



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด โครงสร้างภายนอก

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

สป

JS

7153.3

ก2๙64

ฉ.2

๓.3

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 2

โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ 3

เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๒ โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ ๓ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๖๔-๗

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๔๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๔๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล

4. องค์การบริหารส่วนตำบล
 5. กรุงเทพมหานคร
 6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
 2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. การคลังท้องถิ่น
 4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ธันวาคม 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	2
1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	2
1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	5
1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	9
1.4 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	12
1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	14
1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	17
2. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	20
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง	20
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม	45
2.3 ระเบียบและประกาศอื่นๆ ที่สำคัญ	58
3. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	62

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบการปกครองภายในประเทศ ได้แก่ การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในทางปกครอง และการจัดทำกิจการต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด โดยมีอิสระตามควรไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างไรก็ดี การให้อิสระในการปกครองตนเองดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของรัฐ การปกครองท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบอย่างหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือแทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตัดสินใจหรือดำเนินการภายในกรอบของกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการคลังถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เราเข้าใจถึงการปกครองท้องถิ่นที่นับวันยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น

กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นมีอยู่มากมาย ในที่นี้จึงขอจัดกฎหมายทั้งหมดนั้นออกเป็น 2 ช่วง โดยใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นเกณฑ์แบ่ง ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรงมีเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ซึ่งในขณะนั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 6 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498¹ โดยปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็น

¹ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปขนาดใหญ่ที่สุด มีเขตพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด ดังนั้นจึงซ้อนทับกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยปริยาย

1) การจัดตั้ง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นผูกพันอยู่กับการจัดตั้งจังหวัด กล่าวคือ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อจัดตั้งจังหวัดก็จะเป็นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโดยอัตโนมัติ ไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก

2) โครงสร้างการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย 2 องค์กรที่สำคัญทำหน้าที่เป็น “สภา” และ “ฝ่ายบริหาร”

(ก) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกกย่อๆ ว่า “ส.จ.” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตามจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้คงที่ แต่ผันแปรไปตามจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนั้นๆ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังตารางต่อไปนี้

จำนวนประชากร (คน)	จำนวนสมาชิกสภา (คน)
ไม่เกิน 500,000	24
500,001 - 1,000,000	30
1,000,001 - 1,500,000	36
1,500,001 - 2,000,000	42
เกิน 2,000,000	48

- (ข) ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด² ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากบุคคลภายนอก โดยมีจำนวนแปรผันตามจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังตารางต่อไปนี้

จำนวนสมาชิกสภา	จำนวนรองนายกฯ
48	4
36-42	3
24-30	2

- 3) **อำนาจหน้าที่** องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล การให้บริการประชาชนในพื้นที่นั้นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจึงสะดวกและใกล้ชิดกับประชาชนมาก ดังนั้นจึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ต่างไปจากองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้³

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35

³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นประเภทแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่ในเขต “เมือง” ซึ่งมีลักษณะปัญหาแตกต่างไปจากพื้นที่ชนบท เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องที่อยู่อาศัย สิ่งปฏิภูล ฯลฯ

1) **การจัดตั้งเทศบาล** เขตพื้นที่ใดที่มีความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลย่อมสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁴

2) **ประเภทของเทศบาล** เทศบาลที่มีอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ เทศบาลตำบลซึ่งเป็นเทศบาลที่เล็กที่สุด ถัดมาคือเทศบาลเมือง และใหญ่ที่สุด เจริญที่สุดคือ เทศบาลนคร

(ก) **เทศบาลตำบล** ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของจำนวนประชากร ความหนาแน่น หรือรายได้แต่ประการใด

(ข) **เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องทำตามกฎหมาย

(ค) **เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องทำตามกฎหมาย

3) **โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล** เทศบาลตำบลมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารงาน แต่เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร⁵

(ก) **สภาเทศบาล**⁶ มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเรียกย่อๆ ว่า “ส.ท.” มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การออกเทศบัญญัติบังคับใช้ในเขตเทศบาล อนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยคณะเทศมนตรี ฯลฯ โดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะเปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของเทศบาลนั้นๆ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน

⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9,10,11

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 14

⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15

(ข) **นายกเทศมนตรี** ในกรณีของเทศบาลตำบลนั้น เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ เทศบาลตำบลมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน เทศบาลนครมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

4) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่ “ต้องทำ” และอำนาจหน้าที่ที่ “อาจจัดทำ” ในเขตเทศบาลของตนเอง คล้ายคลึงกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีน้อยมากแปรผันตามประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำและอาจจัดทำในเขตเทศบาลซึ่งน้อยกว่าเทศบาลประเภทอื่นดังนี้⁷

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- (8) ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา

⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50,51

- (9) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (12) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (13) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาความเจ็บไข้
- (14) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (15) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (16) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำและอาจจัดทำในเขตเทศบาลดังนี้⁸

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ให้เป็นอำนาจของเทศบาลตำบล
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาความเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (9) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (10) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (11) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (12) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53,54

- (13) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - (14) ให้มีการสาธารณสุขการ
 - (15) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (16) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 - (17) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 - (18) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - (19) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 - (20) เทศพาณิชย์
- เทศบาลนคร* มีหน้าที่ต้องทำอาจจัดทำในเขตเทศบาล ดังนี้⁹
- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง
 - (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดในประเทศไทย มีพื้นที่เท่ากับตำบล แต่ละตำบล โดยเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยจนบางครั้งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ชนบท”

