

ปัญหาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
PROBLEMS IN THE ENFORCEMENT OF THE TAMBON ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION ACT

ศักดิ์ดา คงธัญธรรม¹ จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ² และ ธัญญาภัส ทองมุสิทธิ³

Sakda Khongthantham, Jitdarom Rattanawut and Thanyapat Thongmusit

Article History

Received: 15-07-2024; Revised: 23-08-2024 -; Accepted: 25-08-2024

<https://doi.org/10.14456/issc.2024.48>

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี รูปแบบและวิธีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น 2) ศึกษา หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น 3) กำหนดวิธีการการ บังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในรูปแบบ อื่นๆ และ 4) แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71 โดยใช้รูปแบบการ วิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ วิชาการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ โดยใช้วิธีแบบพรรณนาความ

ผลการศึกษาพบว่า

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ไม่ได้บัญญัติการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบลไว้เป็นการเฉพาะ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยวิธี ประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Master's degree, Faculty of law, Suratthani Rajabhat University

Email: sakda.k2518@gmail.com *Corresponding author

²รองศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Assoc.Prof. Dr., Faculty of law, Suratthani Rajabhat University

³ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Dr., Faculty of law, Suratthani Rajabhat University

2. การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

คำสำคัญ: การบังคับใช้; ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล; การกระจายอำนาจทางปกครอง

ABSTRACT

This research The objectives are to 1) study concepts, theories, formats and methods for promulgating local ordinances. 2) study the legal principles of Thailand and foreign countries related to the enforcement of local ordinances. 3) Determine methods for enforcing the provisions of the Subdistrict Administrative Organization. To be in line with other forms of local government organizations in Thailand and 4) amend and add the Subdistrict Councils and Subdistrict Administrative Organizations Act, B.E. 2537, Section 71, using a qualitative research format. From studying and researching information from books, textbooks, academic articles, various documents. related both in Thailand and abroad To obtain a method for enforcing the regulations of the Subdistrict Administrative Organization that is consistent with the principles of decentralization. Using the descriptive method

The results of the research found that

1. The Subdistrict Council and Subdistrict Administrative Organization Act B.E. 2537 does not specifically provide for the enforcement of Subdistrict Administrative Organizations. As a result, the Subdistrict Administrative Organization There is no authority to enforce the Subdistrict Administrative Organizations. By means of announcement at the Subdistrict Administrative Organization office.

2. Enforcement of Subdistrict Administrative Organizations According to the Subdistrict Council and Subdistrict Administrative Organization Act B.E. 2537, it is not consistent with the principles of decentralization of government.

Keywords: enforcement; subdistrict administrative organizations; administrative decentralization

1. บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองของราชการส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญสองประการ คือ 1. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (la libre administration) และ 2. ถูกกำกับดูแล (la tutelle) โดยราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น โดยใช้เครื่องมือทางกฎหมาย ที่ราชการส่วนกลางให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ตราขึ้น มีชื่อเรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล”

“ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทหนึ่ง เป็นอนุบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายหลัก หรือกฎหมายแม่บท ใช้บังคับเฉพาะบุคคลในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นการเฉพาะ การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่น มีผลบังคับถึงบุคคลผู้อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยทั่วไปแล้วข้อบัญญัติท้องถิ่น จะมีรูปแบบการบังคับใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กรณีเทศบัญญัติ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบัญญัติ มีผลบังคับใช้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันทีก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศ กรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผลบังคับใช้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศข้อบัญญัตินั้น หรือกรณีข้อบัญญัติเมืองพัทยาโดยที่พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้ข้อบัญญัติเมืองพัทยา มีผลบังคับใช้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา ล่วงพ้นเจ็ดวันนับแต่ประกาศ เว้นแต่ประกาศไว้เป็นอย่างอื่น แต่ต้องไม่เร็วกว่าวันถัดจากประกาศ แต่กรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71 ไม่ได้กำหนดรูปแบบการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อาจบังคับใช้โดยประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เหมือนดังการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ และยังคงอยู่ภายในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พุทธศักราช 2540 มาตรา 7(4) มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 กล่าวคือ หากต้องการข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มีผลบังคับใช้ ก็ต้องเผยแพร่หรือเปิดเผยให้ประชาชนทราบ โดยการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามนัยคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 416/2547 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2547 ทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจการ ดังนั้น หากแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71 โดยบัญญัติให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการเฉพาะแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังเช่นการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และความสำคัญของการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
4. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

