

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
(กรณีการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของสภากรุงเทพมหานคร)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๑๐๐/๔๐๗๔ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๓๐ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ร้องเรียนมายังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๕) ว่า การดำเนินการลงมติเพื่อเลือกประธานสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่

(๑) การนับคะแนนผู้สมัครเป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร ของนายสุธานิติ ภาวนนท์ ไม่ถูกต้อง นับได้ ๒๙ คะแนน แต่ผู้ลงคะแนนให้นายสุธาฯ มี ๓๐ คน จึงขาดไปหนึ่งคะแนน

(๒) มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครประท้วงผลการนับคะแนนดังกล่าว แต่ประธานสภากรุงเทพมหานครชั่วคราวไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานครที่ควรจะให้สิทธิสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งลุกขึ้นประท้วงการนับคะแนนของนายสุธาฯ ที่จะอภิปรายประท้วงผลคะแนนได้ใช้สิทธิดังกล่าวตามข้อ ๖๒ ประกอบกับข้อ ๘๒ ของข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาคดีร้องเรียนข้างต้นแล้วมีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลกรุงเทพมหานครของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น ๒ แนวความเห็น คือ

แนวความเห็นแรก เห็นว่า มาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือสั่งการไปยังสภากรุงเทพมหานครในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร

แนวความเห็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๒๓ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งยับยั้งการกระทำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ส่วนการ

กระทำของสภากรุงเทพมหานครที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อไม่ได้บัญญัติไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้

เนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และยังไม่เคยมีแนวคำวินิจฉัยหรือแนวทางปฏิบัติมาก่อนจึงขอหารือว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยความเห็นใดเป็นความเห็นที่ถูกต้อง เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะนำไปปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒^๑ ได้วางหลักการแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๓^๒ ให้การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว การใช้อำนาจใดๆ ของรัฐในฐานะผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว กล่าวคือ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีนี้เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ

^๑ มาตรา ๒๕๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

^๒ มาตรา ๒๕๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปตามเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

^๓ มาตรา ๑๒๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

^๔ มาตรา ๙ การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(๑) สภากรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

บัญญัติให้การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการทั้งของสภากรุงเทพมหานครและของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่การควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการดังกล่าว จะกระทำการใดหรือสั่งการใดได้บ้าง ย่อมต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๓^๕ ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงประการหนึ่ง และสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็น และการยับยั้งการกระทำหรือสั่งการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรอีกประการหนึ่ง สำหรับอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น เมื่อมิได้กำหนดไว้ให้ใช้เฉพาะกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของสภากรุงเทพมหานครและการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนการสั่งยับยั้งหรือสั่งการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรนั้น มาตรา ๑๒๓^๖ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งได้แต่เฉพาะกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น การจะขยายความว่าเมื่อสามารถสั่งการต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แล้ว จึงย่อมสมควรสั่งการต่อสภากรุงเทพมหานครได้ด้วย ย่อมจะเป็นการขัดต่อหลักการแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น

สำหรับการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าสภากรุงเทพมหานครได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ย่อมชอบที่จะแจ้งให้สภากรุงเทพมหานครได้ทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป หากสภากรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการตามคำแนะนำด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม เป็นผลให้การดำเนินงานของสภากรุงเทพมหานครเกิดความขัดแย้งกับการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมมีสิทธิยื่นข้อเสนอดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพมหานครเสียได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๘ ในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพใหม่ได้

ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ประกาศยุบสภากรุงเทพมหานครภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอยุบสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอบททวนให้พิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับข้อเสนอดังกล่าว ในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเห็นควรให้ยุบสภากรุงเทพมหานครตามข้อเสนอบททวนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอบททวนดังกล่าว

ราชการกรุงเทพมหานครฯ หรือถ้าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวมและการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่จะสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครเสียได้

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ย่อมไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของสภากรุงเทพมหานครที่จะนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทางหนึ่งได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๗

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สั่งยุบสภากรุงเทพมหานครในเหตุการณ์เดียวกันอีก ให้กระทำได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับข้อเสนอทบทวนตามวรรคสอง

^๔ มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันหรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีการอื่นนอกจากยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจให้ยุบสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่