1) **การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล** ตำบลใดที่มีรายได้ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท มีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้

⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56

ซึ่งการจัดตั้งทำได้โดยกระทรวงมหาดไทยจะจัดทำเป็นประกาศเพื่อจัดตั้งเป็น ตำบลๆ¹⁰

2) **โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล** องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีองค์กรแยกเป็น 2 ส่วน¹¹ คือ ส่วนแรกทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล คล้ายกับรัฐสภาในระดับประเทศ จึงเรียกว่า “สภาองค์การบริหารส่วนตำบล” และอีกส่วนผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเทียบได้กับรัฐบาลนั้น เรียกว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล”

(ก) **สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**¹² มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งจะไม่คงที่เปลี่ยนแปลงตามจำนวนหมู่บ้านที่มีอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีได้หมู่บ้านละ 2 คน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 10 หมู่บ้าน ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 20 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีหมู่บ้านเดียวก็ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน หรือองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 3 หมู่บ้าน ก็จะมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน เป็นต้น

(ข) **ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล** คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

¹⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40

¹¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 44

¹² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45

3) **อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล** องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง ซึ่งจะต้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้¹³

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้¹⁴

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

¹³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67

¹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) การหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

1.4 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1) **การจัดตั้ง** ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดไว้เพียงกว้างๆ ว่าเมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลก็ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสุขาภิบาล โดยการจัดตั้งสามารถกระทำโดยการประกาศกระทรวงมหาดไทย

2) **โครงสร้างการบริหาร** การจัดโครงสร้างการบริหารของสุขาภิบาลจะอยู่ในรูปคณะกรรมการ กล่าวคือ จะมี “คณะกรรมการสุขาภิบาล” ทำหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย

- นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี
- ปลัดอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวน 1 คน
- กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

- ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นจำนวน 9 คน

ในกรณีที่สุขาภิบาลนั้นมีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำได้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจะพ้นจากการเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และไปดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน

จากโครงสร้างการบริหารข้างต้นของสุขาภิบาลที่มีองค์กรเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น รวมทั้งที่มาของคณะกรรมการบริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวนี้จึงขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ต้องมีการยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

3) อำนาจหน้าที่ สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการดังต่อไปนี้ ภายในเขตสุขาภิบาล

- (1) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (5) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (6) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (7) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (8) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

- (9) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (10) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) การป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (12) การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (14) การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (15) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะ สวนสัตว์ วัฒนธรรม และศิลปกรรม
- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศิลปกรรม
- (18) การสาธารณสุข
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือ
กิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่เดิมเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย ในปัจจุบันเราไม่อาจนับกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดได้อีกต่อไป เพราะได้มีการยกเลิกจังหวัดและตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว

1) การจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันกรุงเทพมหานครตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2) **โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร** กรุงเทพมหานครมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือเรียกย่อๆ ว่า “ส.ก.” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน¹⁵ โดยใช้ “เขต” เป็นเขตเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาท้องถิ่นอื่นๆ คือ มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครจะแตกต่างไปจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล คือ มีเพียงคนเดียวที่เรียกว่า “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน¹⁶ เช่นเดียวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แม้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีรองผู้ว่าฯ และที่ปรึกษาคอยช่วยบริหารงาน แต่คนเหล่านี้มิได้มีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำให้กรุงเทพมหานครมีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและสามารถบริหารงานได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กรุงเทพมหานครจึงมีโครงสร้างภายในที่พิเศษเป็นเอกลักษณ์ของตนเองด้วย นั่นก็คือ ในแต่ละ “เขต” จะมี “ผู้อำนวยการเขต” ที่มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่บริหารงานในเขต และมี “สมาชิกสภาเขต” ที่เรียกโดยย่อว่า “ส.ข.” มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตนั้นๆ¹⁷ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ และตรวจสอบการทำงานของผู้อำนวยการเขต การที่ ส.ข. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแต่มีอำนาจน้อยไม่เท่ากับสภาท้องถิ่นอื่นๆ ทำให้มีกระแสเรียกร้องให้ยกฐานะ

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 10,11

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 44

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71

เขตเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกจากกรุงเทพมหานคร

3) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากที่สุด มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในประเทศไทย โดยมีอำนาจหน้าที่ทั้งสิ้น 27 ประการ¹⁸ คือ

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89

- (15) การสาธารณสุขโรค
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ
การอนามัยในโรงแรมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่นๆ
- (21) การจัดการศึกษา
- (22) การสาธารณสุขการ
- (23) การสังคมสงเคราะห์
- (24) การส่งเสริมการกีฬา
- (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (27) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า
ราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี
นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกองค์กรหนึ่ง
แต่ไม่มีพื้นที่เต็มจังหวัดเหมือนอย่างกรุงเทพมหานคร

1) **การจัดตั้งเมืองพัทยา** เมืองพัทยাজัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521” โดยยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ

จังหวัดชลบุรีขึ้นเป็นเมืองพัทยา บริหารงานและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างออกไป ซึ่งความคิดในการจัดตั้งเมืองพัทยานี้เป็นการนำแบบอย่างการจัดตั้ง “เมืองท่องเที่ยว” ในต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีนักท่องเที่ยวมาใช้บริการแต่ละปีเป็นจำนวนมาก การบริหารจัดการจึงควรจะมีความเป็นพิเศษเพื่อให้ “พัทยา” ยังคงเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยว อันเป็นแหล่งรายได้สำคัญต่อไป

2) โครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยา เมืองพัทยานี้ “สภาเมืองพัทยา” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติเมืองพัทยาและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเมืองพัทยานีมีจำนวน 24 คน โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเมืองพัทยา¹⁹

ฝ่ายบริหารของเมืองพัทยาเดิมเรียกว่า “ปลัดเมืองพัทยา” เป็นคนนอกที่สภาเมืองพัทยาจ้างเข้ามาบริหารงาน ระบบแบบนี้ไม่นำนักการเมืองท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหาร แต่จ้างผู้ที่มีประสบการณ์มาทำงานแทน เรียกว่าระบบ “ผู้จัดการเมือง” หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “City Manager”

ภายหลังเมื่อมี “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542” ออกมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารเป็น “นายกเมืองพัทยา” ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี²⁰ สำหรับตำแหน่ง “ปลัดเมืองพัทยา” ตามกฎหมายใหม่นี้เป็นเพียงผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยารองจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลข้าราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมายเท่านั้น

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 9

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 41.45

3) อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทุกข์สุขของประชาชน²¹ ดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสพและสถานบริการอื่นๆ
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62



กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ กฎหมายเปิดโอกาสให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคแต่งตั้งคนของตนเข้าไปร่วมบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นคณะกรรมการสุขภาพ เป็นต้น แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจมีสาเหตุมาจากความพร้อมของประชาชนในขณะนั้นที่มีความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นน้อย แต่การกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการแทรกแซงและกระทบกับสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมีมากขึ้น ประชาชนเริ่มให้ความสนใจกับการปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้มีการประกันความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

2. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ทำให้ความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองอย่างมั่นคง เนื่องจากสถานะของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ส่งผลให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นที่สำคัญหลายฉบับเช่นกัน ดังนั้น การศึกษากฎหมายในช่วงนี้จึงแบ่งหัวข้อเป็น กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยอ้อม

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ประกอบด้วย บทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากบทบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายสุขภาพภิบาล และกฎหมายต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้น

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282-290 รวม 11 มาตรา แบ่งออกได้เป็น 7 เรื่องด้วยกัน คือ

1.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²² โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง²³

1.2 การได้มาซึ่งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ

ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบขึ้นด้วย 2 องค์กรแยกออกจากกัน²⁴ คือ สภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้นอาจ

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 282 “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 284 วรรคแรก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี.....”

อยู่ในรูปของคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น” หรือเป็นบุคคลคนเดียวที่เรียกว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมี 2 ทางเลือก กล่าวคืออาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับสภาท้องถิ่น หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ โดยมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้วาระ 4 ปี

กรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นอาจจะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยตนเองหรือบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ แต่ในขณะนี้ยังไม่มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเลยที่เป็นบุคคลภายนอก

1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

- 1) บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรงว่ามีเรื่องใดบ้าง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่รวม 7 เรื่อง²⁵ เช่น การบำรุงรักษา

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 289 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึง การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

- 2) บัญญัติถึงกลไกในการสร้างองค์กรขึ้นเพื่อให้องค์กรดังกล่าวนี้ทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นนี้ ได้แก่ การกำหนดให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ²⁶ ซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญ คือ จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระหว่างองค์กรปกครอง

มาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรค 2-5 บัญญัติว่า “การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง นอกจากนั้นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนี้ จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวทุกๆ 5 ปี ทั้งนี้ การพิจารณาจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอำนาจหน้าที่และภาษีอากรเพิ่มขึ้นทุกๆ 5 ปี

ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจะกล่าวถึงในหัวข้อ 3

1.4 การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ทางใดบ้าง แต่ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นผู้จัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทั้งนี้จะต้องมีการจัดสรรใหม่ทุกๆ 5 ปี²⁷

1.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้วางหลักในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรค 3

มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เจื่อนไขดังกล่าวมีด้วยกัน 4 ประการ²⁸ ดังนี้

- 1) ต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 2) การกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
- 3) การกำกับดูแลนั้นจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้
- 4) การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

1.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น แต่เดิมนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มบทบาทของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 ประการ คือ

- 1) การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น²⁹ ได้แก่ กรณีประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยอาจเป็นการถอดถอนเพียงคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ
 - (ก) ต้องเป็นการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และ

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 283 วรรคสอง “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286

- (ข) ประชาชนจะต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และจะต้องมีคะแนนเสียงให้ถอดถอนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาเข้าชื่อ
- 2) การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น³⁰ ได้แก่ กรณีประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น มีข้อสังเกตว่าเป็นเรื่องสิทธิในการริเริ่มร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น และการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ได้มีการวางเงื่อนไขไว้ 2 ประการ ดังนี้
- (ก) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นจะต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และ
- (ข) จะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อีก 2 ประการ แต่หากพิจารณาถึงสภาพในทางปฏิบัติจะพบว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้นกระทำได้ยากเนื่องจากมีการกำหนดจำนวนของผู้เข้าชื่อไว้ในจำนวนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยจึงจะมีสิทธิเสนอได้

1.7 ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้วางหลักการในเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น³¹ ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 287

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 288

จำนวนเท่ากัน มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอยู่ในระบบการบริหารเดียวกันซึ่งจะช่วยให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมทั้งการกำหนดองค์ประกอบให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมในคณะกรรมการก็เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องการบริหารของตนด้วย

2.1.2 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขาภิบาลซึ่งมีคณะกรรมการสุขาภิบาลเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ดังที่หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุว่า “โดยที่ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล....”

นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับจะทำให้สุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดในขณะนั้นเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

2.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือเรียกย่อๆ ว่า “กฎหมายกระจายอำนาจ” เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามความในมาตรา 284 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ และรายได้จากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 และมีเนื้อหาสำคัญ 4 เรื่อง ดังนี้

- 1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอันได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (ก) องค์กรประกอบ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย³²
 - ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง 12 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายการเมือง 3 คน

³² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6

และฝ่ายข้าราชการประจำที่มาจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง 12 คน

- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน ซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำนวนของผู้แทนจะแปรผันตามจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ
- ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่กำหนดไว้ โดยจะมาจากการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และมีวาระ 4 ปี

(ข) อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม 16 ประการด้วยกัน³³ โดยส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษี เช่น การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะและปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรรวมทั้งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

³³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีพื้นที่ซ้อนทับกันให้มีความแน่นอนชัดเจนตามมาตรา 16³⁴ และมาตรา 17 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นภายหลัง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 และมาตรา 19 ตามลำดับ

นอกจากนั้นได้พยายามถ่ายโอนภารกิจทั้งหลายของรัฐที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน การสร้างและบำรุงถนน ฯลฯ โดยในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐ เพียงแต่มีการบัญญัติว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดบ้างที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับว่าเรื่องใดที่ไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

3) การจัดสรรสวัสดิส่วนภาษีและอากร

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดภาษีและอากร รวมทั้งรายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่เป็นภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอยู่แต่เดิมโดยได้จัดสรรส่วนในการแบ่ง

³⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภาษีและอากรเพิ่มขึ้น และ ส่วนที่เป็นภาษีและอากรที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเป็นครั้งแรก โดยแยกประเภทของภาษีและอากรของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ออกจากกัน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา) จะมีรายได้จากภาษี และอากรตามมาตรา 23 ส่วนภาษีและอากรตามมาตรา 24 เป็น ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด)

สำหรับกรุงเทพมหานครและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เดิมพื้นที่จังหวัดจะเป็นไปตามมาตรา 25 และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ไม่เดิมพื้นที่ จังหวัดจะได้รับภาษีและอากรตามมาตรา 26

4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและปรับปรุงสัดส่วนภาษีและ อากร ดังนี้

- (ก) การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น
 - การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใน 4 ปี³⁵ เช่น ภารกิจที่รัฐดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล เป็นต้น

³⁵ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (1)

- การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใน 10 ปี³⁶ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการภายใน 4 ปี ก็ให้มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบภายใน 10 ปี
- (ข) การปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดว่ารัฐจะต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งอาจจะเป็นการเพิ่มภาษี อากร เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นก็ได้ โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549³⁷

นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับถ่ายโอนภารกิจและการปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรด้วย³⁸

อนึ่ง ในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนอกจากจะได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แล้ว ยังมีการกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป

2.1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2542 ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้

³⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (2), (3)

³⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4)

³⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32

วางหลักการไว้ในมาตรา 288 โดยจัดระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เสียใหม่ให้มีเอกภาพมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทบุคคลซึ่งทำงานในท้องถิ่นได้จริง ทำให้มีคณสนใจทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ท้องถิ่นมีคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมี “คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด”³⁹ ในเทศบาลที่อยู่ในแต่ละเขตจังหวัดจะมีคณะกรรมการร่วมกัน ได้แก่ “คณะกรรมการพนักงานเทศบาล”⁴⁰ ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะมี “คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล”⁴¹ และเมืองพัทยา มี “คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา”⁴² เพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองได้โดยตรง นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งองค์การกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ได้แก่ “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” หรือ ก.ถ.⁴³ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ให้มีความเหมาะสม การกำหนดแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ รวมถึงเป็นองค์กรให้คำปรึกษาและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย⁴⁴

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33

2.1.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 286 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ในรายละเอียดในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอน

ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ 2 กรณี⁴⁵ คือ ในกรณีเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปที่อยู่ในจังหวัดต่างๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าหากเป็นกรณีในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ

2. การถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียง

การดำเนินการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเริ่มจากการเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีจำนวน ดังนี้⁴⁶

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

⁴⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4

⁴⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คนแต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3. รายละเอียดของคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน

คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมียละเอียดดังนี้⁴⁷

- 1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- 2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
- 3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้อง

⁴⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6

กับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

- 4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม 3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

4. การดำเนินการหลังรับคำร้อง

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้รับคำร้องและแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงและแจ้งไปยังคณะกรรมการเลือกตั้งให้ดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง

2.1.7 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นตามความในมาตรา 287 เพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ จะต้องมิใช่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จึงจะสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่นได้⁴⁸

อย่างไรก็ดี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าวโดยถูกต้องตามกฎหมายนี้แล้ว การเข้าชื่อนั้นจะมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้⁴⁹

⁴⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4

⁴⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรค 2

2. รายละเอียดของคำร้อง

คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁵⁰

- (1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
- (2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้
- (3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น
- (4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

3. การเสนอคำร้อง

ประธานสภาท้องถิ่นจะเป็นพิจารณารับคำร้องดังกล่าวหากพบว่ามีรายละเอียดและจำนวนผู้เข้าชื่อครบถ้วนก็จะปิดประกาศรายชื่อ หากไม่มีการคัดค้านก็จะจัดประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาดำเนินการออกข้อบัญญัติต่อไป