3. การทบทวนวรรณกรรม

พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4 จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจการปกครอง ราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานานนับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญ โดยเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ที่ชัดเจนที่สุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเน้นและมุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นระดับภูมิภาคและระดับประเทศ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในด้านการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้พึ่งพาตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นตนเองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและในระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขในท้องถิ่นให้ได้อย่างทั่วถึงและมีความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ด้านการปกครองท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 ที่กล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดจากหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Décentralisation territoriale) หรือการกระจายอำนาจทางปกครอง (Décentralisation administrative) จากราชการส่วนกลางมาสู่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญสองประการคือ หนึ่ง ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (la libre administration) และสอง ต้องมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางในลักษณะถูกกำกับดูแล (la tutelle) องค์ประกอบทั้งสองประการนี้ถือเป็นอัตลักษณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่ราชการส่วนกลางให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตราขึ้น ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น”

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เป็นอนุบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท ที่โดยปกติแล้วใช้บังคับกับบุคคลทุกคนเป็นการทั่วไปในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ยกเว้นจะมีการกำหนดเป็นการเฉพาะในกฎหมายบางฉบับให้ใช้บังคับในบางพื้นที่ อย่างไรก็ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติ ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ได้ทั้งหมด เพราะจะทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นมากเกินไป ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการและระยะเวลาในการออกกฎหมายได้ จึงก่อให้เกิดหลักการในการมอบอำนาจในการออกอนุบัญญัติ ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติขึ้น โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) เป็นผู้ออกอนุบัญญัติต่อไป และในบางกรณี มีความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ออกอนุบัญญัติ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบในประเด็นนั้นๆ เป็นการเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และมีความเหมาะสมในการเป็นผู้ออกอนุบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

คำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เป็นคำทั่วไป ที่ใช้เรียกกฎหมายที่ตราโดยราชการส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางให้อำนาจไว้ หากเป็นคำที่ใช้เฉพาะ จะเรียกแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น หากตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะเรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การ

บริหารส่วนตำบล หากตราโดยอาศัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เรียกว่า “เทศบัญญัติ” หากตราโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หากตราโดยอาศัยพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เรียกว่า “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา”

