การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้ใช้ระเบียบการเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในสมัยเริ่มแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ นั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนการเลือกตั้ง สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาหารือกิจการของจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัดแต่ไม่ผูกพันกับคณะกรรมการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามเสมอไป



พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญดังนี้

ก. สมาชิกสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 10 นาย ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือกตั้งอำเภอละ 1 นาย แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า 10,000 คน ให้อำเภอนั้นมีผู้แทน 1 นาย ทุกๆ 10,000 คน เศษของ 10,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 10,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

ข. อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในปี 2476 มีดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งโดยจังหวัด และสอบสวนการคลังจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอขอแนะนำรัฐบาลในการจัดกอบ การเงิน และการอื่นๆ ของเทศบาลและกิจการในจังหวัด อาทิ คือ การเกษตร การตัดถนน การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นใด อันจะส่งเสริมสวัสดิการของราษฎรในจังหวัดนั้น

4. ตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในที่ประชุมสภาจังหวัดในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่กรรมการจังหวัดทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาปัญหาต่างๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ

ปี พ.ศ. 2481 ได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด แยกเป็นเอกเทศจากกฎหมายเทศบาล ซึ่งระบุไว้ว่า แต่ละจังหวัดให้มีสภาจังหวัดสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 9 คน โดยให้สมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในปี 2481 มีดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งโดยจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด

ดังต่อไปนี้



LI RT

- ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
 - ค. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
 - ง. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
 - ฉ. การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
 - ช. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล
4. ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดซึ่งกฎหมายกำหนดไว้นี้จะเห็นได้ว่า มีหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรรมการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารแต่อย่างใด แม้อำนาจตั้งกระทู้ถาม การปฏิบัติงานของกรรมการจังหวัดซึ่งเดิมสภาจังหวัดมีอยู่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แต่อย่างใด

ต่อมา โดยได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 บัญญัติให้ขยายกำหนดเวลา และการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดออกไปได้คราวละไม่เกิน 2 ปี แต่การขยายกำหนดเวลาออกไปนี้ จะกระทำได้อีกเมื่อมีเหตุการณ์สำคัญทำให้เป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะกำหนดเวลาสี่ปีได้สิ้นสุดลง เช่น ในภาวะที่ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นดังกล่าว ก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาออกไปได้แต่ไม่เกินคราวละ 2 ปี รัฐบาลได้ขยายเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดรวม 4 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2487, 2489, 2490 และ พ.ศ. 2491 ต่อมาจึงมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2493

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2498 ซึ่งนับว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งขึ้น นับตั้งแต่วันนั้นมา ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการปรับปรุงหน่วยการปกครองในส่วนภูมิภาคโดยให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการ



ปกครองตนเอง ได้กำหนดฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง และเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ทำหน้าที่ทำนองเดียวกับเทศมนตรีอีกฐานะหนึ่ง โดยให้จังหวัดมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนได้เสียด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนเอง ออกกฎข้อบังคับ และมีเจ้าหน้าที่ของจังหวัดได้เอง ซึ่งเป็นการรับรองฐานะของจังหวัดให้เป็นนิติบุคคล จึงเห็นได้ว่าสภาจังหวัดมิใช่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาอย่างแต่ก่อนแล้ว แต่เป็นปากเสียงของประชาชน คอยควบคุมกิจการส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนอย่างจริงจัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 5 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร
 2. สภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 24 คน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ได้บัญญัติให้จังหวัดมี 2 ฐานะ คือ

1. เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาค มีรายจ่ายตามงบประมาณแผ่นดิน
2. เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสภาจังหวัดซึ่งเป็นองค์การผู้แทนราษฎรในจังหวัดเป็นฝ่ายควบคุม อนุมัติงบประมาณรายได้รายจ่ายส่วนของจังหวัด และร่วมดำเนินการส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมี 2 ฐานะ เช่นเดียวกัน คือ

1. ฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง
2. ฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด



ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนราชการส่วนกลาง

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือตัวแทนของราชการส่วนกลางไปบริหารราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

1. บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
2. บริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย
3. บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม
4. ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้นปฏิบัติ ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม
5. ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย อำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายได้ ถ้ากฎหมายมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็น หนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดทำแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

คณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง



LI RT

ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ในอาณัติผูกมัดกับส่วนกลางเช่นนี้แล้ว ในด้านท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจปฏิบัติงานให้ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้ เพราะหากส่วนกลางคำนึงถึงความจำเป็นของบ้านเมืองโดยทั่ว ๆ ไป มากกว่ากิจการเฉพาะท้องถิ่น แม้ว่าประชาชนต้องการแต่จังหวัดก็ไม่อาจจัดสนองได้ ด้วยขาดอำนาจและกำลังเงินงบประมาณเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางเท่านั้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน

ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับภาระเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารงานบังเกิดประสิทธิภาพ บรรลุผลตามความต้องการของประชาชน (สภาจังหวัด) อย่างแท้จริง มิใช่เป็นตัวแทนของส่วนกลางอย่างเดียวเท่านั้น กิจการใดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับฟังความคิดเห็น และต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดวิธีนี้จึงเป็นทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมือกับทางราชการโดยใกล้ชิดในการทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) อำนาจในการลงนามและอำนาจในการยับยั้งร่าง ข้อบังคับร่าง ข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว อำนาจในการยับยั้งร่าง ข้อบัญญัติจังหวัดนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็น ชอบด้วยกับร่าง ข้อบัญญัติจังหวัด ก็ให้ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภา ก็ส่งร่างนี้กลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็น ชอบด้วยกับความเห็น ของผู้ว่าราชการจังหวัดร่าง ข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไป ไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

2) อำนาจในการตอบกระทู้ถาม หรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัดและในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถาม หรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วยเหตุผลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้



LI RT

3) อำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และอำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัด สมัยวิสามัญในกรณีที่เป็น ในการประชุมสภาจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้เปิดและปิดประชุม และสมัยประชุมวิสามัญนี้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้

4) อำนาจในการเข้าประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบได้แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

5. อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดโดยเฉพาะข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปี เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา

6) ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดทันทีที่ไม่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ ในเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด และเมื่อได้ประกาศได้ โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วก็ให้ใช้บังคับได้ ในการประชุมสภาจังหวัดครั้งต่อไป ต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราวเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราวเป็นอันใช้ได้ต่อไปถ้าหากสภาจังหวัดไม่อนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไปแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้ทำไปแล้วตามข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

7) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติ ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัดการสั่งเพิกถอนนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสั่งเพิกถอนมติภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติ โดยแจ้งคำเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด ถ้าหากพ้นกำหนด 60 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เพิกถอนแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตาม และคำสั่งเพิกมติดังกล่าวนั้น สภาจังหวัดจะอภิปรายไม่ได้

สภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510

“มาตรา 3 สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด



LI RT

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลัก
ฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน
สองแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สิบแปดคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคน
แต่ไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า
ห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎร
เกินหนึ่งล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบหกคน

ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อได้รวมจำนวน
สมาชิกตามหลักเกณฑ์นี้แล้ว ยังไม่ครบจำนวนสมาชิกที่จะมีการเลือกตั้งได้ตามวรรคสอง
ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกที่จังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัดได้
ผลลัพธ์เท่าใด ให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่ง แล้วให้เอา
ผลลัพธ์ดังกล่าวหักจำนวนราษฎรของอำเภอหนึ่ง เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของ
อำเภอหนึ่ง ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้ต่อไปจนได้
สมาชิกครบจำนวน”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 11 สมาชิกสภาจังหวัดย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตจังหวัดนั้น
และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ
มอบหมายใด ๆ

สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2499 ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น มีจำนวนอย่างน้อย 24 คน
โดยให้ราษฎรในอำเภอเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นอำเภอละหนึ่งคน อำเภอใดมีราษฎร
เกิน 15,000 คน ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก 15,000 คน เศษของ
15,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 15,000 คน

แต่ถ้าคำนวณตามเกณฑ์ยังไม่ได้สมาชิกครบ 24 คน ให้ถือว่าอำเภอหนึ่งมี
สมาชิกได้หนึ่งคนส่วนจำนวนสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่นั้น ให้เอาวิธีหารจำนวนราษฎร
ในจังหวัดได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม อำเภอใดมีราษฎร



มากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก หนึ่งคนแล้วผลลัพธ์หักจำนวนราษฎรของอำเภอนั้นออกเหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนของราษฎรอำเภอนั้นในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดอยู่นั้นและกระทำดังนี้ต่อไป จนได้สมาชิกครบ 24 คน

ผลของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) นี้เอง จึงต้องยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสมาชิกประเภทที่ 1 ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน จังหวัด พ.ศ. 2498 เว้นแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ใช้บังคับ คงให้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดต่อไป จนถึงคราวออกตามวาระ แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่นก่อนถึงคราวออกตามวาระ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ และไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนต่อไป

การเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด (พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2498)

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1. มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่ผู้มีสัญชาติไทยคนใด

ก. ถ้าบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องเป็นผู้ที่ได้เรียนภาษาไทยจนได้รับประกาศนียบัตรไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่หก ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือได้รับการศึกษากฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือเป็นข้าราชการ ครูประจำตำบล พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลโดยมีเงินเดือนประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ข. ถ้าเป็นบุคคลผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติ ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งอันกำหนดไว้ในข้อ (ก) และได้มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันนับแต่วันที่ได้แปลงชาติมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

2. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง



LIERT

3. มีถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดนับเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนวัน
เลือกตั้ง

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยมีได้จำกัดเรื่องการศึกษา ทรัพย์สิน ภาษี
หรือรายได้แต่อย่างใด ยกเว้นแต่การจำกัดสิทธิแต่เพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยข้อห้าม ทาง
ศาสนาหรือทางร่างกาย เช่น

1. บุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 2. บุคคลหูหนวกหรือเป็นใบ้หรือบุคคลซึ่งตาบอดทั้งสองข้าง
 3. ภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช
 4. ผู้อยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- ถ้าบุคคลใดมีกรณีต้องด้วยข้อหนึ่งข้อใด ถือว่า ขาดคุณสมบัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากต้องมีคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและไม่ขาดคุณสมบัติ
ของผู้เลือกตั้งแล้วต้องประกอบด้วยคุณสมบัติเพิ่มเติมดังนี้ คือ

1. อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง
2. มีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่หก ตามหลักสูตรของกระทรวง
ศึกษาธิการ หรือมีความรู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านั้น หรือ
ข้าราชการประจำหรือพนักงานเทศบาลประจำตั้งแต่ชั้นตรีขึ้นไป หรือมีชื่ออย่างอื่น ซึ่ง
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการ พนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี
รับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าชั้นตรีขึ้นไป หรือเคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานเทศบาล
ดังกล่าวข้างต้น และได้ถูกไล่ออกหรือปลดออก โดยมีได้รับบำเหน็จบำนาญ ถ้ารัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรจะประกาศพื้นความรู้ต่ำลงก็ได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่า
ประโยคประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรอง
ว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านั้น

3. บิตามีสัญชาติไทย

บุคคลต่อไปนี้ถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง



LI RT

1. เป็นบุคคลต้องห้ามทางศาสนา หรือร่างกายข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวมาแล้ว
2. ผู้ติดยาเสพติดให้โทษ
3. บุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้ฟื้นคดี
4. ผู้รับโทษหรือเคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

อนึ่ง นอกจากข้าราชการการเมืองแล้วห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในจังหวัดใด รับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัดนั้น ทั้งนี้รวมทั้งห้ามมิให้พนักงานเทศบาลซึ่งเป็นพนักงานประจำของเทศบาล และลูกจ้างหรือคนงานของรัฐบาล ซึ่งมีเงินเดือนซึ่งประจำในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัดนั้น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือสมาชิกภาพ

โดยปกติสมาชิกสภาจังหวัดจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนด 90 วัน แต่สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาผู้ซึ่งตนแทน ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลงก่อนกำหนดออกตามวาระไม่เกินร้อยแปดสิบวัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ ดังบัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

“มาตรา 8 สมาชิกสภาจังหวัดให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้”



การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

สมาชิกสภาจังหวัดจะสิ้นสุดลงเมื่อ*

1. ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาจังหวัด
2. ตาย
3. ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือ

5. สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่ จะนำความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภา หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสีย ประโยชน์ของจังหวัด มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ใน ตำแหน่งไม่ใช่สองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

นอกจากนี้หากมีการยุบและรวมเขตการปกครองของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าเป็นการยุบและรวมเขตการปกครองทั้งอำเภอให้บรรดาสมาชิก สภาจังหวัด ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากอำเภอที่รวมเข้าในการปกครองของจังหวัดใดให้เป็นสมา- ชิกสภาจังหวัดแห่งจังหวัดนั้นจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลง

การประชุมสภาจังหวัดครั้งแรกและการเข้ารับหน้าที่

เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง และทราบผลการเลือกตั้งแล้วกฎหมายระบุให้มีการ ประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เสร็จแล้ว

ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุม เนื่องจากเป็น การประชุมครั้งแรก จึงยังมีได้มีประธานสภาจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นในทาง ปฏิบัติ มักจะให้สมาชิกสภาจังหวัด ผู้ที่มีอายุสูงสุด เป็นประธานชั่วคราว จนกว่าจะได้ มีการเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาจังหวัด ในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรกนี้ ถือว่าเป็นวาระแรกของการเข้ารับหน้าที่ของบรรดาสมาชิกสภาจังหวัด



LI RT

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมการ
ดังนี้

1. ก่อนวันประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเชิญสมาชิกสภาจังหวัดมาทำการ
ชี้แจงให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตลอดจนวิธีดำเนินการประชุมเพื่อทราบแนว
ทางและหลักการพอสมควร

2. ในการประชุมครั้งแรกนี้ ถ้าหากจะจัดให้มีพิธีบ้างตามควรแล้ว ก็จะเป็น
การดียิ่งโดยเฉพาะการจัดห้องประชุมควรมีพระพุทธรูป พระบรมฉายาลักษณ์ ธงชาติ
และรัฐธรรมนูญ เพื่อสมาชิกทุกคนจะต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมโดยประธานสภาชั่วคราว
กล่าวนำให้สมาชิกสภาจังหวัดปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ ข้อความที่กล่าวปฏิญาณมีดังนี้
“ข้าพเจ้า (ออกชื่อผู้ปฏิญาณ) ของปฏิญาณว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของจังหวัด”
ดังที่บัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 10 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาจังหวัดต้องปฏิญาณตนในที่ประชุม
สภาจังหวัดว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์
สุจริต และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของจังหวัด”

เหตุผลที่ให้มีการปฏิญาณตน เพราะว่า เป็นการให้ความสำคัญแก่บรรดา
สมาชิก ต้องการให้ตระหนักถึงเกียรติและภารกิจของตนว่า ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ
ในการทูลบำรุงท้องถิ่นและเพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดเห็นว่า สภาจังหวัดเป็นที่
ประชุมอันศักดิ์สิทธิ์และทรงเกียรติ สมาชิกสภาจังหวัดย่อมเป็นผู้แทนของประชาชน ใน
เขตจังหวัดนั้น มิใช่เป็นผู้แทนเฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนเข้ามาเท่านั้นที่สำคัญที่สุด สมาชิก
สภาจังหวัดจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่ง
อาณัติมอบหมายใด ๆ

การเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499



LI RT

“มาตรา 13 ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภาหนึ่งคน และเป็นรองประธานหนึ่งคน”

การเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาจังหวัดให้ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกที่ตนเห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งละหนึ่งชื่อ คำเสนอดังกล่าวต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ชื่อที่เสนอนั้นไม่จำกัดจำนวน โดยให้สมาชิกสภาจังหวัดเลือกประธานและรองประธานสภาจังหวัดจากชื่อเหล่านั้นด้วยวิธีเขียนชื่อลงคะแนน เมื่อตรวจนับคะแนนแล้วให้ประธานชั่วคราวประกาศคะแนนต่อที่ประชุมผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง หากได้คะแนนสูงสุดเท่ากันหลายชื่อให้เลือกใหม่เฉพาะชื่อที่ได้คะแนนเท่ากัน ถ้าหากคะแนนสูงสุดยังเท่ากันอีก ก็ให้ประธานชั่วคราวออกเสียงชี้ขาดหนึ่งในการนับคะแนนเลขานุการสภาจังหวัดจะต้องเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 คนมาช่วยนับคะแนน ถ้าในการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวมีการเสนอชื่อเพียงตำแหน่งละชื่อ ก็ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกโดยไม่ต้องลงคะแนน เมื่อเลือกประธานสภาจังหวัดแล้วจึงเลือกรองประธานสภา วิธีการเลือกรองประธานสภาจังหวัดนั้นให้อนุโลมอย่างเดียวกับ การเลือกประธานสภา รองประธานสภาจังหวัดนี้จะมีได้เพียงคนเดียวเช่นเดียวกับประธานสภาจังหวัด

วาระการดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาจังหวัด

โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี เมื่อครบวาระแล้วจะต้องทำการเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งในคราวประชุมสามัญสมัยแรกของปีต่อไป ทั้งนี้ประธานและรองประธานคนเดิมอาจจะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานหรือรองประธานใหม่อีกก็ได้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาจังหวัดนั้นให้ประธานและรองสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธานและรองประธานชั่วคราวต่อไป จนกว่าจะได้เลือกตั้งประธานและรองประธานขึ้นใหม่

หน้าที่ของประธานและรองประธานสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499



LIART

“มาตรา 14 ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด รองประธานมีหน้าที่กระทำการแทนประธานในเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

“มาตรา 15 ในเมื่อประธานและรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกเลือกตั้งกันเองขึ้นเป็นประธานการประชุมในคราวประชุมนั้น”

โดยทั่วไปประธานสภาจะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลสมาชิกสภาจังหวัดและมีหน้าที่ดังนี้ คือ

1. ดำเนินกิจการของสภาตามกฎหมาย
2. เป็นประธานของที่ประชุมสภา เว้นแต่ในขณะที่ยกเลิกวาระอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านญัตติในที่ประชุม

3. บังคับการงานในสภา

4. เป็นผู้แทนกิจการภายนอก

รองประธานสภาจังหวัดจะทำหน้าที่แทนประธานสภาในเมื่อประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ (ประธานและรองประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาผู้แทนราษฎร)

เลขานุการจังหวัด

เป็นผู้ดำเนินการช่วยเหลือในการประชุมสภาจังหวัดให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและปฏิบัติการใด ๆ ตามคำสั่งของประธานสภาจังหวัด ซึ่งคล้ายคลึงกับเลขาธิการรัฐสภานั้นเอง

หน้าที่ของเลขานุการจังหวัด

1. นัดประชุม
2. แจงระเบียบ หนังสือต่อที่ประชุมหรือต่อสมาชิก และยื่นขออนุมัติของสภา
3. จัดทำรายงานการประชุมตามถ้อยคำที่อภิปราย
4. รักษาเอกสารของสภาแต่จะเปิดเผยเอกสารเหล่านี้ได้เพียงใด แล้วแต่ที่

ประชุมหรือประธานสภาจะอนุญาต



LIART

(ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2500)

5. ควบคุมการเข้าออกในสภาตลอดจนถึงบริเวณของสภา
6. ควบคุมกิจการให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาจะได้กำหนด
7. กระทำกิจการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

เลขานุการสภาจังหวัดไม่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด แต่รับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในระยณะนี้ยังไม่มีข้าราชการส่วนจังหวัด จึงกำหนดให้ผู้ตรวจการเทศบาลประจำจังหวัด เป็นเลขานุการ (ผู้ตรวจการเทศบาลต่อมาเปลี่ยนเป็นผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น) ปัจจุบันได้ดำเนินการไปตามระเบียบเดิมคือ กระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัด