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5

- (7) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภทให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง
 - 1) การประกาศให้มีการเลือกตั้ง⁵¹ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประกาศ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
 - 2) การแบ่งเขตเลือกตั้ง⁵² แบ่งออกเป็น
 - (ก) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
 - (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง อำเภอใดมีสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) มากกว่า 1 คน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวน ส.จ. ที่จะพึงมีในอำเภอนั้นๆ
 - (2) เทศบาล แบ่งออกเป็น
 - เทศบาลตำบล แบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเขตละ

⁵¹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 8

⁵² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 13

6 คน รวม 12 คน

- เทศบาลเมือง แบ่งเป็น 3 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเขตละ 6 คน รวม 18 คน

- เทศบาลนคร แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเขตละ 6 คน รวม 24 คน

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

(4) กรุงเทพมหานคร ใช้เขตเป็นเลือกตั้ง ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นโดยแต่ละมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ได้เขตละ 1 คน

(5) เมืองพัทยา แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้งเช่นเดียวกับเทศบาลนคร

(ข) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ใช้เขตองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้ง

3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(ก) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นไปตามมาตรา 33⁵³ ซึ่งจะใช้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

⁵³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 33 “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง และ

(4) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ในกรณีที่มีการย้ายทะเบียนบ้านออกจากเขตเลือกตั้งหนึ่งไปยังอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งภายในองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน อันทำให้บุคคลมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันน้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง ให้บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี”

(ข) การเสียสิทธิกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามที่กฎหมายกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเสียสิทธิ 6 ประการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37⁵⁴

4) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(ก) คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นไปตามมาตรา 44⁵⁵ ซึ่งใช้บังคับกับผู้สมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

⁵⁴ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 37 “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (4) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- (6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

⁵⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ
- (4) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด”

(ข) ลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นไปตาม
มาตรา 45⁵⁶ ซึ่งกำหนดไว้ 17 ประการ และจะต้องนำ

⁵⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45 “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) ดิตยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
- (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (9) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- (10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (11) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต
- (12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ



ลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ประกอบกัน

- 5) การประกาศผลการเลือกตั้งและการคัดค้านการเลือกตั้ง
 - (ก) การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง กำหนดให้มีการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รวมผลคะแนนในแต่ละเขตเลือกตั้งและรายงานผลไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งถ้าหากการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตจะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง⁵⁷
 - (ข) การคัดค้านการเลือกตั้ง จะต้องกระทำภายใน 30 วันหลังจากประกาศผลการเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ⁵⁸
- 6) การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 - (ก) การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง หากมีการสอบสวนและพบหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็น

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ

(16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด”

⁵⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 95 , 96

⁵⁸ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา102-104

ไปโดยสุจริตจะต้องรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบเพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง⁵⁹

- (ข) การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง หากสืบสวนสอบสวนพบว่าผู้สมัครกระทำการใดให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง ให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรายนั้นเป็นเวลา 1 ปี⁶⁰

2. มาตรการในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง

นอกจากการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้ว พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งอีกด้วย

1) มาตรการเกี่ยวกับการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่

- (ก) การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 54⁶¹

⁵⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 95, 96, 97

⁶⁰ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96, 97

⁶¹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 54 “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ห้ามมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จำนวนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินที่บุคคลอื่นได้จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน และทรัพย์สินที่บุคคลอื่นได้นำมาใช้หรือยกให้โดยไม่คิดค่าตอบแทน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครโดยผู้สมัครรับรู้หรือยินยอม ในกรณีที่น่าทรัพย์สินมาใช้ ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่น

(ข) การห้ามหาเสียงโดยวิธีการจูงใจ เป็นไปตามมาตรา 57 และ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวิธีการหรือ ลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงตามมาตรา 57 และมาตรา ที่เกี่ยวข้องรวม 10 ประการ⁶²

บรรดาเงินที่บุคคลอื่นได้ใช้จ่ายในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครและผู้สมัครได้ทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าเป็นจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับรู้หรือยินยอมตามวรรคสอง เว้นแต่ผู้สมัครจะได้แจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าไม่ยินยอมให้มีการกระทำเช่นนั้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบถึงการกระทำดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อมิให้มีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยบุคคลดังกล่าวอีกต่อไป”

⁶² ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 9 มกราคม 2546 เรื่องวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใด

(1) ห้ามจัดให้ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด รวมทั้งการให้เงินหรือสิ่งของในวาระต่างๆ เช่น งานวันเกิด งานบวช งานแต่งงาน งานขึ้นบ้านใหม่ งานบุญ งานเทศกาล งานศพ เป็นต้น

(2) ห้ามให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิวัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ เช่น การบริจาคเงิน การประมูลทรัพย์สิน หรือสิ่งของในงานกุศลต่างๆ

(3) ห้ามทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีหรสพหรืองานรื่นเริงต่างๆ รวมทั้งการแสดงและการละเล่นอื่นๆ

(4) ห้ามเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด รวมถึงการจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงการประชุม อบรมสัมมนา ทักษะศึกษา ดูงาน เป็นต้น

(5) ห้ามหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

(6) ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง

(7) ห้ามอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง

(8) ห้ามโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีทา พ่น หรือระบายสีซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใดๆ หรือโดยวิธีการปิดประกาศ ณ ที่รั้วกำแพง ผนัง อาคาร สะพาน เสาไฟฟ้า หรือต้นไม้ บรรดาซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการ หรือ บริเวณที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมิได้อนุญาต เว้นแต่เป็นการปิดประกาศโฆษณาในสถานที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนด

- 2) มาตรการป้องกันการสมยอมการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการสมยอม โดยการถอนการสมัครรับเลือกตั้ง จึงกำหนดว่าหากสมัครแล้ว ห้ามถอนการสมัคร และในกรณีผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นมีจำนวน เท่ากับจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นหรือกรณีผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่น มีจำนวนน้อยกว่าหรือเท่ากับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะพึงมีจะต้องได้ คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง⁶³
- 3) มาตรการป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับทะเบียนบ้าน ได้กำหนด ข้อเสนอพื้นฐานว่าการย้ายทะเบียนบ้านตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 เป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ ได้แก่ การ ย้ายบุคคลตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งไม่มีชื่อสกุลเดียวกับเจ้าบ้าน ภายในระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันย้ายเข้าทะเบียนบ้านก่อนการ เลือกตั้ง การย้ายบุคคลเข้าทะเบียนแต่มิได้อาศัยอยู่จริง หรือ การย้ายโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าบ้าน

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายใดที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ จึงต้องนำมาใช้บังคับ

(9) ห้ามเล่น หรือจัดให้มีการเล่นพนันขั้นต่อใดๆ เกี่ยวกับผลของการเลือกตั้ง

(10) ห้ามรวบรวมบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นที่ใช้แสดงตนในการไปใช้สิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่สองคนขึ้นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้งถึงวันถัดจากวันเลือกตั้ง

การกระทำตามข้อ (1)-(10) หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้กระทำนับตั้งแต่หกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันสิ้นสุดวันเลือกตั้ง

กรณีอื่นนอกจากวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้มีการกระทำนับตั้งแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันสิ้นสุดวันเลือกตั้ง”

⁶³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 100

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอ้อมนี้ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกขึ้นใหม่ที่มีความเข้มแข็งขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁴ ร่ำรวยผิดปกติ

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่น นอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมว่ามีมูลหรือไม่เพียงใด ในกรณีนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล การตรวจสอบก็จะเป็นอันยุติ แต่ถ้าหากการตรวจสอบเห็นว่ากรณีมีมูลก็จะส่งเรื่องเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดและลงโทษ

นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการ คือ การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้มีการประกาศกำหนดรายได้หรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะอยู่ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วย⁶⁵ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท

(7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

⁶⁵ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543 ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณดังต่อไปนี้ เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท

(3) เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

(4) เมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

โดยให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเมืองพัทยาที่กำหนดข้างต้น หมายถึงรายได้ รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งนี้ ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2543 เป็นต้นไป

เป็นต้น ทั้งนี้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นจะต้องยื่นทุกครั้งที่มีการเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง หรือตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสำหรับตำแหน่งนั้นๆ

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 312 โดยบัญญัติรายละเอียดของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ กล่าวคือ บัญญัติให้มี “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและแนะนำการเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาความผิดทางวินัย ทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งในหน่วยงานรับตรวจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่เข้ามาร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ โดยอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะ

ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตามซึ่งการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าว นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำเป็นต้องจัดทำรายงานและเสนอความเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายและกฎต่างๆ ว่ามี ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในกรณีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อยู่ใน อำนาจดังกล่าวนี้เช่นกัน ซึ่งหากพิจารณาเห็นว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นใดมีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะส่งเรื่องไปยังศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย

ดังข้างต้น จะเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีได้เป็นองค์กรที่มี อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ โดยตรง หากแต่เป็นองค์กรที่ทำ หน้าที่คอยรับเรื่อง หรือคอยสอดส่องดูแลว่ามีการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ใน กรณีเหล่านี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะส่งเรื่องนั้นๆ ไปยังองค์กรผู้มี อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยดำเนินการต่อไป

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีอาจจัดทำประชามติใน กิจการเรื่องใดที่เห็นว่าอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือ ประชาชน⁶⁶ ซึ่งผลของการออกเสียงประชามติจะเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะ รัฐมนตรี อันเป็นการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมพิจารณาการบริหารงานของ รัฐบาลเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสแสดงความต้องการ ที่แท้จริงให้รัฐบาลทราบ โดยการออกเสียงประชามติดังกล่าวจะเป็นไปตามวิธี การและหลักเกณฑ์ที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214

การออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 ซึ่งเริ่มต้นโดยนายกรัฐมนตรีออกประกาศให้มีการออกเสียงประชามติซึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันและเรื่องที่จะจัดทำประชามติ⁶⁷ โดยมีข้อความชัดเจนเพียงพอที่จะขอความเห็นจากผู้มีสิทธิออกเสียงว่าจะลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่ในเรื่องดังกล่าว

เมื่อมีประกาศของนายกรัฐมนตรีแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและเท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ รวมทั้งจัดให้มีการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบ⁶⁸ ทั้งนี้ การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ การลงคะแนน การนับคะแนน รวมถึงตลอดถึงการคัดค้านก็จะดำเนินการในลักษณะเดียวกับการเลือกตั้ง และเมื่อทราบผลการออกเสียงประชามติแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานแผ่นดิน โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ โดยปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 5 แล้ว โดยมีหลักในการบริหารราชการแผ่นดินว่าจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การ