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายกำหนดกระบวนการไว้ 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ นายกองตรีปกครองส่วนท้องถิ่น/ สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น/ราษฎรในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ขั้นตอนการพิจารณาโดยสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้กำกับดูแล (อำเภอ หรือ จังหวัด) 3. ขั้นตอน การบังคับใช้โดยนายกองตรีปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ขั้นตอนการบังคับใช้ ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นขั้นตอนที่ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสภาพบังคับที่มีผลต่อบุคคลภายนอก ปัจจุบันกฎหมายบัญญัติการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประกาศ ณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 63 กำหนดให้เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ สำนักงานเทศบาลแล้ว 7 วัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 53...กำหนดให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นให้บังคับใช้ได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 78 กำหนดให้ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา จะบังคับใช้ได้เมื่อพ้น 7 วัน นับแต่ประกาศ เว้นแต่ประกาศไว้เป็นอย่างอื่น แต่ต้องไม่เร็วกว่าวันถัดจากประกาศ ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะที่ใช้บังคับใช้ส่วนท้องถิ่น เว้นแต่องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มาตรา 71 ไม่บัญญัติการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยวิธีการใดวิธีหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อาจบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จึงต้องใช้วิธีการบังคับใช้แบบทั่วไป คือ ลงพิมพ์เผยแพร่หรือประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะทำให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้ได้ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว ลงพิมพ์เผยแพร่หรือประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นวิธีการบังคับใช้กฎหมายของราชการส่วนกลาง ที่มีผลบังคับใช้ทั่วไปทั้งประเทศทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความอิสระในการบังคับใช้กฎหมายของตนเอง และไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายท้องถิ่นต่างประเทศ ที่ประเทศไทยนำมาเป็นต้นแบบหรือแนวทางในการบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นของไทย กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลนอกจากจะเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ในระดับเทศบาล (représentant de la commune) แล้ว ยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (agent de l'Etat) มีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและมีหน้าที่ประกาศใช้กฎหมายที่ตราโดยสภาท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ประเทศญี่ปุ่น บัญญัติให้สภาท้องถิ่น มีอำนาจในการประกาศใช้หรือไม่ประกาศใช้กฎหมายที่ตราโดยสภาท้องถิ่น หรือสหรัฐอเมริกาให้อำนาจผู้ว่าการมลรัฐและรัฐสภาของมลรัฐมีความอิสระในการตรากฎหมายท้องถิ่นของมลรัฐ มาใช้บังคับภายในมลรัฐของตนได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงพอจะทำให้ทราบว่า การบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่น ที่สภาท้องถิ่นเป็นผู้ตราขึ้นใช้บังคับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีวิธีการบังคับใช้โดยการ ประกาศ ณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นวิธีการเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นใช้ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการเผยแพร่หรือประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาภายใต้ระบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research) กล่าวคือ การวิจัยโดยเอกสารเป็นสำคัญ โดยศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ เช่น บทกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ เป็นต้น โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเหล่านั้นมาทำการวิเคราะห์ รวบรวม เพื่อนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 และ กำหนดรูปแบบการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

5. ผลการวิจัย

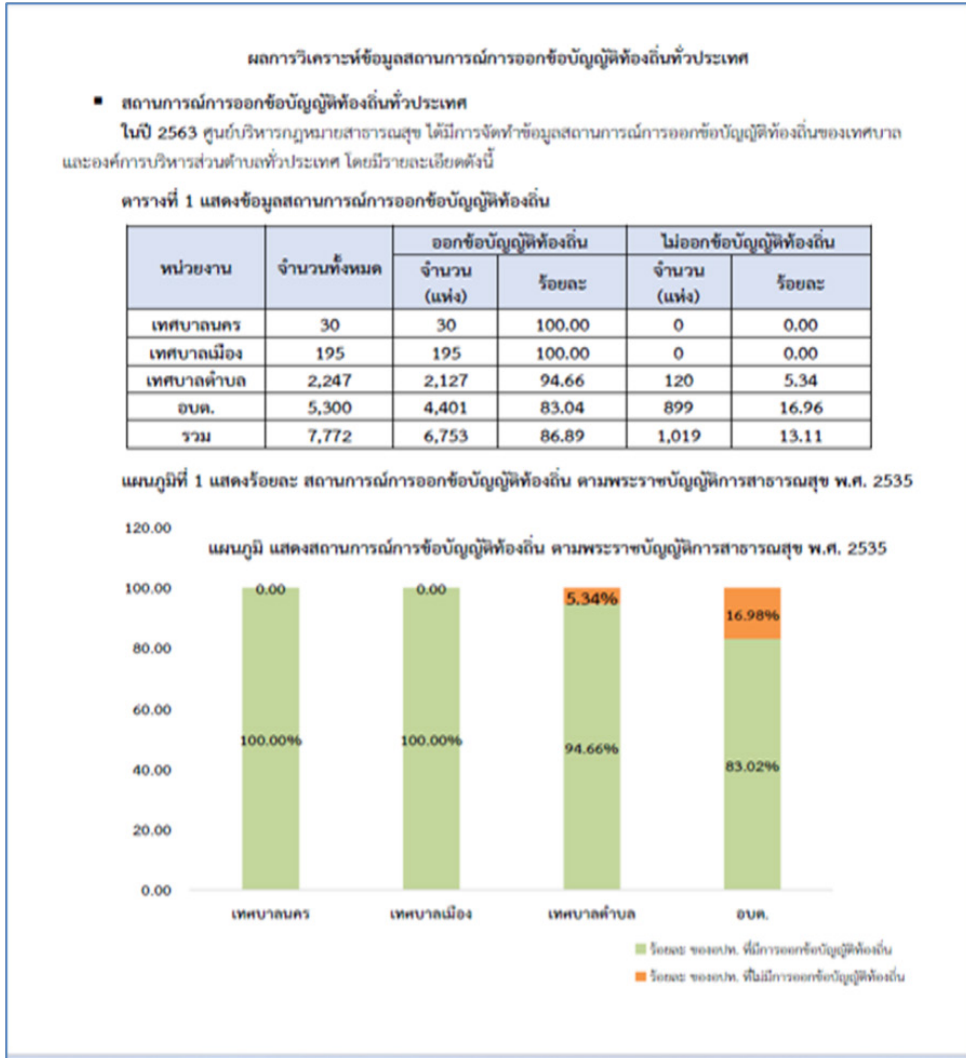
การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประกาศ ณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีได้เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสภาพบังคับภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยไม่ส่งประกาศเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 63 กำหนดให้เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ สำนักงานเทศบาลแล้ว 7 วัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 53...กำหนดให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้บังคับใช้ได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 78 กำหนดให้ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลว่าการเมืองพัทยา จะบังคับใช้ได้เมื่อพ้น 7 วัน นับแต่ประกาศ เว้นแต่ประกาศไว้เป็นอย่างอื่น แต่ต้องไม่เร็วกว่าวันถัดจากประกาศ เว้นแต่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มาตรา 71 ยังไม่บัญญัติการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยวิธีใดไว้เป็นการเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่อาจบังคับใช้ โดยประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่ต้องส่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเผยแพร่หรือประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะทำให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้ได้ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความอิสระ ในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าเช่า ไร่ ประสิทธิภาพ และขัดต่อหลักการหลักการกระจายอำนาจ หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ให้มีการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ตามรูปแบบเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ต้องส่งเผยแพร่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มีความอิสระรวดเร็ว เกิดประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจ

6. อภิปรายผล

การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อาจบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยวิธีประกาศ ณ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ค่าเช่า ไร่ ประสิทธิภาพ และจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.2563 เฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีการออกข้อบัญญัติร้อยละ 100 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล มีการออกข้อบัญญัติ เพียงร้อยละ 83.04

ภาพที่ 1

ข้อมูลสถานการณ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.2563 (1)



ที่มา กองกฎหมาย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

ภาพที่ 2

ข้อมูลสถานการณ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.2563 (2)



ที่มา กองกฎหมาย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

จากภาพข้อมูลสถานการณ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.2563 (1) และ (2) แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีผลสืบเนื่องมาจากข้อขัดข้องในการบังคับใช้ที่ไม่เป็นไปตามวิธีการเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อบริหารงาน วางแผนบริหารงาน ลำช้า ไร้ประสิทธิภาพ ที่จะแก้ปัญหาหรือความต้องการอันแท้จริงของประชาชนได้ทันทั่วถึง

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เป็นไปตามวิธีการเฉพาะของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71

8. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

ผลจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ยังไม่มีบัญญัติวิธีการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องนำวิธีลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นวิธีการบังคับใช้กฎหมายราชการส่วนกลางมาใช้บังคับ ทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความอิสระ ล่าช้า และไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ เพิ่มเติม กฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดวิธีการเฉพาะในการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 วรรค 3 ดังนี้

มาตรา 71 (วรรค 3) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อ และบังคับใช้ได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

องค์การบริหารส่วนตำบล ยังปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้กำกับดูแล ที่มีความแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภททั่วไปอื่นๆ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 38

รายการอ้างอิง

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *ความอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ 3]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บุญอริ ยีหะ. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดาวานา เกตุทอง. (2563). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์
- อุดม ทุมโฮสิต. (2551). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ 3]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2551). *การบริหารภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์เกษมศ.