การประชุมสภาจังหวัด

สมัยประชุม

พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2499

“มาตรา 16 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาจังหวัดกำหนด

การประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในเก้าสิบวันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเสร็จแล้ว”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510

“มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 สมัยประชุมสามัญให้มีกำหนดสิบห้าวัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้”

พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 18 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม”

พระราชบัญญัติราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2510



LIERT

“มาตรา 19 เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด จะเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดมี จำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เข้าชื่อทำคำร้องขอยื่นต่อ ประธานสภาจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัย วิสามัญภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับความร้องขอดังกล่าว จากประธานสภา จังหวัด

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดเจ็ดวัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัย ประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้”

โดยปกติปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญได้เพียง 1 สมัย ซึ่งแล้วแต่สภาจังหวัด จะกำหนดวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ส่วนการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก กฎหมาย กำหนดให้สมาชิกมาประชุมภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเสร็จสิ้น แล้ว สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งมีกำหนด 30 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ขยายเวลา ออกไป หรือปิดสมัยประชุมก่อนครบ 30 วันก็ได้ นอกจากการประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นมีความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภา จังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมดที่อยู่ในตำแหน่ง อาจทำ คำร้องยื่นต่อประธานสภาจังหวัดเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ ใน กรณีเช่นว่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกประชุมภายในกำหนด 15 วัน สมัยประชุม วิสามัญมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้

ลักษณะการประชุม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 23 การปรึกษาหารือในสภาจังหวัด ต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของสภานั้นโดยเฉพาะ ห้ามปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่อง ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย



LI RT

มาตรา 24 การประชุมของสภาจังหวัดย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด แต่การประชุมลับก็ย่อมมีได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ หรือสมาชิกรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของอำนาจสมาชิกที่เข้ามาประชุมร้องขอ

การประชุมทั้งสมัยสามัญและสมัยวิสามัญ ต้องเป็นการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่ในกรณี ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัดรวมกันไม่น้อย (ต่ำ) กว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้ประชุมลับ ในกรณีนี้ประธานสภาจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ประชุมลับได้ การประชุมลับเป็นการประชุมเฉพาะสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น บุคคลภายนอกไม่มีสิทธิเข้าฟัง ไม่มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข่าวการประชุม ส่วนการประชุมโดยเปิดเผยนั้นอาจทำได้หลายวิธี เช่น อนุญาตให้ประชาชนเข้าฟังการประชุม ประกาศโฆษณาผลการประชุมโดยจัดพิมพ์เอกสารเป็นรายงานการประชุม หรือใช้วิธีถ่ายทอดเสียงการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

การประชุมแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นการประชุมสมัยสามัญหรือสมัยวิสามัญก็ตาม กฎหมายห้ามมิให้สมาชิกสภาจังหวัดปรึกษาหารือในเรื่อง นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่อง ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

เอกสิทธิ์หรือความคุ้มครอง

สมาชิกสภาจังหวัด มิได้มีเอกสิทธิ์หรือได้รับความคุ้มครองแต่ประการใด เพราะสภาจังหวัดเป็นองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในของท้องถิ่นเท่านั้น เพราะฉะนั้นในการประชุมสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจึงต้องระมัดระวังถ้อยคำในการอภิปราย การสอบถาม หรือการตั้งกระทู้ถามในสภา เพราะอาจจะมี ความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือ ผิดกฎหมายอย่างอื่นได้

องค์ประชุมสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 21 การประชุมทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงเป็นองค์ประชุม”



LI RT

การประชุมสภาจังหวัดทุกครั้งต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าหากไม่ครบองค์ประชุมหรือพ้นกำหนดนัดประชุมแล้วหนึ่งชั่วโมงประธานสภาต้องเลื่อนการประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 26 ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความเห็นเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”

นอกจากสมาชิกสภาจังหวัดและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ส่งมาประจำในจังหวัดมีหน้าที่ประชุมสภาจังหวัดด้วย และมีสิทธิแสดงความเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาจังหวัด แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

การลงมติในที่ประชุมสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 22 การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษานั้นให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นไว้แต่เรื่องซึ่งบัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาจังหวัดคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

มติของสภาจังหวัดถือเหมือนว่าเป็นมติหรือเป็นความต้องการของประชาชนในจังหวัด ซึ่งมีผลผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม ในเมื่อมตินั้นเป็นไปในขอบเขตของกฎหมาย คือ กิจการส่วนจังหวัดและกิจการซึ่งกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ว่าเป็นหน้าที่ส่วนจังหวัด แต่ถ้าหากมตินั้นเป็นลักษณะการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม



ตามมตินั้น และมีอำนาจเพิกถอนมตินั้นเสียภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภามีมติ โดยแจ้งคำเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่สภาจังหวัดได้ลงมติและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งเพิกถอนมติดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้น ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2499

“มาตรา 29 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด”

มาตรา 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า มติของสภาจังหวัดเข้าลักษณะดังกล่าวในวรรคแรกผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งเพิกถอนมตินั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนดหกสิบวันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที

ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดตามความในมาตรานี้

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

สมาชิกสภาจังหวัดนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งมาจากเขตหรืออำเภอก็ตาม เหตุที่มีหลักการกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งจังหวัดมิใช่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น มิฉะนั้นแล้ว ถ้าผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนไปขัดผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม สมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นก็จะปฏิบัติตั้งต้นโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายได้



สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในประการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- ก. อำนาจกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัด
- ข. อำนาจนิติบัญญัติ
- ค. อำนาจตั้งคณะกรรมการ
- ง. ควบคุมฝ่ายบริหาร

ก. อำนาจกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

โดยข้อเท็จจริงแล้ว การกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารราชการส่วนจังหวัด คือการจะทำอะไรทำที่ไหน ใช้เงินงบประมาณอย่างไร เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดเสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะบริหารกิจการตามนโยบายนั้นได้ จึงถือเป็นหลักว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายในการบริหารให้ฝ่ายบริหารถือเป็นหลักในการบริหารกิจการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. อำนาจนิติบัญญัติของสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

“มาตรา 32 จังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดโดยไม่แย้งหรือขัดต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัด หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด

ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ จะมีพระราชกฤษฎีกาให้จังหวัดตราข้อบัญญัติก็ได้

ในข้อบัญญัติจังหวัดนั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ บทกำหนดโทษ มิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่าเป็นความผิดโทษ



ผู้กระทำผิดข้อบัญญัติจังหวัดไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ยึดทรัพย์สินของผู้นั้นใช้แทนค่าปรับ หรือมิฉะนั้นบังคับให้ผู้กระทำผิดทำงานโยธาแทนตามกำหนด ซึ่งคำนวณโดยอัตราค่าแรงงานรายวันในท้องที่อันจังหวัดได้กำหนดไว้ โดยจังหวัดได้ตราไว้เป็นข้อบัญญัติจังหวัด แต่ห้ามมิให้บังคับทำงานโยธาเกินกำหนดสิบวัน”

อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัดของสภาจังหวัดนี้ เป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง อำนาจนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะให้การดำเนินงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ

การตราข้อบัญญัติจังหวัด มีขอบเขตดังนี้

1. ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมายอื่นของรัฐ
2. ต้องมีกฎหมายรับรอง หรือให้อำนาจไว้

จุดมุ่งหมายในการตราข้อบัญญัติจังหวัด

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่ได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพราะพระราชบัญญัตินี้มิได้ระบุรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ แต่ประการใด
2. กฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดได้ในบางกรณี คือ องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดอาจตราข้อบัญญัติขึ้นได้ ก็โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้
3. ข้อบัญญัติจังหวัดจะต้องมีผลบังคับใช้เฉพาะในท้องถิ่นนั้น ๆ (นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล)
4. ข้อบัญญัติจังหวัดที่ตราขึ้นมีอำนาจบังคับ คือมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ละเมิดเพื่อให้ข้อบัญญัติจังหวัดมีผลปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น “ในข้อบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่า เป็นความผิดลหุโทษ ถ้าหากผู้กระทำผิดข้อบัญญัติไม่ชำระค่าปรับภายใน



สามสิบวันนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินของผู้นั้นแทนค่าปรับ หรือมิฉะนั้น บังคับให้ผู้กระทำความผิดทำงานโยธาแทนตามกำหนด ซึ่งคำนวณโดยอัตราค่าแรงรายวันในท้องที่ อันจังหวัดกำหนดไว้ โดยจังหวัดได้ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด แต่ห้ามมิให้บังคับทำงาน โยธาเกิน 10 วัน” แต่ข้อบัญญัติจังหวัดทุกฉบับไม่จำเป็นต้องกำหนดโทษไว้เสมอไปดังนั้น กฎหมายจึงใช้คำว่า “จะกำหนดโทษไว้ด้วยก็ได้” โทษที่กำหนดขึ้นเป็นโทษปรับสถานเดียว เงินค่าปรับนี้ยกให้เป็นประโยชน์ขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด

ประเภทของข้อบัญญัติจังหวัด

ข้อบัญญัติจังหวัดมี 6 ประเภท คือ

1. ข้อบัญญัติธรรมดา

ตราขึ้นในภาวะปกติขณะที่อยู่ในสมัยประชุมสภาจังหวัด การตราข้อบัญญัติต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2. ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว

ตราขึ้นในระหว่างที่มีได้อยู่ในสมัยประชุมสภาจังหวัด และฝ่ายบริหารมีความ จำเป็นรีบด่วนในอันที่จะต้องออกข้อบัญญัติจังหวัด แต่ไม่สามารถเสนอให้สภาพิจารณาได้ ถือเป็นกรณีฉุกเฉินหรือรีบด่วน ซึ่งอาจจะเรียกประชุมสภาจังหวัดทันทีที่มีได้ กฎหมาย จึงให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะ กรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด เมื่อถึงคราวประชุมสภาจังหวัดครั้งต่อไป ผู้ว่าราชการ จังหวัดต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราวเสนอต่อสภาจังหวัดพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดอนุมัติก็มีผล เป็นข้อบัญญัติถาวรต่อไป แต่ถ้าสภาจังหวัดไม่อนุมัติ ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวก็ตกไป แต่ ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้ดำเนินไประหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้น

3. ข้อบัญญัติจังหวัดวางระเบียบปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องดำเนินไปภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัด ในหลักการแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ของสภาจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติสภาจังหวัดไม่อาจสอดแทรกเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทุกอย่าง กิจการภายในจังหวัดนี้เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการ



พาณิชย์ต้องลงทุน และมีผลกำไรหรือขาดทุน อันอาจจะกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนึ่งงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกฎหมายกำหนดให้ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เพราะงบประมาณย่อมผูกพันกับรายได้รายจ่ายของท้องถิ่น เพราะฉะนั้นจึงควรให้สภาจังหวัดได้มีส่วนพิจารณาถ่วงถ่วงและควบคุมอย่างใกล้ชิด

4. ข้อบัญญัติจังหวัดที่กำหนดโทษไว้

ข้อบัญญัติจังหวัดบางเรื่องต้องมีอำนาจบังคับ ซึ่งจะกำหนดไว้ในข้อบัญญัตินั้น ๆ แต่ ข้อบัญญัติจังหวัดบางเรื่องก็มิได้กำหนดโทษไว้

5. ข้อบัญญัติจังหวัดที่มีได้กำหนดโทษไว้

โดยที่ข้อบัญญัติจังหวัดอาศัยอำนาจกฎหมายอื่น และกฎหมายที่ให้อำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ๆ ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ครอบคลุมชัดแจ้งแล้วข้อบัญญัติจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติบทลงโทษไว้อีก

6. ข้อบัญญัติจังหวัดวางระเบียบปฏิบัติของบุคคลทั่วไป

เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจตราข้อบัญญัติไว้ เช่น ให้จังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

กระบวนการตราข้อบัญญัติจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 34 ร่างข้อบัญญัติจังหวัดจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด

1. การตราข้อบัญญัติจังหวัดธรรมดา

ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด คือ

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัด

ข. สมาชิกสภาจังหวัด



LI RT

การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ต้องมีผู้รับรอง ทั้งนี้ เพราะการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นความเห็นร่วมกันใน แนวนโยบายขององค์คณะฝ่ายบริหารอยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีผู้รับรอง

การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดโดยสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ต้องเสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานสภาจังหวัด โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ทั้งนี้เว้นแต่ข้อ บังคับหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนวิธีการรับรองนั้นให้กระทำโดยผู้รับรองลง ชื่อในร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่จะเสนอนั้น

ถ้าสมาชิกสภาจังหวัด เสนอร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดรับรอง โดยประธานสภาจังหวัดจะส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรองเสียก่อน

ร่างข้อบัญญัติจังหวัด (ไม่ว่าจะเสนอโดยสมาชิก หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) จะ ต้องแบ่งออกเป็นข้อ ๆ และมีบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างนั้น ๆ โดยเสนอต่อ ประธานสภาจังหวัด เพื่อให้ประธานสภาจังหวัดตรวจสอบ และจะได้ดำเนินการบรรจุเข้า ระเบียบวาระประชุมต่อไป

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด จะแบ่งออกเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมจะ อนุมัติให้พิจารณาวาระรวดเดียวก็ได้ ยกเว้นในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของ จังหวัด จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ การเสนอให้พิจารณา 3 วาระรวดนั้น ผู้ว่า- ราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดจะเป็นผู้เสนอก็ได้ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอจะต้องเสนอ ล่วงหน้าเป็นหนังสือและมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 4 คน

การพิจารณาวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าที่ประชุม สภาจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไป ถ้าสภาจังหวัดรับหลักการ ที่ประชุมก็จะแต่งตั้งกรรมการชุดหนึ่งขึ้นเพื่อพิจารณาในรายละเอียด

ในชั้นกรรมการนี้ สมาชิกสภาจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีสิทธิแปรญัตติได้ (การแปรญัตติคือ การเสนอแก้ไข เปลี่ยนแปลง) โดยเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือเสนอต่อประธานคณะกรรมการ



ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แปรญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ถ้าแปรญัตติข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัติตามร่างเดิม และตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตอนใดหรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด

การพิจารณาวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาตามลำดับข้อ และเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาจังหวัดอภิปรายเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแปรญัตติสงวนไว้อภิปรายในสภาหรือที่กรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาลงมติว่าจะเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือเห็นด้วยกับการแก้ไขข้อใด และถ้าที่ประชุมลงมติแล้วห้ามมิให้เสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก

การพิจารณาวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาว่าร่างข้อบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหมดแล้วนั้น มาพิจารณาว่าสมควรจะประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติหรือไม่ การพิจารณาวาระนี้ไม่มีการอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวนี้เห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะแตกต่างกันอยู่บ้างในเรื่องอำนาจของสมาชิกหรืออำนาจของสภาที่มีต่อการอนุมัติในการประกาศใช้ชั้นสุดท้ายซึ่งอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่า คือมีอำนาจในการยืนยัน แต่อำนาจของสภาจังหวัด อำนาจวินิจฉัยสุดท้ายตกอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 35 เมื่อสภาจังหวัดได้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดขึ้นสำเร็จแล้ว ให้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ถ้าเห็นชอบก็ให้ลงชื่อภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น ถ้าภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นไปให้รัฐมนตรีพิจารณา ถ้า



รัฐมนตรีเห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นอันตกงับไป

ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด ได้แก่

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 บัญญัติไว้สรุปความได้ว่า เมื่อสภาจังหวัดได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติเสร็จแล้วให้ ประธานสภาจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา หากเห็นชอบด้วยก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น แต่ถ้าภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งคืนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ หากรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย (มีความเห็นเหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัด) ร่างข้อบัญญัตินั้นก็ระงับไป

การตราข้อบัญญัติชั่วคราว

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 37 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทัน ท่วงทีไม่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาจังหวัดคราวต่อไปให้นำข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวเสนอต่อสภาพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดมีมติอนุมัติก็ให้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันใช้ได้ต่อไป ถ้าสภาจังหวัดมีมติไม่อนุมัติก็ให้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนทั้งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้น

เมื่อฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีความจำเป็นและเป็นกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันท่วงทีไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราว



ได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และเมื่อตั้งคราวประชุม สภาจังหวัดคราวต่อไปให้นำข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติ ถ้าอนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาไม่อนุมัติก็ตกไป ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้ดำเนินการไป ในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

เงื่อนไขในการตราข้อบัญญัติชั่วคราว

1. ผู้มีหน้าที่ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้มีอำนาจอนุมัติร่างข้อบัญญัติชั่วคราว คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด
2. การประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้ใช้บังคับทันทีที่ประกาศใช้เพราะเป็นกรณีรีบด่วน

การประกาศใช้ข้อบัญญัติจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 36 นอกจากที่ได้มีกฎหมายบังคับไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุนในข้อบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันทีก็ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศนั้น

ข้อบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรกให้ใช้บังคับได้ ในเขตท้องที่ของจังหวัดนอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล

1. โดยปกติ ข้อบัญญัติจังหวัดให้ใช้บังคับได้ในเมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้ว 15 วัน

2. ในกรณีฉุกเฉินหรือรีบด่วน ได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ซึ่งจะมีผลใช้บังคับทันทีถัดจากวันที่ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัด

3. สำหรับกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นผิดแผกไปจากข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ซึ่งสูงสุดจะมีกฎหมายระบุไว้ในเรื่องนั้น ๆ จะมีผลบังคับตั้งแต่เมื่อใด การประกาศใช้ข้อบัญญัติจังหวัดตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น



(แบบร่างข้อบัญญัติจังหวัด)

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด เรื่อง _____

หลักการ

เหตุผล



ร่างข้อบัญญัติจังหวัด.....
 เรื่อง.....
 พุทธศักราช.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา..... แห่งพระราชบัญญัติ.....
 พุทธศักราช..... จังหวัด..... ออกข้อบัญญัติไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
 ของสภาจังหวัด..... และโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด
 ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ข้อบัญญัติจังหวัดนี้เรียกว่า.....
 พุทธศักราช.....

ข้อ 2. ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลจังหวัด.....

ข้อ 3. ในข้อบัญญัตินี้.....

ข้อ 4.

ข้อ 5.

๓๑

๓๑

ประกาศ ณ วันที่.....
 (ลงนาม).....

ผู้ว่าราชการจังหวัด.....



LIART

(แบบเสนอขอแปรญัตติ)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอเสนอแปรญัตติร่าง.....

เรียน ประธานคณะกรรมการ.....

ข้าพเจ้าขอแปรญัตติเรื่อง.....

ดังต่อไปนี้

ข้อ 1.

ข้อ 2.

ข้อ 3.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

สมาชิกสภาจังหวัด.....

ลงนาม.....

ผู้รับรอง

ลงนาม.....

ผู้รับรอง

ลงนาม.....

ผู้รับรอง

ลงนาม.....

ผู้รับรอง

หมายเหตุ ผู้รับรองมีจำนวนตามที่ข้อบังคับการประชุม หรือกฎหมายกำหนดไว้



LIART

(แบบญัตติกรรมคา)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอเสนอญัตติ

เรียน ประธานสภาจังหวัด

ข้าพเจ้าขอเสนอ.....

ขอได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาจังหวัดพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(.....)

สมาชิกสภาจังหวัด.....