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 มาตรา 4

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 มาตรา 5

อำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น⁶⁹ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่น ว่าหากท้องถิ่นใดเห็นสมควรก็ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

(6) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ และการจัดแบ่งส่วนราชการภายใน กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น ได้บัญญัติให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง รวม 20 กระทรวง โดยกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทย⁷⁰ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริม และพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณสุข และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา 69 - 71

⁷⁰ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 13 กระทรวงมหาดไทย มาตรา 30 - 31

(7) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กในการปกครองส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน⁷¹ ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองบรรดาราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อหลายหมู่บ้านรวมกันก็ให้จัดตั้งเป็นตำบล มีกำนันซึ่งมาจากการเลือกของประชาชนในตำบลทำหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในเขตตำบลนั้น⁷²

ในสมัยก่อนนั้นการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลมีความสำคัญมาก เนื่องจากการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้นนอกจากจะรับผิดชอบงานจากราชการส่วนกลางและภูมิภาคแล้ว เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร การสาธารณสุข การศึกษา ยังต้องดูแลให้ราษฎรในหมู่บ้านหรือตำบลอยู่อย่างสงบสุข ปราศจากโจรผู้ร้าย คอยเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานราชการอีกด้วย แต่เมื่อประเทศเจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้นดูแลรับผิดชอบประชาชนในท้องถิ่น โดยเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาทำงานและหากไม่พอใจกับการทำงานของบุคคลดังกล่าวก็สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ส่วนผู้ใหญ่บ้านและกำนันซึ่งแม้จะมาจากการเลือกของประชาชนในท้องถิ่นเช่นกันแต่ก็เป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายตามคำสั่งของรัฐบาล และเมื่อมีการกระจายอำนาจหน้าที่ต่างๆ มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของผู้ใหญ่บ้านและกำนันก็ยิ่งลดลง จนมีแนวคิดที่จะยกเลิกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

⁷¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 13

⁷² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29

อย่างไรก็ดี การปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลเป็นการปกครองที่ประชาชนรู้จักและคุ้นเคยเป็นอย่างดี ซึ่งหากมีการปรับปรุงบทบาทให้สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นย่อมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการดูแลที่ดีและทั่วถึงมากขึ้น

(8) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลาย หรืออาจกล่าวว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพ รวมถึงอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีการใช้อำนาจทางปกครองบังคับการกับประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่น หรือการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ⁷³ ดังนั้นกระทำทางปกครองต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วน

⁷³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “...คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

ท้องถิ่นเหล่านี้ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการให้เหตุผล มีการระบุระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่ง เป็นต้น หรือเมื่อประชาชนไม่พอใจกับคำสั่งทางปกครองก็สามารถอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือหากเป็นการโต้แย้งสิทธิก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องไปยังศาลปกครองได้

(9) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอกและการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ⁷⁴ ซึ่งเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ก่อขึ้น บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้⁷⁵ แต่ถ้การกระทำละเมิดไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เช่น ทะเลาะวิวาทชกต่อยกับบุคคลอื่น เจตนาทุจริตยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ หรือเอารถของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ระหว่างนั้นเกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการเสียหาย เหล่านี้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดเป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้⁷⁶

⁷⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 วรรคสอง “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาคราชการ ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย” ดังนั้น บุคคลทุกประเภทที่ทำงานให้แก่หน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นเจ้าหน้าที่

⁷⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

⁷⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการทำละเมิดนั้นผู้เสียหายอาจร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทน หรืออาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้

(10) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนมีโอกาสในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ จะทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง ทั้งยังเป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ด้วยการขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐโดยหลักจะต้องเปิดเผย เว้นแต่ การเปิดเผยนั้นจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย
2. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ประวัติการศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ฯลฯ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลไม่ได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสาร

ส่วนบุคคลนั้น หรือเป็นการเปิดเผยไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเป็นการเปิดเผยต่อศาล

ทั้งนี้ ประชาชนจะมีสิทธิต่างๆ ได้แก่ มีสิทธิในการขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้กับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีสิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ของราชการที่ไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือที่มีการจัดไว้ให้ประชาชนได้เข้าดูโดยขอเป็นการเฉพาะรายสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนซึ่งหน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่โดยต้องมีคำขอเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานนั้น สิทธิในการขอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารของตนที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้อง สิทธิในการร้องเรียนกรณีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าดูได้ รวมทั้งสิทธิในการอุทธรณ์กรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล

(11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบศาลแยกออกจากศาลยุติธรรม โดยมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งมีลักษณะเป็น “คดีปกครอง” ได้แก่

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
4. คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ทั้งนี้ การฟ้องร้องดำเนินคดีจะต้องดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายด้วย

(12) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเป็นกฎหมายที่มุ่งขจัดการทุจริตในเรื่องการจัดหาสินค้าและบริการของ



หน่วยงานของรัฐ⁷⁷ ไม่ว่าจะโดยการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือโดยวิธีการอื่นใด รวมถึง การที่รัฐให้สิทธิดำเนินกิจการในรูปของการให้สัมปทานหรือกรณีอื่นที่มีลักษณะ เดียวกัน ซึ่งการหาสินค้าและบริการรวมทั้งการให้สิทธิดังกล่าวจะต้องยุติธรรม เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่รัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษของการกระทำการดังกล่าวทั้งใน ส่วนของผู้เสนอราคาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีที่มีการตกลงร่วมกันในการ เสนอราคาเพื่อให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับรัฐ โดยการหลีกเลี่ยงการ แข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือเป็นการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือ บริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอัน มิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ นอกจากนี้ผู้ที่เรียก หรือรับประโยชน์ ใดๆ หรือกระทำการข่มขืนใจบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคาก็มีโทษ ตามกฎหมายนี้เช่นกัน

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หากเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือพิจารณา หรือดำเนินการในเรื่องการเสนอราคา หรือมีพฤติการณ์ที่แจ้งชัดว่ามีการเสนอ ราคาที่ผิดกฎหมาย หากละเว้นไม่ดำเนินการยกเลิกการเสนอราคาครั้งนั้นจะมี ความผิด เป็นต้น นอกจากนั้นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดตามกฎหมายนี้หรือหาก กระทำการใดๆโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้อ อำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา รายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงาน ของรัฐ ให้ถือว่ามีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วย

2.3 ระเบียบและประกาศอื่นๆ ที่สำคัญ

นอกจากกฎหมายต่างๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นกระทรวง

⁷⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรค สอง “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินการของรัฐตามกฎหมาย และได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินทรัพย์สินลงจากรัฐ”

รับผิดชอบกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นได้ออกระเบียบและประกาศต่างๆ เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม โดยมีระเบียบและประกาศที่สำคัญ ได้แก่

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบที่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะเป็นการตรวจสอบหน่วยงานภายในตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารหรือกำกับดูแลตามที่ระเบียบนี้ เรียกว่า “หน่วยรับตรวจ” ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวมีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ซึ่งการตรวจสอบภายในดังกล่าว ได้แก่ การตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน หรือการบริหารงานด้านอื่นๆ การตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความพึงพอใจและประสิทธิผลของการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ตรวจสอบภายในจะต้องรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ว่าราชการทราบด้วย

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายละเอียด เช่น ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ รายละเอียดของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ

การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในกรณีการโอนเงินไปเพิ่มจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการก่องหน้ผู้กัพนงงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป จะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจะสั่งก่องหน้ผู้กัพนงได้และเมื่อมีงบประมาณแล้วจึงจะจ่ายเงินได้ เป็นต้น

(3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากและการเก็บรักษาเงิน รวมทั้งการตรวจสอบระบบการเงินว่ามีความถูกต้องหรือไม่ ซึ่งใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁸ เช่น ในเรื่องการรับเงิน กำหนดให้เงินต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเป็นกรณีสิทธิจะต้องนำส่งเป็นรายได้ทั้งหมด โดยหลักจะห้ามไม่ให้กันไว้เป็นเงินฝากหรือเงินนอกงบประมาณ หรือในเรื่องการเก็บรักษาเงินก็จะกำหนดให้มีการติดตั้งตู้নিরภัยในที่ที่ปลอดภัยโดยมีคณะกรรมการเก็บรักษาเงินซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งเป็นผู้ถือลูกกุญแจตู้নিরภัย เป็นต้น

(4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

⁷⁸ กรณีของกรุงเทพมหานครจะเป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. 2530

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นเพื่อวางแผนทางการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์การวางแผนพัฒนาของตนเอง ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ทั้งนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดแผนงานและโครงการต่างๆ ที่สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งจัดทำร่างแผนพัฒนา ซึ่งร่างแผนพัฒนาดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก่อนจึงจะมีการเสนอร่างแผนพัฒนาไปยังสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างแผนพัฒนาดังกล่าวก็จะถูกเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็จะมีกรปฏิบัติตามแผนพัฒนาดังกล่าว

กล่าวสรุปโดยรวมจะพบว่า การปกครองท้องถิ่นหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เราจะพบว่า มีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งแต่เดิมมีเพียงรัฐธรรมนูญ กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่ให้สิทธิกับประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นโดยการตรากฎหมายว่าด้วยการ

เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เรามองเห็นถึงการให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นมากขึ้น การเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการเป็นผู้ดูแลความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น เป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการบริหารได้เองภายในขอบเขตของกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลักดันให้การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยพัฒนายิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ และการผลักดันดังกล่าวจะสำเร็จและเกิดผลดีได้ประชาชนย่อมต้องอาศัยความสนใจและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ก็เป็นทางหนึ่งที่ทำให้ประชาชนจะมีความเข้าใจที่ถูกต้องถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของตน

3. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- พนม เอี่ยมประยูร, “หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ” ใน อาจารย์บุญชา, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538.
- ขำนาถ ญูบุรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2499.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร, “การกระจายอำนาจและการส่งเสริมอำนาจอิสระของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน สันนิบาตสาร, การประชุมใหญ่ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยครั้งที่ 30 พ.ศ. 2532, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2532.

- ชวงศ์ ฉายะบุตร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” บันทึกการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : อุษาการพิมพ์, 2534.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526.
- พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535.
- พนม เอี่ยมประยูร, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับ 3 (กันยายน 2537).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับ 1 (มีนาคม 2535).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 3 (กรกฎาคม 2534).
- อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2530.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “การกระจายอำนาจที่แท้จริง : กรอบการวิเคราะห์แนวใหม่” ใน กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537.
- อุดม รัฐอมฤต, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541.
- วรภัทร วงศ์ปราโมทย์, “แนวคำบรรยายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นระบบใหม่ตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545” ใน เอกสารประกอบการศึกษาตงานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2546.
- ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.
- ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.
- ฤทัย หงส์สิริ, รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, 2541.
- ฤทัย หงส์สิริ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541.

สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>