ลงนาม.....ผู้รับรอง

ลงนาม.....ผู้รับรอง

ลงนาม.....ผู้รับรอง

ลงนาม.....ผู้รับรอง

หมายเหตุ ผู้รับรองมีอำนาจตามที่ข้อบังคับการประชุมหรือกฎหมายกำหนดไว้



LIART

ค. อำนาจตั้งคณะกรรมการ

คณะกรรมการสภาจังหวัด เป็นคณะบุคคลที่สภาจังหวัดเลือกตั้งขึ้นเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา ตามแต่จะได้รับมอบหมาย โดยแบ่งเป็นคณะ ๆ ตามหน้าที่และความจำเป็นแห่งกิจการ เมื่อดำเนินกิจการหรือพิจารณาเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาจังหวัด

คณะกรรมการสภาจังหวัด มี 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา สภาเลือกขึ้นมาจากสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น
2. คณะกรรมการวิสามัญ สภาจะเลือกขึ้นจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือที่มีได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัด

การแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา สภาจะต้องเลือกตั้งขึ้นเมื่อเปิดประชุมครั้งแรกของทุกปี เช่น คณะกรรมการสามัญประจำสภา เพื่อพิจารณาการออกข้อบัญญัติชั่วคราว และคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ตามความจำเป็น

2. คณะกรรมการวิสามัญ สภาจะแต่งตั้งขึ้นเมื่อมีกิจการภายในวงงานของสภาเป็นกรณีพิเศษเมื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วก็จะหมดสภาพไป และไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ทุกปีเหมือนคณะกรรมการสามัญประจำสภา

การเลือกตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 27 สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภา แล้วรายงานต่อสภา

ในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ให้สภาจังหวัดเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณาการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราว



การเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ ให้สมาชิกเสนอชื่อผู้ที่เป็นสมาชิกหรือบุคคลภายนอกโดยมีสมาชิกอื่นรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ชื่อที่เสนอไม่จำกัดจำนวน และให้เลือกจากชื่อเหล่านั้นโดยวิธีเขียนชื่อ เมื่อเลือกเสร็จแล้วให้เลขานุการประกาศคะแนนต่อที่ประชุมให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงกว่าผู้อื่นตามลำดับลงมาได้รับเลือกจนครบจำนวนตามความต้องการ คณะบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

ระยะเวลาการดำเนินการ

โดยปกติคณะกรรมการของสภาดำเนินกิจการของสภาแต่เฉพาะในสมัยประชุมเท่านั้น แต่สภาอาจอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ลงมติให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมก็ได้ ทั้งนี้สภาต้องมีมติให้คณะกรรมการคณะใดกระทำการหรือสอบสวนพิจารณาข้อความใด ๆ ให้เสร็จภายในกำหนดเวลาเท่าใดไว้ด้วยหากคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว่นั้น กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนไม่เสร็จในกำหนด ประธานคณะกรรมการ ต้องรายงานให้ประธานสภาทราบโดยด่วน ถ้าหากอยู่ในสมัยประชุมให้ประธานเสนอต่อที่ประชุมเพื่อลงมติให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้หรือให้ดำเนินการอย่างอื่นสุดแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร แต่ถ้านอกสมัยประชุมคณะกรรมการมีอำนาจประชุมได้ตามความในข้อบังคับข้อ 94 ก็ให้ประธานสภามีอำนาจ ขยายเวลาที่กำหนดไว้ได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควรแล้วขออนุญาตต่อสภาในการประชุมสมัยต่อไป ถ้าหากมีความจำเป็นคณะกรรมการ แต่ละคณะอาจตั้งอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยในกิจการ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วเสนอรายงานต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาก็ได้

การประชุมของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 28 การประชุมของคณะกรรมการตามมาตรา 27 ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ระเบียบการประชุมคณะกรรมการสภาจังหวัดให้ใช้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัดโดยอนุโลม



LI RT

การประชุมต้องดำเนินการประชุมตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ดังนี้

1. เลขานุการสภาจังหวัดเป็นผู้นัดประชุมคณะกรรมการ เมื่อเปิดการประชุม ต้องเลือกตั้งประธานและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการประชุมคณะกรรมการแต่ละคณะจากบรรดากรรมการคณะนั้น ๆ
2. การประชุมต้องมีกรรมการประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม
3. ในการประชุมคณะกรรมการอาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำอยู่ได้ โดยเชิญในนามประธานกรรมการคณะนั้น
4. การประชุม ปกติจะประชุมกันในสมัยประชุมประจำปี แต่ถ้าที่ประชุมสภามีมติให้ทำกิจการของตนนอกสมัยประชุมก็ได้ คณะกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่นอกสมัยประชุมก็ได้เช่นคณะกรรมการสามัญพิจารณาข้อบัญญัติชั่วคราวแต่การจัดทำกิจการนอกสมัยประชุมต้องมีมติของสภาให้คณะใดดำเนินการของ สภานอกสมัยประชุมไว้แล้วก่อนเปิดประชุม
5. ในการประชุมคณะกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีสิทธิเข้าฟังการประชุมได้ ถ้าคณะกรรมการสภา ร้องขอก็มีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะการพิจารณาแล้ว ผู้ที่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมได้จะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และได้รับอนุญาตจากประธานกรรมการเท่านั้น
6. คณะกรรมการใดได้รับมอบหมายให้กระทำกิจการหรือพิจารณาหรือสอบสวน ข้อความใดภายในกำหนดเวลาใด คณะกรรมการดำเนินการไม่สำเร็จ ประธานคณะกรรมการต้องรายงานต่อประธานสภาทราบโดยด่วน ในกรณีที่อยู่ในสมัยประชุม จะต้องนำเสนอที่ประชุมเพื่อลงมติให้ขยายเวลาหรือจะให้ดำเนินการอย่างไรที่สุดแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร หากเป็นกรณีนอกสมัยประชุมซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจได้แล้ว คือ สภาจังหวัด ได้มีมติอนุมัติไว้แล้ว ก็ให้ประธานสภามีอำนาจขยายเวลาให้คณะกรรมการนั้นดำเนินการต่อไปได้แต่จะพิจารณาเห็นสมควรแล้วขออนุมัติต่อสภาในการประชุมคราวต่อไป



คณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวควรมีกี่คณะและเรียกชื่ออย่างไร ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ประการใดสุดแต่ความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด ไม่จำเป็นต้องตั้งเหมือนกันทุกจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อเปิดประชุมสมัยสามัญหรือการประชุมครั้งแรก แล้วสภาจังหวัดทุกจังหวัดจะต้องตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณาข้อบังคับจังหวัดชั่วคราวขึ้นทุกครั้ง ส่วนคณะกรรมการชุดอื่นไม่จำเป็นต้องตั้งขึ้นใหม่ แต่ถ้าสภาจังหวัดประสงค์จะเลือกตั้งกรรมการชุดใหม่แล้วก็สามารถจะทำได้ และเมื่อได้เลือกกรรมการชุดใหม่แล้วคณะกรรมการชุดเดิมก็พ้นจากหน้าที่ไป โดยปริยาย

ง. ควบคุมฝ่ายบริหาร

การที่สภาจังหวัดจะควบคุมฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบริหารงาน นั้นก็เพื่อให้การปฏิบัติงานได้ผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ ให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพนั่นเอง

วิธีการควบคุม

1. การตั้งกระทู้ถาม

พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

มาตรา 25 สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้

นอกจากตั้งกระทู้ถามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดย่อมมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คำสอบถามและการตอบในบันทึก หรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น

สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้อความใด ๆ อันเป็นงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้เสมอ (ไม่รวมถึงงานในอำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง



ผู้ที่มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามได้นั้นคือ สมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น (ผู้บริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม) การที่สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามขึ้นมา ก็เพื่อสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัด กระทู้ถามจึงเท่ากับว่าเป็นการแสดงเจตจำนงของสภาจังหวัดต่อผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดว่าต้องการให้จังหวัดจัดทำหรือแสดงให้เห็นว่า สภาจังหวัดยังมีความสงสัยแคลงใจในกิจการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำไปแล้วอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการแสดงความสงสัยของสมาชิกหรือแสดงให้เห็นความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้บริหารแต่เป็นความขัดแย้งเพียงเล็กน้อย ๆ เฉพาะในด้านความคิดเห็นอันอาจจะเป็นหนทางก่อให้เกิดการหาเหตุผล และช่วยให้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น หากสมาชิกตั้งกระทู้ถามเป็นประจำและมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้ผู้บริหารเกิดความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเสริมการบริหารงานของท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าไปด้วยดี เพราะผู้บริหารย่อมจะต้องเพิ่มความสนใจและกวดขัน ระมัดระวังมิให้การบริหารงานในหน้าที่ของตนบกพร่อง จนเป็นเหตุให้สมาชิกต้องนำไปตั้งกระทู้ถามในสภา ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องสำนึกอยู่เสมอว่ามีความรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ผู้บริหารรับไปปฏิบัติ แม้จะไม่ทางตรงก็ทางอ้อม แม้สภาจังหวัดจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงมติวางใจหรือไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัดอันส่งผลถึงการดำรงอยู่ในตำแหน่งหรือออกจากตำแหน่งก็ตาม นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบต่อราชการส่วนกลางอีกด้วย

ดังนั้นการตั้งกระทู้ถาม จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่สภาจังหวัดใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร

วิธีการตั้งกระทู้ถาม

ปกติกระทู้ถามต้องทำเป็นหนังสือ เสนอล่วงหน้ายื่นต่อประธานสภาจังหวัด กระทู้ถามไม่ว่าจะเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายของจังหวัด ประธานสภาจังหวัดจะจัดส่งกระทู้ถามดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อทราบล่วงหน้าจะได้เตรียมคำตอบไว้ และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 7 วัน กระทู้ถามนี้สมาชิกสภาจังหวัดผู้ตั้งกระทู้



ถามย่อมซักถามให้ความกระจ่างขึ้นได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่ประธานสภาจังหวัดได้อนุญาตให้ซักถามต่อไป โดยเห็นว่ายังไม่หมดประเด็น โดยที่กระทู้ถามอาจก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งและเป็นช่องทางให้สมาชิกอื่นนำเอาเรื่องที่มีได้ระบุไว้มากล่าวได้ จึงไม่เปิดให้มีการอภิปรายและลงมติ ฉะนั้นกระทู้ถามแต่ละกระทู้จึงให้ถามและซักถามได้เพียงคนเดียว สมาชิกอื่น ๆ จะอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านด้วยไม่ได้

หลักเกณฑ์ในการตั้งกระทู้ถามของกระทรวงมหาดไทย

ห้ามมิให้สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือแกล้งกล่าวให้ร้าย
2. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
3. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจง ว่าไม่ตอบ
4. เพื่อให้ออกความเห็น
5. ในปัญหาข้อกฎหมาย
6. ในเรื่องไม่เป็นสาระสำคัญ
7. เพื่อทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่

การที่ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยได้วางไว้นี้ เป็นการป้องกันมิให้สมาชิกเกิดความเข้าใจผิด นำเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาถามอันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามซึ่งต้องการให้สมาชิกสภาจังหวัดใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น ถึงแม้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา จังหวัด พ.ศ. 2498 จะไม่ระบุให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามกันเองไว้ก็ตาม แต่การตั้งกระทู้ถามกันเองมิใช่วิถีทางที่จะควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

ถ้าหากผู้ตั้งกระทู้ถาม ไม่ถาม หรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่า ผู้ตั้งกระทู้ถามได้ถอนกระทู้ถามนั้น ปกติแล้วการถอนกระทู้ถามนี้ ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนได้อยู่แล้ว และการตั้งกระทู้ถามนี้จะมอบหน้าที่ให้สมาชิกอื่นซักถามแทนก็ได้เช่นกัน



การตอบกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกไม่เป็นการบังคับผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตอบในทุกกรณีไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามในเมื่อเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือนโยบายของทางราชการบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามไป โดยไม่จำเป็นต้องตอบในการประชุมคราวนั้น ๆ ก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลให้ที่ประชุมทราบพร้อมกับการกำหนดว่าจะตอบให้ทราบเมื่อใดไว้ ให้เป็นการแน่นอน

สำหรับกระทู้ถามใด ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้อตอบ ถ้าหากสภาจังหวัดสิ้นสุดตามวาระหรือมีการยุบสภา หรือปิดสมัยประชุมสภาจังหวัด ให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไปหรือระงับไป แต่ทั้งนี้หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมีการโยกย้าย สับเปลี่ยนในขณะที่สภาจังหวัดยังไม่สิ้นสุดวาระหรือยังไม่ถูกยุบ ภาระจะตกเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ที่จะต้องตอบกระทู้ถามนั้น ๆ ในเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดยังตั้งใจสงสัย ยื่นเสนอขึ้นมาตั้งกระทู้ถามอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำ การปฏิบัติงานเมื่อมีการโยกย้ายไป ต้องมีการมอบหมายงานทุกเรื่อง เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยติดต่อกันไปโดยไม่ขาดตอน

(แบบกระทู้ถาม)

วันที่ เดือน พ.ศ.

เรื่อง

เรียน ประธานสภาจังหวัด

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม (หรือกระทู้ถามด่วน) ถามผู้ว่าราชการจังหวัด ดังต่อไปนี้

.....
.....
.....

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(.....)
สมาชิกสภาจังหวัด



LIRT

2. การสอบถาม

การสอบถามเป็นอำนาจของสมาชิกในการควบคุมการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่ง แต่เป็นการควบคุมเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คืองานในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในจังหวัด โดยทำเป็นบันทึกสอบถาม หรือจะทำเป็นหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของราชการส่วนกลาง ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมใช้ดุลยพินิจตอบไปเลยได้ แล้วเสนอคำถามและคำตอบไปยังกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเป็นคำถามในเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของราชการแผ่นดิน จะไม่ตอบก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

การสอบถามนี้เป็นอำนาจใหม่ของสมาชิกในการควบคุมการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อน การสอบถามข้อเท็จจริงต่างๆ นี้ จะเป็นแนวทางที่ช่วยตรวจสอบข้าราชการให้ปฏิบัติราชการด้วยความระมัดระวังและสำรวมในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น เพราะเมื่อสภาจังหวัดได้สอบถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด โดยเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้ว กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องก็จะระงับไปพิจารณาหาทางแก้ไข หรือตอบชี้แจงให้สภาจังหวัดต่อไป และจำเป็นต้องอยู่เองที่กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดจะต้องเร่งรัด สอบถามข้อเท็จจริงไปยังหน่วยราชการในสังกัดของตนอีกต่อหนึ่ง หากปรากฏการกระทำผิดจริงจะต้องพิจารณาลงโทษตามกฎหมายและระเบียบทางราชการต่อไป

ข้อแตกต่างระหว่างคำสอบถามกับกระทู้ถาม

1. กระทู้ถามนั้นจะถามได้แต่เฉพาะในกิจการส่วนจังหวัดเท่านั้น

คำสอบถาม จะถามข้อเท็จจริงเฉพาะในราชการบริหารส่วนภูมิภาค



LIART

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ถ้าสมาชิกจะสอบถามเกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดโดยตรงจะทำได้หรือไม่เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ และไม่ได้บัญญัติห้ามไว้เช่นกัน

คำตอบคือ เมื่อมีคำถามเกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะตอบและไม่จำเป็นที่จะต้องส่งคำถามและการตอบนั้นไปยังกระทรวง ทบวง กรม เหมือนดังเช่นคำถามเกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2. กระทั่งถามต้องตั้งกระทู้ถามแต่ ในสมัยประชุม

คำถาม ไม่จำเป็นต้องสอบถามในสมัยประชุมคือ จะเป็นนอกสมัยประชุมก็ได้

สิ่งที่คำถามและกระทู้ถามเหมือนกันคือ จะสอบถามหรือตั้งกระทู้ถามถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยตรงไม่ได้ เพราะเทศบาลเป็นกิจการหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งต่างหากซึ่งเทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การบังคับแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาจังหวัดจึงเข้าไปก้าวท้าวไม่ได้ แต่โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลจึงเป็นราชการส่วนภูมิภาคอย่างหนึ่ง ฉะนั้น สภาจังหวัดจึงตั้งกระทู้ถามและสอบถามเกี่ยวกับการควบคุมได้ (จะถามเรื่องเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยตรงไม่ได้)

การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราว

ในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรกจะต้องเลือกคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น (คณะกรรมการชุดนี้จะต้องเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งที่มีการประชุมสามัญ) เพื่อพิจารณาการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราว โดยที่ข้อบัญญัติชั่วคราวซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารในระหว่างที่มีได้มีการประชุมสภาจังหวัดนี้ จะมีผลบังคับผูกพันต่อประชาชนทั่วราชอาณาจักรจังหวัด (ยกเว้นในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น หรือผลได้ผลเสียที่ประชาชนจะได้รับจากข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น ๆ ถ้าคณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นหรือไม่จำเป็นเร่งด่วน ก็จะไม่ให้ความเห็นชอบ อันเป็นผลให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นตกไปไม่มีผลใช้บังคับ แต่ถ้าคณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาเห็นชอบด้วย ข้อบัญญัติชั่วคราว



นั้นก็จะมีผลใช้บังคับ แต่จะต้องนำเสนอที่ประชุมสภาจังหวัดอีกครั้งหนึ่งในการประชุมคราวต่อไป เพื่อให้สภาจังหวัดลงมติ ในกรณีที่สภาจังหวัดมีมติเห็นชอบด้วยข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะมีผลเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาจังหวัดมีมติไม่เห็นชอบด้วยข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้กระทำไปแล้ว

การควบคุมเฉพาะอย่าง

กิจการส่วนจังหวัดนั้นมีมากมายหลายประการ แต่ไม่ว่ากิจการดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างดำเนินการหรือที่ดำเนินการไปแล้ว สภาจังหวัดย่อมมีทางตรวจสอบและควบคุมตักเตือน โดยสภาจังหวัดจะเข้าร่วมในรูปกรรมการคณะต่างๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานดำเนินไปตามมติของสภาจังหวัด เช่น กรรมการควบคุมการก่อสร้าง หรือกรรมการตรวจรับงาน เป็นต้น ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดคนใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอย่างหนึ่งอย่างใดสมาชิกผู้นั้นก็มีหน้าที่ออกไปควบคุมดูแลให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องให้มีการบกพร่องสมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิทุกทางเพื่อให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง หากไม่ปฏิบัติตามสมาชิกสภาจังหวัดต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขก็เป็นเรื่องเสียหายร้ายแรงสมาชิกสภาจังหวัดก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานสภาจังหวัดให้ขอผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว และในที่ที่ประชุมสภาจังหวัดนั้นสมาชิกอาจตั้งกระทู้ถาม เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงได้ในการนี้ที่ประชุมอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปสอบสวนเรื่องราวแล้วนำมาเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงเห็นได้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของจังหวัดเกือบจะทุกด้าน ไม่ว่าด้านใด ทั้งนี้เพื่อความเจริญของท้องถิ่นเพื่อความถูกต้องให้การดำเนินงานเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัดและมีประสิทธิภาพ

การควบคุมทรัพย์สินส่วนจังหวัด

ทรัพย์สินส่วนจังหวัดคือ ทรัพย์สินที่จังหวัดหามาได้ โดยตรงไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และให้รวมตลอดถึงทรัพย์สินซึ่งจะได้มีกฎหมายระบุว่าเป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด



ในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนจังหวัดนี้ จังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดเสียก่อน ถ้าคณะกรรมการการคลังไม่เห็นชอบด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการการคลัง ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเสนอความเห็นพร้อมด้วยรายงานการประชุมคณะกรรมการการคลัง เฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาวินิจฉัยประการใดแล้ว ให้จังหวัดปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

การควบคุมการได้มาซึ่งทรัพย์สินจังหวัด

การได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิด้วยกรณีใด ๆ ก็ตาม ถ้ามีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพันจังหวัดจะรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธินั้นได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของจังหวัด และมติเห็นชอบนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม เฉพาะการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ด้วยการเช่าซึ่งมีอายุการเช่าเกินกว่า 1 ปี หรือการก่อสร้างเพิ่มเติมซ่อมแซมเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างในอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าต้องใช้จ่ายเงินเกินกว่า 1,000 บาท จังหวัดจะกระทำได้เมื่อคณะกรรมการการคลังเห็นชอบด้วยเช่นกัน

ในการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัดนี้ ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้เช่าทรัพย์สินส่วนจังหวัดที่มีกำหนดเกินกว่า 1 ปี หรือตามเจตนาหรือข้อเท็จจริงจำเป็นต้องเช่าเกินกว่า 1 ปี หรือปลูกอาคารถาวรวัตถุ การให้เช่านั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดเสียก่อน และการให้เช่าทรัพย์สินส่วนจังหวัดนี้จะต้องทำสัญญาเช่าไว้ทุกราย ซึ่งอาจทำการเช่าด้วยวิธีประมูล วิธีกำหนดค่าเช่า เป็นต้น

การควบคุมการจำหน่ายทรัพย์สิน

การจำหน่ายทรัพย์สินที่จังหวัดได้มาหรือที่เป็นทรัพย์สินของจังหวัด โดยปกติจังหวัดจะโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ส่วนจังหวัดให้แก่บุคคลใดไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัด ในกรณีที่ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดขัดแย้งกับคณะกรรมการการคลัง จังหวัดจะต้องเสนอความเห็นที่ขัดแย้งนั้นไปให้กระทรวงมหาดไทยชี้ขาด



การจำหน่ายสิ่งหัตถ์ไม่ว่าจะเป็นการโอน การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ ให้จังหวัดทำได้เลย แต่ถ้าสิ่งหัตถ์มีราคาสูงกว่า 10,000 บาท หรือทรัพย์สินที่สิ้นสภาพที่จะใช้ประโยชน์และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจำหน่ายจากทะเบียน ถ้ามีราคาเกินกว่า 10,000 บาท จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดก่อน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความจำเป็นต้องทำการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินหรือเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่ในทรัพย์สิน ต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดก่อนจึงจะดำเนินการได้ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินเป็นอันตรายและไม่อยู่ในสมัยประชุมสภาจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิดำเนินการได้ เมื่อดำเนินการไปแล้วต้องรีบเสนอคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดทราบทันที

การปลูกสร้างที่มีราคาเกินกว่า 20,000 บาท ถ้าจำเป็นต้องรื้อถอนเพื่อประโยชน์กิจการใดหรือเพราะชำรุดทรุดโทรมใช้การต่อไปไม่ได้ ให้นำไปปรึกษาขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดก่อน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องรื้อถอนในปัจจุบัน เนื่องจากจะทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตหรือทรัพย์สินใกล้เคียง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนได้ก่อน แต่เมื่อดำเนินการรื้อถอนแล้วต้องรีบนำเสนอคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดทราบ

เหตุผลที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องนำเรื่องปรึกษาและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลังของจังหวัดทราบก่อน ก็เพื่อควบคุมมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการใด ๆ ในเรื่องทรัพย์สินส่วนจังหวัดไปโดยพลการเพราะทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

การควบคุมรายได้และรายจ่ายของจังหวัด

รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย ได้เลียนรูปแบบการปกครองของรัฐ ซึ่งมีการปกครองระบอบรัฐสภา ควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็น



LI RT

ผู้บริหาร และมีสภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร นอกจากจะควบคุมตัวบุคคล การบริหารงานแล้ว ยังมีหน้าที่ควบคุมเกี่ยวกับเรื่องรายได้รายจ่ายของจังหวัดอีกด้วย

ลักษณะการควบคุมโดยสภาจังหวัด

โดยทั่วไปมี 3 วิธี คือ

1. เป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดจัดเก็บภาษีอากร และเงินค่าธรรมเนียมบางประเภทที่เพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเฉพาะท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
2. เป็นผู้อนุญาตในการกู้ยืมเงินจากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ แต่ ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน
3. เป็นผู้ให้คำแนะนำยินยอมในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด(หากสภาจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ก็ไม่มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องออกจากตำแหน่ง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำ)

บทบาทของสภาจังหวัดในการควบคุมเกี่ยวกับรายได้

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของจังหวัด
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้จังหวัดจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
7. เงินอุดหนุนรัฐบาล



8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
9. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้

การจัดเก็บรายได้

1. รายได้ประเภทที่จังหวัดจัดเก็บเองได้ คือ อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการบางอย่าง และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เช่น การขายแบบแปลนในการก่อสร้าง ค่าปรับการผิดสัญญาจ้าง เป็นต้น

2. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเครื่องดื่ม (โรงงานผลิตอยู่ในจังหวัด) ภาษีสุรา (ร้านขายอยู่ในเขตจังหวัด) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน และอากรมหรสพเหล่านั้นจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติม ไม่เกินร้อยละสิบ ของอัตราภาษีอากรและค่าธรรมเนียมนั้น ๆ สรรพสามิตหรือสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแล้วส่งมอบให้แก่จังหวัดตามส่วนที่ได้เพิ่มแล้วแต่กรณี เฉพาะภาษีการค้ากระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้จัดสรรให้

3. ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับและผลประโยชน์ ซึ่ง เป็นรายได้เทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล จะตราพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนหรือปันส่วน หรือให้จังหวัดจัดเก็บหรือเก็บเพิ่มขึ้น เฉพาะนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อกิจการส่วนจังหวัดด้วย ในกรณีเช่นนี้ถ้าในพระราชกฤษฎีกามีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้นำความในกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล กับให้ข้อบัญญัติจังหวัดใช้บังคับเช่นเดียวกับเทศบัญญัติ

ขอบเขตอำนาจของสภาจังหวัดเกี่ยวกับรายได้

โดยที่การเก็บภาษีเพิ่มเติมจากภาษีของรัฐบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้อง ออกเป็นข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มภาษีอากรของรัฐบาลไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในการนี้ต้องได้รับคำแนะนำยินยอมจากสภาจังหวัดก่อน



ในทางปฏิบัติ อำนาจควบคุมอยู่ที่ส่วนกลางคือ รัฐบาล การที่กฎหมายให้เก็บได้ไม่สูงกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ เป็นเรื่องที่สภาจังหวัดจำเป็นที่จะให้ความเห็นชอบในอัตราที่ระบุไว้อยู่แล้ว เฉพาะถ้าหากสภาจังหวัดไปตัดทอนให้เก็บน้อยกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ ก็เป็นเรื่องลดรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้น้อยลง ฉะนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้้น้อยมาก ขอบเขตอำนาจของสภาจังหวัดที่เกี่ยวกับการพิจารณาจัดเก็บรายได้เพิ่มก็ต้องอยู่ในขอบเขตจำกัดทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอำนาจของสภาจังหวัดมิได้มีลักษณะเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารเท่าใดนัก

การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกู้เงินเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเพื่อ จะนำเงินมาขยายกิจการในด้านต่าง ๆ เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยไม่พอกับค่าใช้จ่าย

การกู้เงินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 ระบุว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะกู้ยืมเงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาจังหวัดแล้วจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยด้วย

การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่มีต่อการควบคุมเรื่องรายได้นี้จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาดอิสระอยู่มากในการดำเนินการปกครองตนเองโดยดกอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางโดยเคร่งครัด ถึงแม้สภาจะมีอำนาจควบคุมวินิจฉัยของสภาจังหวัดอยู่บ้างก็ตาม ดังจะเห็นได้จาก

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 43 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขั้นไว้



งบประมาณรายจ่ายประจำปีและการควบคุม

งบประมาณคือ การกำหนดโครงการที่จะทำในระยะเวลาหนึ่ง ส่วนมากมักจะ เป็นชั่วระยะหนึ่งปีหรือครึ่งปี งบประมาณนี้เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องแสดงนโยบายการหา เงินรายได้ในระยะเวลาที่กำหนดไว้และแสดงรายการที่จะต้องจ่ายเงินรายได้ต่าง ๆ ที่หา มาได้นั้น หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง การกำหนดงานที่จะจัดทำและวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินในงาน เหล่านั้น หรือหมายถึง แผนหรือประมาณรายรับและรายจ่ายสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยงบประมาณ และการคลังส่วนจังหวัด พ.ศ. 2504 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “งบประมาณ” คือ จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาต ให้จ่ายภายในระยะเวลาในรอบปีหนึ่ง กำหนดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

งบประมาณรายจ่ายมี 2 ประเภท คือ

1. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป
2. งบประมาณรายจ่ายพิเศษ

งบประมาณรายจ่ายทั่วไป คือรายจ่ายที่จ่ายจากเงินรายรับที่เก็บได้ในปีงบ- ปรมาณนั้น ๆ

งบประมาณรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายอันมีลักษณะเป็นงบประมาณเงินทุน หรือเพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ เช่น สร้างตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น รายจ่ายนี้ โดยปกติตั้งจ่ายจากเงินกู้ เงินสะสมหรือเงินประเภทอื่นนอกจากรายได้ประจำ การตั้งจ่ายจากเงินกู้ต้องตั้งจ่ายตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กู้มา สำหรับการตั้งจ่ายจาก เงินสะสม ต้องจ่ายตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ คือ จังหวัดต้องจ่ายใน งบประมาณรายจ่ายพิเศษ

เมื่อจังหวัดต้องการจะใช้จ่ายเงิน สะสมโดยได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว จังหวัดต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เมื่อกระทรวงมหาดไทยอนุมัติแล้ว จังหวัดจึงจะนำไปตั้งจ่ายในงบประมาณรายจ่ายพิเศษของจังหวัดได้ แล้วนำเสนอสภาจังหวัด พิจารณาดำเนินการต่อไป



จะเห็นได้ว่า การควบคุมเรื่องงบประมาณรายจ่ายพิเศษนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้ควบคุมโดยเคร่งครัด สภาจังหวัดยังขาดอิสระอยู่มาก กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินแบ่งได้เป็น 3 ชั้น คือ

1. การเตรียมและจัดทำงบประมาณ
2. การตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
3. การบริหารให้เป็นไปตามแผนการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว

การเตรียมและจัดทำงบประมาณ

การทำงานงบประมาณได้แก่ การรวบรวมรายรับและการประมาณรายจ่ายตลอดจน แผนงานและสถิติตัวเลขรายรับรายจ่ายในปีก่อน ๆ เพื่อประกอบในการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

การเสนอร่างงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดโดยปกติผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอต่อสภาจังหวัดไม่เกินเดือนสิงหาคมทุกปี เพื่อพิจารณาต่อไป ร่างข้อบัญญัติจัดทำงบประมาณที่จะนำเสนอให้สภาพิจารณานั้นโดยปกติประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ประมาณการรายรับ งบประมาณรายจ่าย
3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. ข้อบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การคำนวณรายได้ของท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการประมาณรายได้ของท้องถิ่นไว้คือ ในการคำนวณรายได้จะต้องลงจำนวนรับทั้งสิ้นโดยไม่หักรายจ่ายใด ๆ และมีบันทึกแสดงหลักเกณฑ์การคำนวณพร้อมด้วยรายละเอียด ส่วนการตั้งงบประมาณรายจ่าย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเกินรายรับไม่ได้

การพิจารณาและตราข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ สภาจังหวัดมีวิธีการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติอื่น แต่มีข้อแตกต่างเป็นพิเศษอยู่บ้าง คือ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวเหมือนร่างข้อบัญญัติธรรมดาไม่ได้ ในทางปฏิบัติสภาจังหวัดจะพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

การพิจารณาวาระที่ 1 คือ การพิจารณาขั้นรับหลักการแห่งข้อบัญญัติหรือมี ถ้าสมาชิกเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายก็ดี ขอให้ลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ก็ดี หรือขอให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ดี ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหกคน เมื่อที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว สภาฯ ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวไปให้คณะกรรมการประจำปีพิจารณารายละเอียดต่อไป คณะกรรมการนี้อาจเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการสามัญก็ได้ เมื่อถึงขั้นคณะกรรมการนี้ โดยปกติมักจะกำหนดระยะเวลาสำหรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกได้มีโอกาสทำการแปรญัตติไว้ด้วย วิธีการแปรญัตติหรือข้อปรีกษานั้น เมื่อผู้ใดต้องการแปรญัตติก็ต้องเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการในเวลาที่กำหนด ในกรณีสมาชิกเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยลดรายจ่ายเท่านั้น การแปรญัตติโดยปกติห้ามแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แปรญัตติ นอกจากนี้ยังมี ให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงิน ซึ่งมีข้อบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

1. ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
2. รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณได้พิจารณาพร้อมตั้งแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นแปรญัตติเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้เสนอต่อประธานสภาเพื่อนำเข้าพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป



การพิจารณาวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรารายละเอียดใน
งบประมาณ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติหรือข้อปรึกษาหรือที่คณะกรรมการหรือคณะ
อนุกรรมการแก้ไขเท่านั้น เมื่อที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับคำแปรญัตติ หรือการ
แก้ไขแล้วก็นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นเสนอในวาระที่ 3 ต่อไป

การพิจารณาวาระที่ 3 โดยปกติที่ประชุมมักจะพิจารณาเพียงว่าจะให้ตราเป็น
ข้อบัญญัติงบประมาณได้หรือไม่ เมื่อสภาลงมติให้ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณ ให้
ประธานสภาเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติอีกชั้นหนึ่ง
ซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติเช่นเดียวกับการประกาศใช้ข้อบัญญัติอื่น ๆ

สำหรับร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ
กิติ ห้ามผลทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องลาออกจากตำแหน่งไม่ เพราะสภาจังหวัดไม่มีอำนาจ
รุนแรงประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งแต่งตั้งไม่ใช่เลือกตั้ง และไม่มีกฎหมาย
ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องออกจากตำแหน่ง ในเมื่อสภาไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ
งบประมาณประจำปี ในกรณีที่สภาจังหวัดลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ
กิติ ลงมติไม่ให้ใช้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณในวาระที่ 3 กิติ ก็ถือว่าเป็นอันตกไปมิให้
เสนอญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่มีหลักการอย่างเดียวกันในสมัยประชุมนั้นอีก เว้นแต่
ประธานสภาจะอนุญาตในเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

พระราชบัญญัติงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้วต้องอยู่ในความรับผิดชอบของ
ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่งบประมาณ โดยมีเจ้าหน้าที่หน่วยคลัง
(เสมียนตราจังหวัด) เป็นผู้ช่วยเหลือซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย
ระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้จ่ายเงินได้
เฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น
งบประมาณเพิ่มเติม

งบประมาณเพิ่มเติมจะทำได้เฉพาะกรณีที่ปรากฏว่า

1. งบประมาณที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตไม่เพียงพอแก่ความต้องการ หรือ



2. มีความจำเป็นเกิดขึ้นระหว่างปี อันมีรายจ่ายซึ่งมิได้เตรียมไว้สำหรับปีนั้น
ละ

3. ไม่มีเงินรายได้ ในงบประมาณที่โอนมาได้

ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจะบังเกิดความเสียหายแก่ราชการแล้ว ก็
ให้จัดทำงบประมาณเพิ่มเติม โดยตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เช่นเดียวกับงบประมาณ
ประจำปี

การสอบสวนการคลังจังหวัด

การตรวจสอบการเงินและการบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการ
ตรวจการเงินการบัญชี โดยมอบให้คณะกรรมการการคลังร่วมกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางออก
ร่วมทำการสอบสวนและตรวจสอบตามระเบียบภายหลังที่ได้จ่ายไปแล้ว เสมียนตรา
จังหวัดและพนักงานบัญชีจะจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายประจำปีและบัญชีทรัพย์สินเมื่อสิ้นปี
งบประมาณให้เสร็จภายในเดือนพฤศจิกายนของงบประมาณปี ใหม่แล้วเสนอต่อคณะกรรมการ
การคลังเพื่อทำการสอบสวนรายการบัญชีที่กล่าวนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้า
ส่วนราชการที่รับผิดชอบลงนามรับรองว่าถูกต้องด้วย เมื่อคณะกรรมการการคลังและ
เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่ส่งออกมาร่วมทำการสอบสวนและตรวจสอบเงินรายรับ
รายจ่ายประจำปี และบัญชีทรัพย์สิน หนี้สินของจังหวัด ได้สอบสวนเสร็จแล้วต้องนำ
รายงานสอบสวนการคลัง เสนอต่อสภาจังหวัดพิจารณาในสมัยประชุมสมัยแรกของปีนั้น
การสอบสวนและเสนอรายงานนี้ คณะกรรมการสภาจังหวัดจะทำการสอบสวนเองหรือ
ตั้งผู้เชี่ยวชาญการบัญชีซึ่งทางราชการรับรองวิทยฐานะสอบสวนก็ได้ เมื่อสภาพิจารณา
เสร็จแล้วต้องส่งสำเนารายงานของคณะกรรมการและการพิจารณาของสภาไปยังผู้ว่าราชการ
จังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่สภาจังหวัดพิจารณาเสร็จ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้อง
เสนอสำเนารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสภาจังหวัด และการพิจารณารายงาน
คณะกรรมการของสภาจังหวัดไปยังกระทรวงมหาดไทยภายในหนึ่งเดือน นับแต่สภาจังหวัด
พิจารณาเสร็จ



ดังนั้นการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน แม้ว่าจะไม่ใช่เป็นอำนาจของสภาจังหวัด ฝ่ายเดียวก็ตาม แต่ก็ช่วยเสริมให้การบริหารงานงบประมาณได้ดำเนินไป โดยถูกต้องและมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น

โดยหลักการสากลแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การร่วมมือประสานงาน
2. การควบคุม

1. การร่วมมือประสานงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นในเรื่อง การควบคุมเป็นหลัก ส่วนในด้านการร่วมมือประสานงานยังมีน้อยจนไม่เกิดความสำคัญ และไม่สร้างความเข้าใจอันถูกต้องแก่องค์การปกครองท้องถิ่น

หลักการที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้น เพื่อใช้บังคับในลักษณะที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันไม่ดีระหว่างรัฐบาลกลาง กับองค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือ การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี 2 ฐานะ คือ เป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด และอีกฐานะหนึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่มาประจำอยู่ใน ภูมิภาค ในฐานะนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การท้องถิ่น ทุกรูปในเขตจังหวัดนั้น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจที่จะยกเลิกมติของสภาจังหวัด หรือมีอำนาจที่จะยับยั้ง กฎหมายขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัดแล้วได้ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด 2 ฐานะดังกล่าวมีบทบาทขัดกัน และความขัดกันดังกล่าว ย่อมไม่เกิดผลดีแก่องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ประการใด



2. การควบคุม

ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีองค์การซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากก็มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และโดยหลักการแล้วความอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีมากพอสมควร แต่ก็ไม่มากจนกระทบกระทั่งต่ออำนาจอธิปไตยของการปกครองส่วนกลาง รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น และรัฐบาลจะใช้อำนาจในการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นเท่านั้น

มาตรการที่รัฐบาลกลางกำหนดเพื่อใช้ควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- ก. การควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคล
- ข. การควบคุมด้านการเงิน
- ค. การควบคุมด้านกิจการ

ก. การควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคล

การควบคุมในด้านการปกครอง หมายถึงการที่รัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น (สภาจังหวัด) หรือ การให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อพิจารณาเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ทำให้เกิดเสียหายแก่ท้องถิ่น หรือแก่ทางราชการ

การควบคุมด้านตัวบุคคล หมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่การปกครองท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

การควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคลนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลกลาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้

1. การยุบสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499



LI RT

“มาตรา 44 รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ใน คำสั่งยุบเช่นนี้ ต้องแสดงเหตุผล และมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ ภายในเก้าสิบวัน”

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาจังหวัด เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน นับจากวันที่ได้มีคำสั่งยุบสภาจังหวัดดังกล่าว การยุบสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะใช้อำนาจพิจารณาสั่งยุบสภา ท้องถิ่นโดยพิจารณาเห็นสมควรจากการเสนอแนะของฝ่ายบริหารขององค์การปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอแนะ

2. การแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐบาลอาจมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง สมาชิกสภาจังหวัดแทนการให้ประชาชนเลือกตั้งได้ การใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แทนการเลือกตั้งนั้น มักจะเกิดขึ้นพร้อมกับการยกเลิกการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อเกิดความยุ่งยากทางการเมืองแก่รัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางระงับการใช้ รัฐธรรมนูญยกเลิกการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ผลจะกระทบถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภา จังหวัดด้วย รัฐบาลควรจะใช้มาตรการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนการเลือกตั้งดังกล่าว

3. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัด

การควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัดในด้านการบริหารงานบุคคลนี้ รัฐบาลกลาง มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมาใช้บังคับ

4. อำนาจในการตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ หรือใช้ในการควบคุม องค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้ในการ ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัด พ.ศ. 2504 เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลกลางจะได้ตรา เป็นกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการสั่งการ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นนโยบายในการปฏิบัติงานอีกด้วย



ข. การควบคุมด้านการเงิน

รัฐบาลกลางได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมไว้อย่างเข้มงวดกวดขัน ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน เรื่องงบประมาณ เรื่องการเก็บรักษาเงิน เรื่องเงิน จ่าย เรื่องการตรวจสอบบัญชี ฯลฯ เป็นต้น

การควบคุมด้านการเงินนี้ แบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ

รัฐบาลกลางได้มีข้อกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องทำงบประมาณ ประจำปีตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ให้คือ ระเบียบวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัด พ.ศ. 2504 ซึ่งได้กำหนดถึงรายละเอียดของการทำ งบประมาณ การกำหนดประเภทรายได้ รายจ่ายการควบคุมงบประมาณ การตรวจสอบ บัญชี ฯลฯ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

2. การควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้

รัฐบาลกลางได้กำหนดถึงรายได้ประเภทต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดไว้ตายตัวว่าจะมีรายได้ประเภทใดบ้าง และรายได้ประเภทนั้นจะได้รับทั้งหมดหรือได้ รับส่วนแบ่งจากรัฐบาลกลางในอัตราเท่าไร และในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่มี เจ้าหน้าที่ที่จะเก็บรายได้ของตนเอง หรือรายได้บางประเภทที่รัฐบาลกลางกำหนดให้เจ้า- หน้าที่ของรัฐบาลกลางเองเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราส่วน ที่กำหนดไว้ ในกรณีเช่นนี้้องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้ให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้นั้น เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพ- สามิต เป็นต้น

3. การควบคุมในด้านการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกู้ยืมเงินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน รวมทั้งความเห็นชอบของกระทรวงการคลังด้วย เพราะกระทรวงการคลังจะต้องเป็นผู้ค้ำประกัน การกู้ยืมนี้ ประกอบทั้งแหล่งเงินที่องค์การบริหารจังหวัดจะกู้มาใช้จ่ายได้นั้น กระทรวง มหาดไทยก็ได้กำหนดไว้เช่น กู้จากเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือธนาคาร ออมสิน เป็นต้น



4. การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี

รัฐบาลกลางได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางมีอำนาจตรวจสอบบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้หลายระดับ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง อันได้แก่ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไปตรวจสอบบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่นอีกด้านหนึ่ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีละครั้ง เพื่อป้องกันมิให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเบิกจ่ายเงินผิดประเภทและไม่ถูกต้องตามวิธีการงบประมาณและการคลังที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และยังเป็นการป้องกันการทุจริตอีกด้วย

5. การควบคุมในการให้เงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยหลักการแล้วรัฐบาลกลางมีพันธะผูกพันที่จะต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันนี้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางที่จ่ายให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้แก่ เงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นำไปตั้งจ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่ครู องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนเงินอุดหนุนอย่างอื่นนั้นรัฐบาลกลางจ่ายให้น้อยมาก แต่ในขณะเดียวกันเมื่อรัฐบาลกลางได้จ่ายเงินอุดหนุนให้องค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางก็ได้กำหนดถึงวิธีการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในเรื่องการใช้จ่ายเงินอุดหนุนอย่างรัดกุมจนทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความอิสระในเรื่องการเงินเป็นอย่างมาก

ค. การควบคุมด้านกิจการ

หมายถึง การควบคุมดูแลตรวจสอบการบริหารกิจการของฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิธิต่างที่ถูกต้อง และหมายถึง การควบคุมกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นอีกด้วย

การควบคุมด้านกิจการนี้มีหลายวิธี เช่น

1. ควบคุมโดยการอนุมัติกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้คือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติแล้ว ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะยับยั้งร่างกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ คือ

ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว เมื่อส่งมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยก็ไม่ต้องส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดกลับคืนมายังสภาจังหวัด หากแต่ให้ส่งมาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นอย่างไร ก็ให้เป็นไปตามนั้น

2. การควบคุมโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติกิจการ

มาตรา 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า มติของสภาจังหวัดเข้าลักษณะดังกล่าวในวรรคแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งเพิกถอนมตินั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติโดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากเป็นกำหนดหกสิบวัน ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที

ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดตามความในมาตรานี้

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้น มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดลงมติมิฉะนั้นแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้น



ข้อสังเกตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. รัฐบาลกลางพยายามที่จะตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้น เพื่อควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดหรือการจัดเก็บภาษี รวมตลอดกระทั่งการบริหารกิจการต่าง ๆ ด้วย ทั้ง ๆ ที่การปกครองท้องถิ่นนั้นแยกต่างหากจากการปกครองของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองด้วยอำนาจที่รัฐบาลได้มอบหมายให้
2. รัฐบาลยังได้ตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่ข้าราชการของรัฐบาล อันได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ฯลฯ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดตั้งได้กล่าวนำแล้ว นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจที่จะเรียกเจ้าหน้าที่ หรือเอกสารมาตรวจสอบได้ตลอดเวลา และมีอำนาจในด้านการปกครองอย่างกว้างขวาง
3. ในกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมาย รัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการตีความ
4. ในกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องหารือหรือขอคำวินิจฉัยจากทางฝ่ายรัฐบาล
5. กฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้ข้าราชการของรัฐบาลกลางไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดจังหวัด ดำรงตำแหน่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่งทั้งสองที่มีความสำคัญต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างยิ่ง

การที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการของรัฐบาลกลางซึ่งอีกฐานะหนึ่งมีอำนาจควบคุมกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามกฎหมายดำรงตำแหน่งเป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำให้สภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเข้ามาขาดความสำคัญและในทางปฏิบัติสภาจังหวัดก็ไม่มีบทบาทและอำนาจที่แท้จริงในการที่จะควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัด



องค์กรฝ่ายปกครองและการควบคุมทาง ธุรกิจของสหรัฐอเมริกา

โคธ ดาวร เกียรติกัมภีร์*

บทความเรื่ององค์กรฝ่ายปกครองและการควบคุมทางธุรกิจนี้ ผู้เขียนได้แปลและเรียบเรียงคำอธิบายของ Thomas J. Harron เรื่อง "Administrative Agencies and the Regulation of Business" ในหนังสือ Business Law ตีพิมพ์เมื่อปี 1981 ผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองอยู่มาก ทั้งในส่วนที่เป็นของกฎหมายอเมริกันและเปรียบเทียบได้กับกฎหมายปกครองของไทย ทั้งนี้เพราะประเทศทั้งสองนั้นไม่มีระบบกฎหมายปกครองหรือศาลปกครองอย่างเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่บทของระบบกฎหมายและศาลปกครองของโลก ดังนั้นเมื่อมีกรณีเป็นปัญหาทางกฎหมายปกครอง ประเทศที่ไม่มีระบบศาลปกครองก็ย่อมจะต้องมีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้องค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาตัดสินชี้ขาด หรือให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมพิพากษาชี้ขาดกรณีอันเกิดจากการกระทำขององค์กรของรัฐหรือทั้งสองกรณีผสมกัน

บทความนี้ จะได้กล่าวถึงองค์กรฝ่ายปกครองและผลขององค์กรที่มีต่อสังคมหรือการธุรกิจ และระบบรัฐบาลอเมริกัน อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองในการตรากฎข้อบังคับ การสืบสวนสอบสวนเหตุแห่งการละเมิดกฎข้อบังคับ การระงับข้อขัดแย้งอันเนื่องมาจากการตรากฎข้อบังคับและการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ รวมทั้งกระบวนการดำเนินการเพื่อความยุติธรรมของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรฝ่ายปกครองในระดับสหรัฐมลรัฐ และท้องถิ่น และการควบคุมทางธุรกิจด้วย

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่ควบคุมสภาพการณ์เศรษฐกิจ ส่วนรวมของประเทศ รวมทั้งกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมทางการปกครองต่าง ๆ กฎข้อบังคับของรัฐบาลเป็น สิ่งแสดงถึงการประนีประนอมระหว่างเสรีภาพการปฏิบัติการทางธุรกิจของเอกชนและรัฐบาล การมีอำนาจของฝ่ายรัฐบาลและเสรีภาพของเอกชนดังกล่าว ถ้ามีมากเกินไปก็ย่อมจะเป็น อันตรายต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นในระบบแห่งอเมริกัน ผู้ดำเนินการทางธุรกิจย่อมจะ เป็นเจ้าของและควบคุมธุรกิจของตน แต่ว่าการดำเนินการธุรกิจของตนจะต้องอยู่ใต้กฎ ข้อบังคับของรัฐบาล

กฎข้อบังคับทางธุรกิจมีรากฐานมาจากกฎหมายว่าด้วยสัญญาและประเพณีปฏิบัติ แห่งสมาคมวิชาชีพทั้งหลายในสมัยกลาง รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ ให้เสรีภาพแก่ เอกชนในการทำสัญญาชนิดต่าง ๆ แต่ทว่าสัญญาเอกชนเหล่านี้ อาจจะเป็น อันตรายต่อ สาธารณะได้ เช่น สัญญาหลักทรัพย์ที่ไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของ บริษัท ก็อาจจะเป็นการหลอกลวงประชาชนให้เข้าใจผิด ในทำนองเดียวกับสัญญาว่าจ้าง แรงงานบุคคลให้ทำงานในที่ ๆ ไม่ปลอดภัย ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิตของ คนงาน และก็อาจจะเป็นอันตรายต่อสังคมด้วย ซึ่งในที่สุดแล้วก็จะต้องมีการชดเชยค่า สินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย เพื่อป้องกันคุ้มครองสัญญาประเภทดังกล่าว รัฐบาลก็สมควรมีอำนาจกฎข้อบังคับควบคุมเสียก่อน

ในสมัยกลาง เรื่องการป้องกันความเสียหายมักจะเป็น สิ่งที่สำคัญของรัฐบาล แต่บรรดาพ่อค้าทั้งหลายได้มีสมาคมของตน โดยสมาคมจะทำหน้าที่วางกฎข้อบังคับทาง ธุรกิจการค้าและส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิกกลุ่มของตน อีกทั้งได้ก่อตั้งกองทุนเพื่อ ช่วยเหลือสมาชิกผู้เจ็บป่วยหรือพิการ การตั้งกองกำลังตรวจการณ์เพื่อป้องกันความวุ่นวาย จาก การถูกปล้นสะดมภ์ และมีการออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในคุณภาพสินค้า โควด้าการผลิตและราคาที่แน่นอน ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลแห่งชาติก็มีอำนาจมากขึ้น แต่ก็ยังยอมรับในอำนาจของสมาคมวิชาชีพต่อการออกกฎข้อบังคับ ในระยะแรก ๆ รัฐบาล ควบคุมเฉพาะกรณีที่อยู่นอกเหนือกฎข้อบังคับของสมาคม แต่ต่อมาภายหลังรัฐบาลได้ขยาย อำนาจการออกกฎข้อบังคับของตนครอบคลุมไปถึงกรณีที่กฎข้อบังคับของสมาคมไม่สามารถ คุ้มครองสวัสดิภาพสาธารณะได้



ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจแก่สภาองเกรส (Congress) ในการตราฎข้อบังคับทางธุรกิจ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 1 อนุมาตรา 8 ในบรรดาอำนาจเหล่านี้ มีอำนาจที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 ประการ ประการแรก รัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาองเกรสตราฎข้อบังคับทางการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างมลรัฐ และเผ่าอินเดียนแดง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลสหรัฐสามารถตราฎข้อบังคับควบคุมกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระหว่างมลรัฐ และกิจกรรมใด ๆ ที่มีขึ้นในรัฐหนึ่ง ๆ แต่มีผลกระทบโดยตรงต่อการค้าระหว่างรัฐ ประการที่สองรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่สภาองเกรสในอันที่จะชำระหนี้ของรัฐบาล โดยนัยแห่งอำนาจนี้สภาองเกรสสามารถควบคุมกิจกรรมใด ๆ ที่ได้รับเงินไปจากรัฐบาลสหรัฐ ประการที่สามรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาองเกรสในอันที่จะตรากฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมต่อการปฏิบัติการกิจการตามที่ได้รับอำนาจมา ด้วยเหตุนี้สภาองเกรสจึงสามารถก่อตั้งองค์การฝ่ายปกครองเพื่อการบังคับใช้กฎหมายควบคุมธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม อำนาจควบคุมเศรษฐกิจของรัฐบาลก็ยังมีอยู่จำกัด รัฐธรรมนูญยังจำกัดอำนาจการตราฎหมายและการบริหารของรัฐบาลระดับต่าง ๆ ไว้ เช่น ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 ได้บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้รัฐบาลจำกัดเสรีภาพในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลใด ๆ โดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process of Law) นี่ย่อมหมายความว่ารัฐบาลสหรัฐย่อมไม่อาจจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการของนักธุรกิจเว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามวิธีการตามกฎหมายที่ถูกต้อง รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าอะไรบางอย่างที่เป็นวิธีการทางกฎหมาย และศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ตัดสินในกรณีอื่น ๆ เมื่อมีความจำเป็น รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาได้รับการไต่สวนโดยคณะลูกขุน สิทธิที่จะถามคำถามของฝ่ายที่กล่าวหา และสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลสูงภายหลังการตัดสิน ศาลยุติธรรมได้ตีความรัฐธรรมนูญว่า บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับแจ้งว่าตนมีสิทธิพบและมีทนายความ และมีสิทธิที่จะยับยั้งทำลายพยานหลักฐานที่ได้รับไปจากตน โดยมีได้แจ้งว่าตนมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากทนายความอย่างไร



ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4 ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนในเรื่องการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน รัฐบาลจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน โดยที่จะออกกฎหมายให้บุคคลหรือกลุ่มใดได้รับประโยชน์มากกว่าบุคคลหรือกลุ่มอื่น ๆ ไม่ได้ ในทำนองเดียวกันรัฐบาลจะออกกฎหมายให้บุคคลหรือกลุ่มใด ๆ ได้รับประโยชน์น้อยกว่าบุคคลหรือกลุ่มอื่น ๆ ไม่ได้ด้วย

นอกจากนี้ สภาคองเกรสได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครอง (The Administrative Procedures Act) เพื่อควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจควบคุมทางธุรกิจ พ.ร.บ. ฉบับนี้บังคับทุกองค์กรฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครองอย่างเดียวกัน เพื่อที่ว่าปัจเจกชนหรือองค์กรธุรกิจจะได้ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับได้ครบถ้วน บทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. นี้บังคับองค์กรฝ่ายปกครองให้จัดให้มีการพิจารณาโต้สวนก่อนที่จะใช้กฎข้อบังคับหรือกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดกฎข้อบังคับที่ใช้อยู่ ในการพิจารณาโต้สวนนี้ คู่กรณีย่อมมีสิทธิแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองตรวจสอบและเมื่อมีการสรุปชี้ขาดตามข้อตรวจสอบแล้วคู่กรณีฝ่ายไม่พอใจย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้

ปัจจุบันนี้ การควบคุมทางธุรกิจของรัฐบาลก็คือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชีวิตเศรษฐกิจนั่นเอง รัฐบาลได้ใช้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นเครื่องมือวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางธุรกิจ องค์กรฝ่ายปกครองคือคณะกรรมการพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล โดยที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรเป็นผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎข้อบังคับทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ องค์กรเหล่านี้มีปรากฏทั้งในระดับสหรัฐ มลรัฐและท้องถิ่นโดยทำหน้าที่ครอบคลุมไปทุกส่วนของเศรษฐกิจของชาวอเมริกัน

องค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตเศรษฐกิจในประเทศอเมริกาอยู่มาก เช่น กิจกรรมที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับธุรกิจการอุตสาหกรรมซึ่งได้แก่การกำหนดผลิตภัณฑ์ การจัดหาสินเชื่อเพื่อจัดทำผลิตภัณฑ์ การว่าจ้างแรงงาน การก่อสร้างหรือจัดทำเลที่ทำการ การประกอบผลิตภัณฑ์ การตลาดและการแบ่งผลกำไรแก่ผู้ลงทุน ซึ่งในการนี้ นักบริหารธุรกิจจะต้องตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ที่มีผลต่อทุน แรงงาน การกำหนดผลิตภัณฑ์และการค้าขาย ซึ่งจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎข้อบังคับขององค์กรฝ่ายปกครอง



นอกจากนี้การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองมักจะมีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของชาวอเมริกัน แม้เป็นผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการธุรกิจโดยตรง โดยที่องค์กรฝ่ายปกครองบางองค์กรที่มีบทบาทที่จะกำหนดประเภทของโปรแกรมภาพยนตร์ทางโทรทัศน์ ประเภทของสินค้าบริโภคอุปโภค การส่งจ่ายเพื่อการส่งสินค้าและการขนส่งสินค้า การให้สินเชื่อแก่ผู้ยืมและการจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าแก๊สและสิ่งอำนวยความสะดวกสบายประเภทอื่น ๆ

องค์กรฝ่ายปกครองยังมีอำนาจบางประการในทางนิติบัญญัติเพื่อออกกฎข้อบังคับและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในทางปกครองเพื่อการบังคับใช้กฎข้อบังคับ และในทางตุลาการเพื่อการพิจารณาข้อร้องทุกข์และระงับข้อขัดแย้งอันเนื่องมาจากกฎข้อบังคับและการตัดสินใจปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่การผสมผสานอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ การบังคับใช้กฎข้อบังคับ และการระงับข้อพิพาทเป็นกรณีที่มีมานานนับแต่เริ่มมีรัฐบาลอเมริกันแล้ว และโดยการผสมผสานนี้ องค์กรฝ่ายปกครองนับได้ว่าเป็นสาขาอำนาจที่สี่ของระบบรัฐบาลอเมริกันกว่าได้

การพัฒนาองค์กรฝ่ายปกครอง

นักประวัติศาสตร์บางคนค้นพบว่าการกำเนิด องค์กรฝ่ายปกครอง สมัยปัจจุบัน เริ่มต้นในยุคสมัยกลางขณะที่มีสมาคมทางการค้า และในหลาย ๆ กรณีที่สมาคมทางการค้า ควบคู่ไปกับองค์การบริหารสมัยใหม่ เป็นต้นว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎข้อบังคับ การบังคับใช้กฎข้อบังคับและการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกชนภายในเขตอำนาจของตนเท่านั้น แต่ความแตกต่างก็คงปรากฏอยู่บ้างในแง่ที่ว่า สมาคมทางการค้าเป็นฝ่ายเอกชน ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายรัฐบาล

อาจเป็นไปได้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองในสมัยเริ่มแรกมีในระบบกฎหมายอังกฤษ ดังที่เรียกกันว่า Curia Regis หรือสภาองคมนตรีกษัตริย์ Curia นี้ ได้รับอำนาจจาก กษัตริย์ เพื่อช่วยทำหน้าที่ออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย สำหรับในประเทศอเมริกานั้น ในยุคเริ่มแรกชาวอังกฤษผู้ก่อตั้งได้นำเอาแนวความคิดนี้มาใช้ เช่น การมีคณะกรรมการชี้ขาดกรณีการกำหนดเขตแดนรัฐในดินแดนตะวันตก เมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 18 มลรัฐต่าง ๆ ได้ให้กำเนิดองค์กรฝ่ายปกครองขึ้น เช่น การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่พิเศษในรัฐ



เวอร์มอนต์ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าบริการขนส่งโดยเรือเฟอร์รี่ภายในน่านน้ำมลรัฐ ต่อมาภายหลังจากสงครามกลางเมืองสิ้นสุดลง โดยความพยายามของ The National Grange of the Patrons of Husbandry องค์การชาวนาแห่งชาติจึงได้มีอิทธิพลต่อมลรัฐเพื่อการก่อตั้งองค์การควบคุมอุตสาหกรรมการรถไฟ The Grange นี้เกี่ยวข้องกับกรณีที่การรถไฟเก็บค่าขนส่งผลผลิตเกษตรจากห้องนาไปยังเมือง ซึ่งการรถไฟเก็บในราคาสูงมาก มีหน้าชำระค่าบริการก็ยังไม่ดีอีกด้วย เพื่อการแก้ไขปัญหาลเหล่านี้ มลรัฐส่วนใหญ่ได้ก่อตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติการของการรถไฟและกำหนดข้อบังคับเพื่อคุ้มครองชาวนาให้พ้นจากการถูกเอาเปรียบ

ในปลายปี 1880 มลรัฐต่าง ๆ ได้ก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมากมาย แต่ในระดับรัฐบาลแห่งชาติได้ก่อตั้งขึ้นเป็นจำนวนน้อยมาก นักการเมืองส่วนมากได้ให้อำนาจการปกครองแก่รัฐบาลสหรัฐมากเกินไป ในขณะที่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นมากกว่าระดับชาติ แต่ต่อมาเมื่อประเทศอเมริกาได้กลายมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมแล้ว ปัญหาระดับชาติก็เริ่มมีมากขึ้น การรถไฟเริ่มเกี่ยวข้องกับการธุรกิจระหว่างมลรัฐมากขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้กฎข้อบังคับของมลรัฐไร้ความหมาย และบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนสะสมมากขึ้นก็มีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้ สภาคองเกรสได้รับผิดชอบต่อกรณีดังกล่าวโดยวางก่อตั้งองค์กรหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาล ในปี 1887 สภาคองเกรสได้ก่อตั้งคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (Interstate Commerce Commission หรือ ICC) ขึ้น เพื่อกำหนดอัตราค่าขนส่งบริการทางรถไฟระหว่างมลรัฐ และในปี 1917 ได้ก่อตั้งคณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission หรือ F.T.C.) เพื่อควบคุมการขยายตัวของบริษัทธุรกิจทั้งหลาย

ในปี 1929 ได้เกิดมีสภาวะความเสื่อมทรามทางด้านตลาดหุ้นและทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกามีปัญหาทางด้านการเงิน เพื่อป้องกันมิให้บริษัทอันฉ้อฉลหรือหลอกลวงในตลาดหุ้นและพันธบัตรด้วยการเพิ่มทุนการดำเนินการ สภาคองเกรสจึงได้ตั้งคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้ก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เข้าควบคุมการธนาคาร แรงงาน การไฟฟ้า การเกษตร และการว่างงานอีกด้วย แม้ในปัจจุบันนี้



รัฐบาลก็ยังคงก่อตั้งองค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาของชาติต่อไป เช่น องค์กรพิเศษเพื่อแก้ไข ปัญหาการแบ่งเชื้อชาติ การจราจลตามเมืองต่าง ๆ และการรักษาความสงบในบริเวณมหา- วิทยาลัยต่าง ๆ การสืบสวนสอบสวนภัยอันตรายจากสินค้า และรวมทั้งการสืบหาสาเหตุ การลอบสังหารผู้นำการเมือง ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ตั้งองค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ขึ้นมากมายทำไม ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงมูลเหตุที่มาดังกล่าว

ประโยชน์ของการมีองค์กรฝ่ายปกครอง

ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายให้เหตุผลหลายประการถึงการใช้ประโยชน์จากองค์กร ฝ่ายปกครองเราควรพิจารณาแนวเหตุผลแต่ละกรณี ที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐบาลอเมริกัน ดังนี้

1. ความคล่องตัว ขนาดและความสลับซับซ้อนของการประกอบธุรกิจ สมัยใหม่เป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของรัฐบาลไม่สู้จะเป็นผล เพื่อการควบคุม บริษัทต่าง ๆ รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองเพื่อสามารถปฏิบัติการได้ อย่างรวดเร็ว เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะ และเพื่อมิให้เกิดความชักช้าใน นโยบายการบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับ องค์กรนี้จะต้องสามารถควบคุมการดำเนินการในทางที่ มิชอบและบังคับให้อยู่ในระเบียบกฎหมายเกณฑ์เดียวกันด้วย

ทั้งศาลยุติธรรมและสภานิติบัญญัติต่างก็ไม่สามารถทำหน้าที่ดังที่กล่าวมาทั้งหมด ได้ ในแง่หนึ่งศาลยุติธรรมทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากกรณีผู้เสียหายนำ เสนอศาลจะพิจารณารูปคดีอย่างเป็นทางการตามกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องและตามพยาน หลักฐานเท่านั้น นอกจากนี้ การดำเนินการพิจารณาคดีก็อาจจะไม่เหมาะสมเสมอไป จึง อาจจะทำให้บางฝ่ายได้เปรียบในเมื่อฝ่ายนั้นมีทุนทรัพย์เพื่อการดำเนินคดีและการ ประวิงคดี มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ในอีกแง่หนึ่งสภานิติบัญญัติอาจจะออกกฎหมายข้อบังคับไว้กว้างมากสำหรับ การปฏิบัติของฝ่ายรัฐบาล ทั้งยังไม่คำนึงถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติที่อาจมีผล ต่อปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งและเป็นไปได้ด้วยว่าฝ่ายปกครองเท่านั้น ที่ดูเหมือนว่าจะเป็น องค์กรที่สามารถควบคุมการธุรกิจสมัยใหม่ได้ดี เพราะว่าองค์กรฝ่ายปกครองสามารถออก กฎข้อบังคับ รวมทั้งการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการธุรกิจได้ คล่องตัวดีกว่า



2. ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อการออกกฎข้อบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ออกกฎข้อบังคับควรจะต้องเข้าใจถึงภารกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุม องค์กรฝ่ายบริหารสามารถจ้างวานผู้เชี่ยวชาญตามสาขาที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความสามารถแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้นได้และผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้สามารถอุทิศตัวได้ตลอดเวลาเพื่อตรวจสอบและหาทางแก้ไขปัญหาค่าเฉพาะด้านได้เป็นอย่างดี เช่น การแก้ไขปัญหาค่าความปลอดภัยอันเนื่องมาจากอากาศยาน ย่อมจะต้องอาศัยผู้มีความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกการบิน นี้อย่อมจะเป็นประโยชน์มากกว่าการให้ผู้พิพากษาและผู้บัญญัติกฎหมายตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เพราะผู้พิพากษาจะต้องวางตนเป็นกลางและไม่มีความรู้ ในประเด็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ส่วนตัวผู้บัญญัติกฎหมายเองก็ไม่มีเวลาพอที่จะศึกษารายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะด้านที่เกิดขึ้น

3. ความสามารถในการทดสอบ องค์กรฝ่ายปกครองสามารถทดลองตรวจสอบทางแก้ไขปัญหาค่าธุรกิจบางบริษัทได้ ก่อนที่จะนำผลการทดลองตรวจสอบไปใช้กับบริษัททั่ว ๆ ไปทั้งหมด ทั้งศาลและสภานิติบัญญัติไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ เพราะไม่มีเวลาและความสามารถเพียงพอตนเอง

4. ความสามารถในการนำไปประยุกต์การแก้ไขปัญหาค่าระดับท้องถิ่น องค์กรฝ่ายปกครองสามารถนำนโยบายแห่งชาติไปปฏิบัติในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เช่น เมื่อสภาองค์กรกำหนดให้มีระบบการควบคุมราคาขึ้นในประเทศ องค์กรฝ่ายปกครองมีภาระที่จะต้องปรับราคาเพื่อให้สอดคล้องกับแต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งในด้านแรงงานขนส่งและวัตถุดิบ

องค์กรฝ่ายปกครองเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในอันที่จะประยุกต์แผนระบบควบคุมธุรกิจเมื่อวิธีการดั้งเดิมของฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลยุติธรรมและฝ่ายบริหารไม่สามารถทำให้การบริหารระดับท้องถิ่นคล่องตัวหรือเชี่ยวชาญพอที่จะประยุกต์แผนระบบควบคุมการธุรกิจได้ ศาลสูงของมลรัฐคอนเนคติกัตได้กล่าววว่า



“องค์กรฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของมลรัฐ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มี องค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายในรัฐบาลสหรัฐและมลรัฐ ทั้งนี้เพราะว่าปัญหาที่สภานิติ-บัญญัติเผชิญอยู่นั้นไม่มีทางแก้ไขได้เลยด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็น ประโยชน์ต่อมหาชน ถ้าหากว่าปราศจากการดำเนินการจากฝ่ายปกครอง”¹

เพื่อที่จะเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองมีความสำคัญมากต่อธุรกิจ อย่างไร เราก็ต้องศึกษาถึงรูปแบบขององค์กร ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปตามแต่ขอบเขต อำนาจของแต่ละองค์กร ระดับที่องค์กรดำเนินการ สถานภาพทางกฎหมาย และประเภท ของการดำเนินการที่ซึ่งองค์กรควบคุม

อำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง

อำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่จัดตั้ง องค์กรนั้น ๆ ดังนั้นเราจึงต้องศึกษาจากกฎหมายที่จัดตั้งเพื่อที่จะได้ทราบว่าองค์กรนั้น ๆ มี อำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ทุกองค์กรจะมีอำนาจไม่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งหมดตามที่เขียน ไว้ข้างล่างนี้ แต่ก็ควรระลึกไว้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจอย่างกว้าง ๆ และศาลเองก็ได้ให้อำนาจองค์กรตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการอย่างมาก โดยผลแห่งการนี้ องค์กร ส่วนใหญ่มักจะมีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่จะออกกฎข้อบังคับ อำนาจที่จะตรวจสอบการ ละเมิดกฎข้อบังคับ อำนาจในทางตุลาการและลูกขุนในอันที่จะตัดสินชี้ขาดความผิด อันเนื่องมาจากการละเมิดกฎข้อบังคับ รวมทั้งอำนาจอย่างพนักงานตำรวจในอันที่จะบังคับ ใช้คำสั่งขององค์กร

1. อำนาจในทางนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติเป็น องค์กรที่เกี่ยวกับการตรา กฎหมาย ซึ่งอำนาจของสภานิติบัญญัตินั้น ไม่อาจโอนไปให้องค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาลได้ เว้นแต่้องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งศาลยุติธรรมยอมรับแล้ว โดยปกติสภานิติบัญญัติจะกำหนด แนวทางที่แน่นอนไว้ให้ด้วย ดังจะเห็นข้อความตอนหนึ่งจากคดี Roan ว่า

“ในการที่จะทำให้องค์กรบริหารกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ภายในองค์กรเอง และ บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น สภานิติบัญญัติจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

1. คดี Roan V. Connecticut Industrial Building Commission, 189 A. 2d 339 (1963)



เพื่อการดำเนินการทางกฎหมาย หรือวางหลักการอันชาญฉลาดเพื่อให้องค์กรยึดถือ แม้ว่าองค์กรนั้น ๆ จะมีอำนาจยอมรับกฎและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”²

ด้วยเหตุนี้ สถานิติบัญญัติจึงไม่อาจมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง เว้นแต่การโอนอำนาจออกกฎข้อบังคับให้ ภายใต้เส้นแบ่งอำนาจที่กล่าวมานี้ องค์กรฝ่ายปกครองอาจจะออกกฎข้อบังคับและกำหนดโทษ (ซึ่งมีผลตามกฎหมาย) ถ้า สถานิติบัญญัติจะให้แนวทางแก่องค์กรตามนโยบายทางนิติบัญญัติแล้ว การออกกฎข้อบังคับ และโทษขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่ให้ไว้และสถานิติบัญญัติ (ในการโอนอำนาจทางนิติบัญญัติให้) ก็จะต้อง “— คอยสอดส่องเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะและให้อำนาจศาลในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของส่วนรวมและปัจเจกชน”³ ตัวอย่างอำนาจในการตรากฎข้อบังคับที่สถานิติบัญญัติมอบให้แก่องค์กรต่าง ๆ เช่น การให้อำนาจกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การขอใบขับขี่ อำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อำนาจในการกำหนดมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในสินค้า และอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่ทว่าสถานิติบัญญัติจะไม่มอบอำนาจในการตัดสินชี้ขาดว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญาแผ่นดินหรือกำหนดอัตราภาษีอากรใด ๆ

2. อำนาจในการสืบสวนสอบสวน องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจสืบสวนสอบสวนในเมื่อมีผู้กล่าวหาว่ามีการละเมิดกฎข้อบังคับขององค์กรพร้อมด้วยพยานหลักฐาน และก็จะดำเนินการแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ องค์กรยังมีอำนาจควบคุมการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎข้อบังคับและโทษ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อความแน่ชัดว่าธุรกิจต่าง ๆ ได้ดำเนินไปโดยถูกต้องตามระเบียบแบบแผน และถ้าไม่เป็นไปตามนั้น ก็อาจจะเสาะหาพยานหลักฐานมาอ้างอิง รวมทั้งการเรียกตัวบุคคลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจมาประกอบการสอบสวนได้ องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้ข้อมูลที่ได้มาในระหว่างการสืบสวนสอบสวนเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานผู้ต้อง

2. Ibid.,

3. คดี *Jenning V. Connecticut Light & Power Co.*, 103 A. 2d 535 (Sup. Ct. Conn. 1954)



หาภายหลังในขั้นการพิจารณาได้สวนของศาล โดยปกติองค์กรฝ่ายปกครองอาจจะเอาความผิดแก่บุคคลที่ให้การเท็จได้ และผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนอีกด้วย ภายใต้อำนาจดังกล่าวนี้ องค์กรฝ่ายปกครองอาจจะบังคับให้หน่วยงานธุรกิจเก็บเอกสารตามแบบแผนที่กำหนดไว้ และอาจบังคับให้ยื่นเอกสารต่าง ๆ เหล่านั้นต่อเจ้าหน้าที่เมื่อใดก็ได้ นอกจากนี้องค์กรฝ่ายปกครองอาจใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับมาเพื่อการเสนอกฎหมายใหม่ได้อีกด้วย

3. *อำนาจในทางตุลาการ* องค์กรฝ่ายปกครองอาจได้รับมอบอำนาจในทางตุลาการเพื่อการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำผิดกฎข้อบังคับของบุคคลหรือองค์กรธุรกิจใด ๆ ทั้งนี้เพราะกระบวนการพิจารณาในทางปกครองเป็นเรื่องเทคนิคเสียส่วนมากและการใช้คณะลูกขุนตัดสินข้อพิพาทอาจจะใช้เวลาและค่าใช้จ่ายมาก ฉะนั้นการที่ให้อำนาจในทางค้นคว้าหาข้อมูลและการตีความตามกฎหมายแก่องค์กรฝ่ายปกครองไว้แล้ว ก็น่าจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทใด ๆ ว่าถูกต้องหรือผิดเป็นไปโดยถูกต้องสมประโยชน์มากกว่า นอกจากนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อองค์กรฝ่ายปกครองก็ไม่สู้จะยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนอย่างเช่นที่กระทำกันในศาล

4. *อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย* องค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปมีอำนาจบังคับใช้กฎข้อบังคับ วิธีการหนึ่งที่ใช้กันอยู่เสมอ ๆ ก็คือการตักเตือนบุคคลหรือองค์กรธุรกิจให้พึงระมัดระวังการละเมิดกฎข้อบังคับ การใช้เทคนิคแบบนี้มักจะเป็นผลให้เกิดการกดดันจากชุมชนต่อผู้ละเมิดให้ปฏิบัติตาม วิธีดังกล่าวมักจะใช้ได้ผลในสถานการณ์ที่การละเมิดกฎข้อบังคับไม่ได้เป็นอันตรายต่อชุมชนโดยฉับพลัน หรือในกรณีที่ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งใดๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองมีคำสั่งชั่วคราวควบคุมการขึ้นราคาของบริษัทเป็นการชั่วคราว หรือเมื่อคณะกรรมการควบคุมสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นกล่าวเตือนเรื่องมลภาวะ เป็นต้น

การกระทำของศาลก็อาจจะจำเป็น ถ้าวิธีการแบบไม่เป็นทางการทั้งหลายไม่เป็นผล กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในอันที่จะมีคำสั่งให้ยุติหรือระงับการกระทำใด ๆ และอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งระงับการกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิดกฎข้อบังคับขององค์กร คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติก็เคยร้องขอต่อศาลให้มี



คำสั่งเพื่อให้ยุติการกระทำที่ไม่ชอบทางด้านแรงงาน ภายใต้อำนาจเพียรพยายามทั้งหลายนี้ ศาลอาจจะลงโทษคู่กรณีผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ยุติหรือระงับการกระทำของฝ่ายปกครองหรือคำสั่งของศาลได้

กฎหมายบางฉบับได้ให้อำนาจแก่เอกชนที่จะฟ้องร้องถ้าการละเมิดกฎหมายข้อบังคับขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของตน ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นจริง ๆ ศาลก็จะบังคับให้ผู้ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เช่น ถ้าคณะกรรมการการค้าสหรัฐพบว่าบริษัทหนึ่งละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด บุคคลผู้เสียหายจากการนี้ก็จะฟ้องบริษัทนั้นเพื่อค่าทดแทนความเสียหายได้ถึง 3 เท่าของจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น

ถ้าการละเมิดกฎหมายข้อบังคับอาจจะเป็นอันตรายในทันทีต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของสาธารณะแล้ว องค์กรก็มีอำนาจปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อระงับภัยอันตรายนั้น ๆ ก่อนที่ศาลองค์กรฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งชี้ขาดว่ามีจริงหรือไม่ รวมทั้งอำนาจยึดหรือทำลายทรัพย์สินใดๆ ที่อาจจะเป็นอันตราย และอาจออกคำสั่งให้ระงับการลดการเสี่ยงภัยใดๆ ก็ได้ เช่น ในกรณีที่มีการค้นพบว่ามีสารบางอย่างเจือปนในอาหาร สารวัดจากคณะกรรมการอาหารและยา ก็อาจจะนำอาหารเหล่านั้นไปจากตลาดร้านค้าได้ แม้จะก่อนมีการพิจารณาได้สวนขององค์กรหรือศาลก็ตาม ในทำนองเดียวกัน สารวัดจากองค์กรคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพในที่อยู่อาศัยก็สามารถออกคำสั่งทันทีให้มีการซ่อมแซมปรับปรุงเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ ที่อาจจะเป็นอันตรายในโรงงานได้ และถ้าเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามแล้ว องค์กรก็อาจสั่งปิดโรงงานก่อนที่จะมีการพิจารณาว่าภัยอันตรายจากเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ จะมีอยู่จริง

ประเภทขององค์กรฝ่ายปกครอง

ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองอาจจัดเป็นประเภทต่างๆ ได้หลายประเภทตัวอย่างขององค์กรในที่นี้จัดเป็นประเภทที่มีอำนาจควบคุมทางธุรกิจแตกต่างกันออกไป



ระดับของรัฐบาล องค์การฝ่ายปกครองปรากฏอยู่ในทุกระดับรัฐบาล ทั้งระดับ สหรัฐ มลรัฐและท้องถิ่น องค์การในแต่ละระดับรัฐบาลสามารถควบคุมกิจกรรมธุรกิจที่อยู่ ภายในเขตอำนาจของตน นักธุรกิจจำต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับขององค์การฝ่ายปกครอง ของแต่ละระดับรัฐบาล การปฏิบัติตามดังกล่าวอาจจะเป็นสิ่งที่ลำบากอยู่บ้าง เพราะเหตุที่มี องค์การเป็นจำนวนมาก และอาจจะมีการก้าวก้าวซึ่งอำนาจระหว่างองค์การต่างๆ อยู่ด้วย เช่น ในระดับสหรัฐ มีแผนกว่าด้วยการบริหารงานขนส่งซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุม ความปลอดภัยบนท้องถนน และมีคณะกรรมการการค้าระหว่างมลรัฐทำหน้าที่ควบคุมรถ บรรทุก ทางรถไฟและเส้นทางขนส่งระหว่างรัฐ ในขณะที่ระดับมลรัฐมีแผนกยานพาหนะ ควบคุมถนนหลวงนำหนักของรถบรรทุกบนถนนหลวงมลรัฐรวมทั้งความปลอดภัยด้วย นอกจากนี้บริษัทธุรกิจต่างๆ อาจจะถูกควบคุมโดยองค์การที่ต่างกันตามระดับรัฐบาลเดียว กัน และองค์การที่ต่างกันตามแต่ละระดับของระดับทั้งสามของรัฐบาล

สถานภาพทางกฎหมาย ในแต่ละองค์การมีสถานภาพทางกฎหมายในตัวของมัน เองบางองค์การก็เป็นอิสระที่จะดำรงตนและปฏิบัติการต่างไปจากสาขาใด ๆ ของรัฐบาล ใน องค์การเหล่านี้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การและคณะกรรมการ โดย มีการยืนยันรับรองการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติ และเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ตามระยะ เวลาที่กำหนดไว้ และไม่อาจถูกถอดถอนโดยปราศจากสาเหตุใด ๆ ส่วนองค์การประเภทไม่ อิสระ มีการปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล ในองค์การเหล่านี้เจ้าหน้าที่ ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของสาขารัฐบาลที่องค์การสังกัดอยู่ เจ้าหน้าที่เองก็อยู่ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีกำหนดเวลา และก็อาจจะถูกถอดถอนได้ โดยดุลพินิจของหัวหน้าฝ่าย บริหารได้⁴

ในทางทฤษฎี องค์การประเภทอิสระมักจะปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง มากกว่าองค์การประเภทไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมทางธุรกิจ โดยที่องค์การประเภท อิสระนั้นไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหารหรือสภานิติบัญญัติ แต่สภานิติบัญญัติก็ สามารถกระทำต่อองค์การได้ โดยการจำกัดงบประมาณ และฝ่ายบริหารก็อาจจะแต่งตั้งเจ้า หน้าที่เฉพาะผู้ซึ่งเห็นพ้องกับการดำเนินการของฝ่ายบริหาร

4. ตัวอย่างองค์การฝ่ายปกครองอิสระ เช่น Consumer Product Safety Commission และที่ไม่อิสระ เช่น Food and Drug Administration ซึ่งสังกัดกับ Department of Health and Human Services.



ประเภทการดำเนินงาน รัฐบาลสามารถมอบอำนาจการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาชี้ขาดใด ๆ แก่องค์กรฝ่ายปกครอง และเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองจะทำการชี้ขาดใด ๆ ก็ต้องมีข้อมูลที่แน่นอนเพื่อที่จะมีคำตัดสินชี้ขาดนั้น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลก็จะต้องมีการพิจารณาได้ส่วนโดยที่ผู้กรณีสามารถแสดงพยานหลักฐานได้ การกระทำเช่นนี้คล้ายกับการกระทำของศาลที่จะต้องปฏิบัติตามทางกระบวนการพิจารณาตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างไปจากการกระทำประเภทการสืบสวนสอบสวน ซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิจริงๆ ของผู้กรณีและก็ไม่มีการปฏิบัติอย่างทางการเหมือนกับที่ทำกันในศาล

การปฏิบัติการขององค์กรฝ่ายปกครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีองค์กรฝ่ายปกครองนับเป็นร้อยองค์กรในระดับรัฐบาลสหรัฐและมีอยู่เป็นจำนวนนับไม่ถ้วนทั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่น แต่ละองค์กรมีระบบปฏิบัติการเป็นของตนเองแต่ก็ยังคงมีความคล้ายคลึงกันตามกฎหมายขององค์กร ในส่วนนี้จะกล่าวถึงระเบียบขั้นตอนทั่ว ๆ ไปที่ใช้กัน

ทุก ๆ องค์กรฝ่ายปกครองล้วนแต่มีที่มาทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญเองก็มีได้มีบทเฉพาะให้ก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองระดับสหรัฐ นอกจากสภาองเกรสจะเป็นผู้ตราพระราชบัญญัติ เช่น มาตรา 1 อนุมาตรา 8 แห่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่สภาองเกรสควบคุมการค้าระหว่างรัฐ และอำนาจตราพระราชบัญญัติเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้การก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองโดยสภาองเกรสก็ย่อมจะเป็นสิ่งจำเป็นและเหมาะสมเพื่อการควบคุมด้านต่าง ๆ ของการค้าระหว่างรัฐ พระราชบัญญัติก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองใดจะเป็นตัวกำหนดอำนาจขององค์กรนั้น

องค์กรฝ่ายปกครองประกอบไปด้วยบุคลากร 2 ประเภท คือ กรรมการ (Members) และเจ้าหน้าที่ (Staff) กรรมการอาจจะมาจากแต่งตั้งหรือเลือกตั้งก็ได้ โดยกรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นประธานขององค์กร กรรมการส่วนใหญ่ในองค์กรฝ่ายปกครองอิสระระดับสหรัฐได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและได้รับการรับรองจากสภาสูง (วุฒิสภา)



สำหรับองค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่อิสระระดับชาติกรรมการโดยมากได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี สภาองเกรสหรือศาลสูง แล้วแต่ว่าองค์กรจะสังกัดอยู่กับสาขาใดของรัฐบาล ส่วนองค์กรระดับมลรัฐหรือท้องถิ่น กรรมการก็จะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐหรือนายกเทศมนตรี แต่ก็มีอยู่จำนวนน้อยที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น บางมลรัฐบังคับไว้ว่ากรรมการของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องมาจากการเลือกตั้ง และบางเมืองผู้ออกเสียงลงคะแนนจะเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการผังเมือง

องค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปจะว่าจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือกรรมการปฏิบัติการ คณะเจ้าหน้าที่ประกอบไปด้วย **ที่ปรึกษาทั่วไป** (General Counsel) ซึ่งเป็นนักกฎหมายทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กร และเสนอแนะกฎหมายใหม่เพื่อปรับปรุงการทำหน้าที่ขององค์กร นอกจากนี้ General Counsel ยังว่าจ้างนักกฎหมายเพื่อช่วยค้นคว้าวิจัยในงานคดีต่าง ๆ ในคณะเจ้าหน้าที่ยังประกอบไปด้วยผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Administrative Law Judges)⁵ เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการพิจารณาได้สวน และผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Technical Experts) เป็นผู้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและเสนอข้อแนะนำทางด้านวิชาการ ประเภทของผู้เชี่ยวชาญที่ว่าจ้างนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจจะว่าจ้างวิศวกรทางสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมหรือกำหนดมลภาวะจากอุตสาหกรรม หรือคณะกรรมการการค้าสำหรับอาจจะว่าจ้างนักเศรษฐศาสตร์เพื่อแจกแจงผลกระทบจากการรวมตัวกันทางธุรกิจ นอกจากนี้องค์กรยังประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น ผู้ควบคุม ผู้วางแผน นักประชาสัมพันธ์ เลขานุการและเสมียน

5. เดิมที่ไม่เรียกว่าเป็นผู้พิพากษากฎหมายปกครอง คือเป็นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการพิจารณาได้สวนพยานหลักฐานโดยเฉพาะตาม Administrative Procedure Act 1946 เรียกกันว่า Hearing Examiner ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ออกระเบียบให้เรียกชื่อใหม่เป็น Administrative Law Judge แต่ก็ไม่ได้มีการใช้เป็นการทั่วไปในทุกองค์กรปกครอง คงใช้แต่ในระดับสหรัฐและบางมลรัฐเท่านั้น ส่วนในระดับมลรัฐทั่ว ๆ ไปยังคงใช้ชื่อ Hearing Examiner กันอยู่

โดยปกติผู้พิพากษากฎหมายปกครองในระดับสหรัฐจะมาจากการสอบ ซึ่งจัดโดยสำนักงานผู้พิพากษากฎหมายปกครอง และจะต้องเป็นทนายความรับอนุญาตและมีประสบการณ์มากกว่า 7 ปีขึ้นไป รายละเอียดโปรดดู วิชา วิจัย วิจัย “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง” วารสารกฎหมาย (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ฉบับที่ 2 ปีที่ 8 ตุลาคม 2526, หน้า 24-29 (ผู้เขียน)



ระเบียบการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครอง

องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะปฏิบัติตามข้อบังคับการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครอง (Administrative Procedures Act) สภาองมนตรีได้ตรา พ.ร.บ. ฉบับนี้ขึ้นในปี 1946 เพื่อจัดทำระบบการพิจารณาฝ่ายปกครองให้เป็นระบบเดียวกัน และเพื่อขจัดความยุ่งยากอันอาจจะเกิดจากองค์กรขนาดใหญ่มากองค์กรด้วยกัน โดยที่แต่ละองค์กรมักจะมีระเบียบการดำเนินการของตนเอง อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายแบบเดียวกันนี้ ไม่ได้นำไปใช้ ในระดับมลรัฐและท้องถิ่น เพราะว่าในแต่ละมลรัฐและท้องถิ่นก็มีกฎหมายและกฤษฎีกากำหนดขอบเขตระเบียบการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครองไว้เป็นเอกเทศแล้ว ส่วนสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีดังนี้

การพิจารณาโต้สวน องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมพิจารณาโต้สวนหรือชี้ขาดข้อพิพาทใด ๆ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครองได้กำหนดระเบียบการพิจารณาไว้หลายรูปแบบตามแต่ประเภทการพิจารณา ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดขององค์กรฝ่ายปกครองบัญญัติไว้ในมาตรา 554 ว่า “.... ในทุกกรณีที่มีการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทใด ๆ ตามพยานหลักฐานองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องทราบเวลาและสถานที่พิจารณา อำนาจหน้าที่และเขตอำนาจการพิจารณาตามกฎหมาย รวมทั้งรายละเอียดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่นำมาบังคับ..... องค์กรฝ่ายปกครองเองก็ต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง.....”

มาตรา 554 นี้ยังให้อำนาจในทางตุลาการแก่องค์กรฝ่ายปกครองอีกด้วย ทั้งในด้านการแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบถึงการพิจารณาและการปฏิบัติตามระเบียบการพิจารณา แต่ก็ไม่อาจจะบ่งชี้ไปว่าเป็นอำนาจอย่างเดียวกับศาลยุติธรรม

มาตรา 556 และ 557 ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาไว้ซึ่งคล้ายคลึงกับการโต้สวนในชั้นศาล โดยทั่วไป กระบวนการพิจารณาชี้ขาดเริ่มด้วยการกล่าวหาบุคคลหรือองค์กรธุรกิจ ข้อกล่าวหาจะแสดงถึงการกล่าวโทษของเอกชนหรือองค์กรธุรกิจ ข้อกฎหมายที่มีการละเมิดอำนาจ ตามกฎหมายที่จะเสนอให้มีการพิจารณา เวลาและสถานที่



การกระทำ การกล่าวหาอาจจะทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่สาธารณะ บุคคล หรือองค์กรธุรกิจ ผู้ซึ่งได้รับความเสียหาย หรืออัยการแผ่นดิน ส่วนผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับทั้งข้อหาและหมายเรียกตัว

เมื่อได้รับฟังข้อกล่าวหาแล้ว บุคคลหรือองค์กรธุรกิจจะต้องโต้แย้งข้อกล่าวหา โดยแก้ข้อกล่าวหาว่าองค์กรฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทบ้าง หรือการพิจารณายังไม่อาจกระทำได้หรือแสดงเหตุผลโต้แย้งการกระทำที่อ้างอิงว่าเป็นละเมิด เป็นต้น

ภายหลังการโต้แย้งข้อกล่าวหาแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองอาจทำการสืบสวนข้อเท็จจริงของผู้กล่าวหา โดยไม่ต้องมีการไต่สวนเพื่อแสวงหาหลักฐาน (กระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครองต่างไปจากชั้นศาล) รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรฝ่ายปกครองก็อาจจะสอบสวนคู่กรณีหรือตรวจสอบพยานหลักฐานเบื้องต้นด้วย และถ้าการสืบสวนหรือสอบสวนเบื้องต้นไม่ปรากฏดังที่มีการกล่าวหา องค์กรฝ่ายปกครองก็อาจจะยกเลิกการพิจารณาเสีย ในทางตรงกันข้าม ถ้าพบว่ามีมูลคดีตามข้อกล่าวหาการดำเนินการพิจารณามีอยู่ต่อไป การพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่อยู่พร้อมกับคู่กรณี ผู้พิพากษากฎหมายปกครองขององค์กรจะต้องให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานทั้งวัตถุพยานและพยานรู้เห็น เพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน ในการพิจารณานี้จะไม่มีคณะลูกขุน เพราะว่ามีผู้พิพากษาในที่นี้ คือผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนด ผู้พิพากษากฎหมายปกครองจะเป็นผู้สรุปผลการพิจารณา และอาจจะตัดสินชี้ขาดหรือยืนตามข้อกล่าวหา และหาทางเยียวยาให้ตามคำร้องขอหรืออาจจะยกข้อกล่าวหาเสีย ถ้าหากว่าไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ ในการทำคำรับรอง (Recommendation) ผลการพิจารณาและตัดสิน ผู้พิพากษากฎหมายปกครองต้องให้เหตุผลไว้ด้วย และถ้าคู่กรณีฝ่ายไม่พอใจก็อาจจะอุทธรณ์คำรับรองเหล่านี้ต่อคณะกรรมการขององค์กรฝ่ายปกครองได้ ถ้ามีการอุทธรณ์เช่นนี้ คณะกรรมการ ก็จะต้องตรวจสอบการพิจารณาทั้งหมด และก็อาจจะตัดสินชี้ขาดยืนตาม กลับ หรือแก้คำรับรองและผลนั้น ๆ เสีย



การพิจารณาชี้ขาดในชั้นผู้พิพากษาฎีกาหมายปกครองหรือคณะกรรมการ ฯ อาจจะไม่เป็นไปตามระเบียบการพิจารณาดังเช่นที่ใช้ในการพิจารณาได้สวนของศาล โดยที่องค์กรอาจจะกระทำไ้คล่องตัวกว่าศาลมาก และใช้เวลาเพื่อการพิจารณาน้อยกว่า ดังคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์สหรัฐอเมริกาว่า

“เราตระหนักดีว่า ระเบียบการรับฟังพยานหลักฐานที่ในบางกรณีห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาล ก็อาจจะไม่ต้องห้ามในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครองได้ ทำนองเดียวกับศาลสูงเคยกล่าวไว้ว่า ... ระเบียบการรับฟังหลักฐานในชั้นได้สวนต่อคณะลูกขุน ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ ในเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับไว้ให้ต้องปฏิบัติตาม”⁶

พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครองสนับสนุน การระงับข้อพิพาทโดยใจสมัครของคู่กรณี ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาอีกด้วย องค์กรอาจจะยอมรับการประนีประนอมยอมความพร้อมทั้งออกคำรับรองให้ คำรับรองนี้แสดงถึงการระงับข้อพิพาทตามยอมต่อรัฐบาล ผู้ถูกกล่าวหาและคู่กรณี ในคดีทุกฝ่าย ความยินยอมตามนี้มีได้หมายความว่า ยอมรับว่ามีการละเมิดกฎหมายใด ๆ

การสืบสวนสอบสวน มาตรา 553 (b) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครองบัญญัติว่า “กฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (Federal Register) เวลา สถานที่บังคับใช้และลักษณะของการดำเนินการออกกฎข้อบังคับ” มาตรา 553 (b) นี้กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและให้องค์กรต้องแจ้งให้ทุกคนทราบ โดยทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นหนังสือแจ้งข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งจะออกเป็นประจำทุกวันจันทร์ – ศุกร์ มาตรา 553 นี้ไม่ได้ระบุว่าเมื่อใดการพิจารณาได้สวนจะมีขึ้น ก่อนที่กฎข้อบังคับที่เสนอจะเป็นผล แต่ทว่าอาจถือว่าการพิจารณาได้สวนไม่มีความจำเป็นสำหรับข้อเสนอที่เป็นข้อความทั่วไปของนโยบายของการดำเนินการภายใน หรือแม้ในกรณีที่ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองเห็นว่าไม่มีความจำเป็น ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือขัดแย้งกับผลประโยชน์

6. คดี Rhodes Pharmacal Co. V. FTC, 208 F. 2D 382 (7th Cir. 1954)



แห่งสาธารณะ ศาลได้เคยตัดสินไว้ว่าในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองนำกฎข้อบังคับใหม่ไปใช้ โดยปราศจากการพิจารณาได้สวนอย่างถี่ถ้วน โดยปกติแล้ว องค์กรควรจะยับยั้งหรืองดการพิจารณาไว้ก่อน ถ้าหากว่าการกระทำเช่นนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการอุตสาหกรรม หน่วยธุรกิจหรือผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรม ระเบียบการพิจารณาสืบสวนสอบสวนขององค์กรแตกต่างไปจากระเบียบการพิจารณาได้สวนซึ่งชาติที่ซึ่งต้องกระทำภายหลัง คู่กรณีอาจจะส่งมอบพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ไม่ต้องให้การด้วยวาจา เว้นแต่จะได้รับอนุญาต พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบการพิจารณาฝ่ายปกครองไม่ได้บังคับให้มีการพิจารณาอย่างเป็นทางการและไม่จำเป็นต้องมีการตามค้ำ แต่ทว่าบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาข้อมูลที่คู่กรณีนำเสนอ หลังจากนั้นองค์กรจะต้องใช้กฎข้อบังคับและความประสงค์ของกฎข้อบังคับและหลักกฎหมายต่อคู่กรณี บางองค์กรฝ่ายปกครองอาจจะรู้สึกวาระเบียบการพิจารณาเช่นนั้นเป็นเรื่องที่น่ารำคาญและพยายามหลีกเลี่ยงโดยการสร้างข้อบังคับกับการพิจารณาขึ้นใหม่ การปฏิบัติเช่นนั้นองค์กรไม่ได้ให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงความเห็นต่อกฎข้อบังคับใหม่ ศาลสูงสุดได้ประณามการปฏิบัติเช่นนั้นในคดี *NLRB V. Wyman Gordon*, 349 U.S. 759 (1969)

การพิจารณาในทางตุลาการ

คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจผลจากการดำเนินการทางฝ่ายปกครองสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ แต่ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดของ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบการพิจารณาของฝ่ายปกครอง การยื่นอุทธรณ์ มาตรา 702 บัญญัติว่า “บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากความผิดพลาดทางกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง..... ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อพิจารณาชี้ขาดได้” ข้ออุทธรณ์ขององค์กรฝ่ายปกครองจะถูกส่งจากองค์กรไปยังศาลอุทธรณ์สหรัฐเพื่อการพิจารณาดาวาระ อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าทั้งองค์กรธุรกิจ เอกชนผู้เกี่ยวข้อง รัฐบาลและคู่กรณีจะอุทธรณ์ได้เสมอไป แต่จะต้องมีเหตุผลเพื่อการอุทธรณ์ ดังเช่น เหตุผลการเสียประโยชน์บางประการอันเนื่องมาจากการกระทำขององค์กร—นั่นหมายความว่าคู่กรณีสามารถทำให้การตัดสินขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผลกระทบตกไปโดยตรง



การตรวจสอบการปฏิบัติการขั้นสุดท้าย ศาลอุทธรณ์จะพิจารณาคดีในกรณี
ที่องค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามระเบียบการพิจารณาครบถ้วนแล้วเท่านั้น ดังมาตรา
704 บัญญัติว่า

“ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดี เว้นแต่ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะได้ดำเนินการตาม
ระเบียบการพิจารณาตามกฎหมายทุกขั้นตอนแล้ว ในระหว่างการพิจารณาขั้นต้นและต่อ
จากนั้น ศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบการดำเนินการใดๆ ขององค์กรฝ่ายปกครอง”

ตารางแสดง

ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาในองค์กรฝ่ายปกครอง

ขั้นตอนปฏิบัติ	ลักษณะขั้นตอน
การร้องทุกข์	รับคำร้องทุกข์โดยกรรมการ รัฐบาล หรือ องค์กรฝ่ายปกครอง
การสืบสวนสอบสวน	การสืบสวนสอบสวนอย่างไม่เป็นทางการโดย กรรมการ
การพิจารณาโต้สวน	การพิจารณาโต้สวนสรุปเพื่อเตรียมข้อเท็จ จริงสำหรับผู้พิพากษากฎหมายปกครอง และ ผู้พิพากษากฎหมายปกครองเองทำคำรับรอง
การอุทธรณ์ต่อองค์กรฝ่ายปกครอง	องค์กรฝ่ายปกครองตรวจสอบกระบวนการพิ พิจารณาที่กระทำไปแล้ว โดยอาจจะตัดสินยืน ตาม กลับ หรือแก้ไขคำรับรอง
การอุทธรณ์ต่อศาล	พิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ตรวจรับคำร้องอุทธรณ์ ศาลพิพากษายืน แก้ไข หรือกลับคำรับรอง ขององค์กรฝ่ายปกครอง



กฎหมายให้อำนาจศาลตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรฝ่ายปกครองเฉพาะแต่กรณีที่องค์กรได้ดำเนินไปตามกระบวนการพิจารณาทุกขั้นตอนแล้วเท่านั้น ดังนั้นก่อนการอุทธรณ์ต่อศาล คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ โดยครบถ้วน เพราะในระหว่างขั้นตอนเหล่านี้ องค์กรอาจจะยกเลิกคำสั่งของตนเองในระยะเริ่มแรก หรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองอาจจะกลับหรือแก้ไขคำรับรองได้เสมอ จะเห็นได้ว่ามาตรา 704 นี้ บังคับมิให้ศาลเข้าไปแทรกแซงหรือก้าวล่วงการปฏิบัติขององค์กรฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบปัญหาข้อกฎหมาย มาตรา 706 บัญญัติว่า “เพื่อขอบเขตที่จำเป็นของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลมีอำนาจเพียงชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายตีความบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. อื่น ๆ รวมทั้งความหมายหรือการนำบทบัญญัติไปใช้ขององค์กรฝ่ายปกครอง”

มาตรา 706 นี้เป็นข้อจำกัดขอบเขตอำนาจของศาล โดยที่ศาลอุทธรณ์จะพิจารณาแต่เพียงปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น และไม่ก้าวล่วงไปถึงปัญหาข้อเท็จจริง เพราะศาลไม่อาจรู้ข้อเท็จจริงได้ดีกว่าผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาขององค์กรฝ่ายปกครอง จนถึงขนาดจะไปกลับหรือเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงได้⁷ อย่างไรก็ตาม ศาลอุทธรณ์อาจจะกลับหรือเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงได้ ถ้าข้อเท็จจริงนั้นๆ ไม่อาจสนับสนุนได้ด้วยพยานหลักฐานอย่างมีสาระ สำหรับกรณีอื่นๆ ก็อาจจะถูกศาลอุทธรณ์พิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ เช่น การละเมิดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การละเมิดสิทธิตามขั้นตอนการพิจารณาและการละเมิดเขตอำนาจศาล

การควบคุมทางสิ่งแวดล้อม

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของสังคมปัจจุบันได้ก่อประโยชน์ให้แก่มนุษยมหาศาล เป็นต้นว่าการคมนาคมขนส่งที่สะดวกรวดเร็วช่วยอำนวยความสะดวกเดินทางถึงจุดหมายปลายทางได้รวดเร็วขึ้น การนำพลังงานไฟฟ้ามาใช้ประโยชน์กับเครื่องจักรกล การนำแหล่ง

7. ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646-647/2510 “ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริง..... ที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา.... เว้นแต่กรณีซึ่งข้อเท็จจริงนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ...”



พลังงานมาใช้กับเครื่องจักรกลเพื่อเพิ่มผลผลิตและการคิดค้นเครื่องมือสื่อสารใหม่ ๆ ขึ้นมา ทำให้มีการสื่อความคิดได้อย่างกว้างขวาง

ในขณะที่เดียวกันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอาจจะเป็นผลให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างทางพิเศษต่าง ๆ มักจะทำลายทัศนียภาพ การผลิตกระแสไฟฟ้าอาจจะทำให้เกิดมลภาวะในชั้นบรรยากาศ และกระบวนการผลิตในด้านอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัดสิ้นเปลืองหมดไป ทั้งอาจจะเป็นอันตรายต่ออากาศ น้ำ และพื้นดิน ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการปราศจากการควบคุมของสังคม

แม้ในเร็ว ๆ นี้ประชาชนส่วนใหญ่ก็มองข้ามผลกระทบข้างเคียงจากการอุตสาหกรรม โดยมองแต่เฉพาะความเจริญเติบโตมากกว่าปัญหาอันเกิดจากความเจริญเติบโต อย่างไรก็ตามได้มีการวิจัยเมื่อไม่นานมานี้ว่า ความไม่บริสุทธิ์ของน้ำและอากาศที่มีสารเคมีเจือปนอยู่มากจากโรงงานอุตสาหกรรมอาจจะก่อให้เกิดโรคมะเร็ง โรคหัวใจ และวัณโรคได้ การค้นพบเหล่านี้เป็นผลให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้น

กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฉบับแรกคือกฎหมายเกี่ยวกับหมอกควัน ซึ่งห้ามมิให้มีการเผาถ่านหินในวันที่กำหนดไว้ และกฎหมายคุ้มครองความสงบสุขที่ให้สิทธิแก่ปัจเจกชนที่จะฟ้องเพื่อนบ้านในกรณีที่เกิดภัยอันตรายเนื่องมาจากการครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินของตน แน่นและนี่ย่อมไม่อาจคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ปลอดจากมลพิษอันเกิดจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้ จนกระทั่งปี 1950 รัฐบาลสหรัฐและสหรัฐได้ตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และในปี 1970 สภาองเกรสได้ตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองสหรัฐพิจารณาถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมซึ่งกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งทำรายงานและข้อเสนอแนะเพื่อการออกกฎหมายคุ้มครองหรือการปฏิบัติการใด ๆ ที่สำคัญ ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อคุณภาพแห่งสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ รายงานดังกล่าวต้องประกอบไปด้วยใจความที่เกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. บรรยายถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการกระทำใด
2. อภิปรายเกี่ยวกับผลที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำนั้น ๆ
3. แนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาจากการกระทำใด ๆ
4. ผลกระทบจากการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
5. รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้ไปเพื่อการแก้ปัญหา

เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับรายงานข้างต้น จะต้องปรึกษารื้อกับองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหา รวมทั้งขอคำแนะนำด้วย และจะต้องทำรายงานและความเห็นดังกล่าวเสนอต่อสาธารณชน

องค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในการจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อมต่อสภาองเกรส ในด้านการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบโครงการเกี่ยวกับผลกระทบของสิ่งแวดล้อมและข้อเสนอแนะทางนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

โดยปกติสภาที่ปรึกษาจะทำหน้าที่ในทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ต่อมาในปี 1970 สภาองเกรสได้ตั้งองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคุณภาพของน้ำ ควบคุมทะเบียนสัตว์เลี้ยง คุณภาพอากาศและสิ่งเหลือใช้และมาตรฐานกัมมันตภาพรังสี

การบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ได้มอบอำนาจพิเศษแก่บุคคลใดที่จะฟ้องการกระทำที่เป็นมลภาวะ แต่ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายร้องต่อองค์กรรัฐบาลที่มีเขตอำนาจควบคุมเพื่อยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่เป็นอันตรายเสีย ถ้ายังไม่เป็นผลอีก ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็อาจฟ้องร้องต่อศาลได้ มาตรการแก้ไขที่กระทำกันในระดับศาลคือการละเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดมลภาวะและการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากประโยชน์ที่เสียไปด้วยเหตุมลภาวะ



นอกจาก พ.ร.บ. ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว สภาองเกรสและ
สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐต่าง ๆ ยังได้ตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยการควบคุมอากาศ ควบคุมมลพิษ
ในน้ำ ควบคุมสัตว์เลี้ยวและอื่น ๆ อีกมากมาย

การคุ้มครองผู้บริโภค

การตลาดจัดได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของการธุรกิจในปัจจุบัน ในความ
หมายอย่างกว้าง การตลาด หมายถึง การจำหน่ายแจกผลิตภัณฑ์ไปสู่ผู้บริโภค รัฐบาล
เป็นผู้ควบคุมการตลาดและด้านอื่น ๆ ของการธุรกิจ การควบคุมของรัฐบาลจะช่วยปกป้อง
คุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ไม่อาจคุ้มครองตนเองได้ การบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครอง
ผู้บริโภคเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากการอาศัยจารีตประเพณี ในอดีตนั้นกฎหมายบังคับให้
ผู้บริโภคต้องระมัดระวังในการคุ้มครองประโยชน์ของตนเอง ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า
"Caveat Emptor" "ผู้ซื้อต้องระวัง" (Let the Buyer Beware) ผู้บริโภคจะต้องตรวจสอบ
สิ่งของและสัญญาซื้อขายก่อนที่จะกระทำลงไป และเมื่อเข้าทำสัญญาแล้ว ศาลมักจะพิจารณา
ไปตามข้อตกลงนั้น เพราะเห็นว่าเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ปัจจุบันนี้หลักกฎหมายดังกล่าวได้
เปลี่ยนไปแล้ว

ในระยะ 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลสหรัฐ มลรัฐและท้องถิ่นได้ตรากฎหมายเกี่ยว
กับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นหลายฉบับ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายว่าด้วยการค้าสหรัฐ
และว่าด้วยความปลอดภัยในสินค้าบริโภค

พ.ร.บ. คณะกรรมการการค้าสหรัฐ (The Federal Trade Commission Act)
ในปี 1914 สภาองเกรสได้ตรา พ.ร.บ. คณะกรรมการการค้าสหรัฐ และได้แต่งตั้งคณะ
กรรมการเพื่อดำเนินการตาม พ.ร.บ. นี้ เพื่อควบคุมป้องกันมิให้เกิดการแข่งขันและการ
ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการฉ้อฉล แต่กฎหมายก็มีได้กำหนดว่า การกระทำทางธุรกิจ
อย่างไรไม่เป็นธรรมและฉ้อฉล โดยปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของคณะกรรมการการค้าสหรัฐที่จะ
วินิจฉัย และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะวินิจฉัยเป็นรายคดีไป

คณะกรรมการการค้าสหรัฐมีอำนาจตีความวิธีการในการแข่งขันอันไม่เป็นธรรม
และการกระทำที่เป็นการฉ้อฉล ซึ่งอาจจะนำไปสู่การโฆษณาแข่งขันที่เป็นเท็จหรือหลอก



ลวง คณะกรรมการอาจจะบังคับให้ผู้โฆษณาพิสูจน์ความเป็นจริงของข้อความโฆษณาในทางการค้าของตน และอาจจะบังคับให้ผู้โฆษณายุติการเผยแพร่ความเท็จหรือข้อความที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดในทางการค้า หรือแก้ไขข้อความโฆษณาที่กระทำไปก่อนหน้านี้แล้วก็ได้ อำนาจการควบคุมการโฆษณาของคณะกรรมการ ฯ ได้ขยายขอบเขตไปถึงการโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์ ทางวิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่อสารประเภทต่าง ๆ เมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ นำยึดสิ่งโฆษณาจากตลาดหรือร้านค้าได้ ถ้าพบว่าเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค โดยมีจำกัดพิจารณาได้สว่นก่อนแต่อย่างใด แต่ทว่าผู้โฆษณาก็มีสิทธิที่จะร้องขอให้มีการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ฯ ได้เช่นกัน

เมื่อไม่นานมานี้มีคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อความโฆษณามชนิตหนึ่งว่า “ทุก ๆ คนจำเป็นต้องตีมนม” คณะกรรมการ ฯ ได้คัดค้านว่า เป็นการไม่ถูกต้อง เพราะว่ามันไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นเสมอไปสำหรับทุกคน โดยอ้างว่าผู้ที่มีปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากไขมัน (Fat) มากเกินไปย่อมไม่มีความต้องการนม การโฆษณาที่ผิดจากความเป็นจริงก็เป็นประเด็นในคดีเกี่ยวกับต้นกำเนิดของสินค้าเช่นกัน คณะกรรมการเคยชี้ขาดว่า การโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยชาวพื้นเมืองอลาสกาโดยใช้ส่วนประกอบที่ทำในประเทศฮ่องกงแล้วมาประกอบชิ้นส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเป็นสินค้าพื้นเมืองอลาสกา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

มลรัฐต่าง ๆ ได้มีกฎหมายห้ามมิให้มีการโฆษณาข้อความที่อาจทำให้ประชาชนเข้าใจสับสน นอกจากนี้มลรัฐยังมีอำนาจที่จะเข้มงวดการโฆษณาข้อความที่อาจจะเป็นอันตรายต่อประโยชน์ของผู้บริโภค

คณะกรรมการค้าสหรัฐอาจจะออกกฎหมายข้อบังคับห้ามมิให้มีการฉ้อฉลในทางการขาย ซึ่งมีอยู่หลายประการจนนับไม่ถ้วน ศาลได้เคยกล่าวไว้ในคดีหนึ่งว่า “การปฏิบัติฉ้อฉลในทางการค้า อันถือได้ว่าเป็นการแข่งขันที่ไม่ชอบซึ่งมีอยู่มากมายนับไม่ถ้วนได้ถูกนำมาใช้ โดยผู้ประกอบการและนักโจรกรรมทางการค้า”⁸ คณะกรรมการ ฯ ได้ประกาศตัวอย่างการกระทำที่จะต้องปฏิบัติในทางการขายไว้ 3 ประการด้วยกันคือ

8 คดี *Electrolux Corp V. Val-Worth, Inc.*, 6 N.Y. 2d. 556 (Ct. App N.Y. 1959)



1. การกำหนดระยะเวลาเพื่อการตัดสินใจ คณะกรรมการ ฯ รับรองให้สิทธิแก่ผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ใด ๆ จากผู้เร่ขายสินค้าตามบ้านมีระยะเวลาเพื่อการตัดสินใจหรือระยะเวลาเพื่อการทบทวนการซื้อ และภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ซื้ออาจจะยกเลิกการซื้อขายและขอรับเงินที่จ่ายไปแล้วได้ โดยจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของผู้ขายที่ออกตามกฎหมายเกณฑ์ของคณะกรรมการ ฯ

2. การสั่งซื้อสินค้าทางไปรษณีย์ หน่วยธุรกิจผู้จำหน่ายสินค้าด้วยการส่งทางไปรษณีย์ตามคำสั่งของลูกค้า จะต้องส่งสินค้าให้ทันภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามเช่นนั้น ลูกค้าก็มีสิทธิเรียกร้องเอาเงินคืนได้ หรือเปลี่ยนประเภทของสินค้า หรือจะรอคอยสินค้าตามคำสั่งเดิมก็ได้

3. การใช้สื่อความหมายทางภาษา คณะกรรมการค้ำשרรัฐบังคับให้หน่วยธุรกิจใช้ภาษาสเปนกับลูกค้าที่ใช้ภาษาสเปนด้วย โดยถือว่าลูกค้าที่ใช้ภาษาสเปนควรจะได้มีโอกาสทราบความหมายและเงื่อนไขของสัญญาซื้อขายอย่างเพียงพอก่อนที่จะเข้าทำสัญญา

นอกจากนี้ สภาคองเกรสได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับบังคับให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับภาวะของผลิตภัณฑ์แก่ลูกค้าทั่วไป และให้คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ เช่น พระราชบัญญัติเครื่องหมายสินค้าชนแกะ พระราชบัญญัติสินค้าชนสัตว์ และพระราชบัญญัติเครื่องหมายสินค้าสิ่งทอใยสังเคราะห์

พ.ร.บ. ว่าด้วยความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภค เพื่อป้องกันมิให้ลูกค้าได้รับผลิตภัณฑ์ที่อาจจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย สภาคองเกรสจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ และได้ก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองอิสระคือคณะกรรมการความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภค ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ ๆ 3 ประการ คือ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย การวิเคราะห์จำแนกผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตราย และการกำจัดผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายหรือการบังคับให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือปรับ

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอื่น ๆ อีก เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยอาหารยา และเครื่องสำอาง โดยมีคณะกรรมการ ฯ ทำหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย



บทสรุป

บทความเรื่ององค์กรฝ่ายปกครองและการควบคุมทางธุรกิจนี้ คงจะทำให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงความเป็นมาขององค์กรฝ่ายปกครอง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปกครอง และการคุ้มครองประโยชน์สุขของสาธารณะ โดยเฉพาะการควบคุมทางธุรกิจที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป แม้ว่าบทความนี้จะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองของเราโดยตรง แต่ผู้เขียนก็เห็นว่ามีความใกล้เคียงกับกฎหมายปกครองของเราอยู่มาก เพราะว่าการมีองค์กรฝ่ายปกครองของระบบกฎหมายอเมริกันและไทยนั้นไม่สู้จะมีความแตกต่างกันมากนัก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในทางการออกกฎข้อบังคับ การปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ การตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิบัติการ รวมทั้งการพิจารณาโต้สวน และชี้ขาดข้อพิพาทในทางกฎหมายปกครอง หากจะแตกต่างกันที่เห็นได้ชัดก็คือเรายังไม่มีระบบผู้พิพากษากฎหมายปกครองอย่างเดียวกับระบบอเมริกัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนเชื่อว่าถึงระบบทั้งสองจะแตกต่างกัน ไม่ว่าในด้านใดก็ตาม ระบบทั้งสองย่อมจะพัฒนาตัวเองตามรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป เพื่อจุดหมายอย่างเดียวกัน นั่นคือ การควบคุมการดำเนินการทั้งหลายทางสาธารณะจากเอกชนหรือรัฐบาลให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสังคม