



สำนักงานการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด โครงสร้างภายนอก

รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

สป

JS

7153.3

ก2864

ด.2

ต.1

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 2

โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ 1

เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๒ โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ ๑ เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๖๑-๒

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. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๔-๘๗๐๕



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

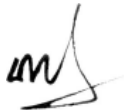
1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล

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

หมวดที่ 5 ประชาสังคมกับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

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



รองศาสตราจารย์นรินธิ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ธันวาคม 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. รัฐธรรมนูญกับสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3
1.1 รัฐธรรมนูญ	3
1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น	4
1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น	6
1.4 ผลของการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ	7
1.5 สาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น	8
2. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	16
2.1 รัฐธรรมนูญในฐานะที่มาสูงสุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย	16
2.2 รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	18
3. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	35
3.1 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น	36
3.2 หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น	36
3.3 หลักการกำกับดูแลท้องถิ่น	36
3.4 หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น	38
3.5 หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น	39
3.6 แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น	39
3.7 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	41
3.8 หลักอิสระในทางรายได้ของท้องถิ่น	42
4. สรุป	43
5. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	45

รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนประกอบขั้นมูลฐานในการจัดระบบการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ที่ต่างบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญของตน ไม่ว่าในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศหลักเซิมเบอร์ก ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม ประเทศเดนมาร์ค ประเทศนอร์เวย์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ และรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของจักรวรรดิเยอรมัน เป็นต้น และต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลักการนี้ก็ได้อีกปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ประเทศอิตาลี สหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศโปรตุเกส และประเทศสเปน เป็นต้น

การบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ นับเป็นการยกฐานะและให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นให้ถือเป็นกติกาสัญสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญ

สูงสุดในการปกครองรัฐ¹ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของแต่ละรัฐ ย่อมแตกต่างกันไปตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ แนวคิดของรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐนั้นๆ

ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายบังคับสูงสุดและเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกบทบัญญัติกฎหมายอื่นๆ ก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับอารยประเทศ นับจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีบทบัญญัติรับรองหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของไทยได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนกระทั่งถึงในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อย่างก้าวหน้า ทันสมัย และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด อันก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่และรอบด้าน

ในการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญกับสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำคัญของรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับแนวทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นตามลำดับ ดังนี้

¹ อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์, บัญหารัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 25.

1. รัฐธรรมนูญกับสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นควรทำความเข้าใจในเรื่องรัฐธรรมนูญและการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน จากนั้นจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการปกครองรัฐ² เพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดในการจัดระเบียบการปกครองที่ทำให้รัฐสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสะดวกเรียบร้อย รัฐทุกรัฐจึงต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกลไกและเป็นแนวทางในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่มีรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่ารัฐนั้นมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยเสมอไป เพราะรัฐที่มีการปกครองระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญได้ การจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นรัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ

1. รัฐธรรมนูญต้องมีลักษณะที่มีความสำคัญสูงสุดของรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายภายในรัฐ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดและ

² เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, **หลักรัฐศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2516), หน้า 196.

เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายอื่น³ ดังนั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้

2. รัฐธรรมนูญต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองรัฐ โดยวางรูปแบบโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครอง การจัดองค์กรทางการเมืองที่สำคัญ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ รวมถึงการกำหนดกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ
3. รัฐธรรมนูญต้องวางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยมีรากฐานแนวคิดมาจากระบบนิติรัฐ (The Rule of Law) ซึ่งเป็นระบบที่ควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ
4. รัฐธรรมนูญต้องกำหนดกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นต้น หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทั้งหลาย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิด

³ ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 73.

ดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ขององค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เนื่องมาจากในการปกครองนั้นรัฐย่อมมีหน้าที่มากมายในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อความมั่นคง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่โดยที่รัฐทั่วไปมักมีอาณาเขตกว้างใหญ่และมีชุมชนมากมายอยู่อย่างกระจุกกระจาย ทำให้รัฐไม่อาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงทุกชุมชน และตรงตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ได้ ประกอบกับหลักการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถแบ่งเบาภาระของตนได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจึงมีองค์ประกอบสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่ การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตน การมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง การมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีอิสระทางการคลังคือมีรายได้และงบประมาณของตน และการมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่คือมีภารกิจของตนตลอดจนมีอำนาจในการจัดทำ กำหนดนโยบาย และวินิจฉัยสั่งการ ให้เป็นไปตามนั้น

ประการที่สอง ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ “กำกับดูแล” หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และต่างมีภารกิจของตนที่จะต้องจัดทำ โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำ

ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ คือ ความถูกต้องของการกระทำ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าได้ปฏิบัติตามตามเนื้อหาที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอำนาจของกฎหมายหรือไม่ รวมตลอดถึงการกระทำนั้นถูกต้องตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ เช่น ความมุ่งหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมุ่งหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะหรือวัตถุประสงค์ตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น ทั้งนี้การกำกับดูแลกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หมายรวมไปถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติของบุคคลผู้กระทำการในฐานะองค์กรของท้องถิ่นด้วย

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

โดยหลักรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้แต่อย่างใด เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สาระสำคัญโดยแท้ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามแม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่บนกระบวนการเลือกตั้งซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ

ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นมีแนวคิดพื้นฐานจากการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันแตกต่างจากระบบการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ที่เป็นแนวคิดหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญแก่การปกครองส่วนท้องถิ่น และบัญญัติรับรองอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ย่อมเป็นหลักประกันสำคัญของหลักการกระจายอำนาจว่าท้องถิ่นจะได้รับหลักประกันในด้านความมั่นคงต่อเนื่องในการปกครองตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย

องค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงองค์ประกอบและหลักการของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง”⁴ นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศยุโรปที่หลักการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาจนเป็นรากฐานในการปกครองมาช้านาน มีการตรากฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1985 (The European Chart of Local Self-Government 1985) ขึ้น และมีการประกาศเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration of Local Self-Government 1985) ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา 1 ว่า “หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ควรจะได้รับการยอมรับนับถือในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมูลฐานเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองประเทศ”

1.4 ผลของการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

การรับรองเรื่องสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีผลในทางกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ⁵

ประการที่ 1 หลักการดังกล่าวมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) ซึ่งมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าลงมา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีค่าบังคับสูงกว่าพระราชบัญญัติ

⁴ สมบัติ พรหมเมศร์, อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2536), หน้า 28.

⁵ พนม เอี่ยมประยูร, “หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ”, อนุสรณ์ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538, หน้า 263.

(valeur super legislative) กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ

ประกาศที่ 2 กฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่ตั้งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้มิได้ อีกทั้งยังจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

1.5 สารสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ต่างกล่าวถึงสารสำคัญของ การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1.5.1 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราสามารถแบ่งบทบัญญัติเหล่านั้นได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 รัฐธรรมนูญที่บัญญัติประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมันที่ระบุให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท คือ เทศบาล (Gemeinde) และ องค์การบริหารส่วนอำเภอ (Kreise) (มาตรา 28.1) หรือ รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเนเธอร์แลนด์มี 2 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล (มาตรา 123 วรรคแรก) หรือ รัฐธรรมนูญของประเทศตุรกี กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การหมู่บ้าน (มาตรา 127) รวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด(มาตรา 140 และ 141) เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 รัฐธรรมนูญที่บัญญัติประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการออกกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ได้ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภทด้วยกัน คือ เทศบาล (Commune) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 72 วรรคแรก) ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่าภาค (Région) โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982

กลุ่มที่ 3

รัฐธรรมนูญที่ไม่มีการบัญญัติประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เลย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นไม่มีการบัญญัติประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่จะปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภทได้แก่ เทศบาล และจังหวัด หรือรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีที่ไม่มีการระบุประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด (มาตรา 5) รวมถึงรัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ. 2521 และฉบับปัจจุบันที่ไม่มีการบัญญัติประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นเดียวกัน

1.5.2 หลักอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนัยที่สำคัญ 2 ประการด้วยกันคือ⁶

ประการแรก ความมีอิสระในการปกครองตนเองจากรัฐ หมายความว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ มีบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือ และการคลังเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ท้องถิ่น

⁶ Jacques BOURDON, *Droit des Collectivites Territoriales*, (Paris : P.U.F.,1987) pp.130-140.

สามารถออกคำสั่งทางปกครองและทำสัญญาได้ด้วยตนเอง

ประการที่สอง ความมีอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การมหาชน (les établissements publics) ทั้งหลายหมายความว่า เมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การมหาชนจะเข้าไปจัดทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนร่วมกันจัดทำกิจการนั้น นอกจากนี้ยังหมายถึงการห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วย

ในประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการนี้ไว้ โดยระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระโดยสภาท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย (มาตรา 72 วรรค 2)

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้รับรองหลักความมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้เช่นกัน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเองตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย (มาตรา 28 วรรค 2) ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นระบุให้ กฎข้อบังคับเกี่ยวกับองค์กรและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น (มาตรา 92) ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีได้กำหนดให้สาธารณรัฐรัฐรัฐและส่งเสริมการมีอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น (มาตรา 5) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศตุรกี มีบทบัญญัติรับรองให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปโดยกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 127 วรรค 2) รวมตลอดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนที่รับรองให้รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันการปกครองตนเองของเทศบาล และเทศบาลมีสิทธิในการออก

กฎเกณฑ์เฉพาะของตนเองได้ (มาตรา 140)

1.5.3 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการได้มาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของบางประเทศมีบทบัญญัติกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการได้มาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์กร 2 องค์กร คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ซึ่งทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 93)

รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนได้บัญญัติถึงเรื่องนี้เช่นกันโดยระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ได้แก่ เทศบาล) อยู่ภายใต้การบริหารของนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งนี้ สมาชิกสภาเทศบาลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลโดยทั่วไป เสมอภาค เสรี โดยตรงและลับ โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 140) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 72 วรรคสอง) หรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้รับรองให้ในทุกท้องถิ่นประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีผู้แทนของตนที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาค และลับ (มาตรา 28 วรรคแรก) รวมตลอดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งระบุให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประกอบด้วย คณะผู้บริหารจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการบริหารงานของเทศบาลให้ประกอบด้วยคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี (มาตรา 125 อนุมาตรา 2)

อนึ่ง ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration of Local Self-Government 1985) ได้รับรอง

ถึงโครงสร้างองค์กรและการได้มาซึ่งองค์กรของท้องถิ่นไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิในการปกครองตนเองนี้จะนำมาปฏิบัติโดยบุคคลและองค์กรตัวแทน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาโดยเสรี ตามช่วงเวลาที่กำหนดโดยการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกันระหว่างเพศ ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหรือได้รับการแต่งตั้งด้วยการมีส่วนร่วมขององค์กรที่ได้รับการเลือกตั้ง”⁷

1.5.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราสามารถแบ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวออกได้ 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 รัฐธรรมนูญที่ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันก็กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา 285 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ขณะเดียวกันในมาตรา 284 ก็ได้รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเองเฉพาะ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่ง “กฎหมาย” ในที่นี้หมายความถึงพระราชบัญญัตินั่นเอง

ประเภทที่ 2 รัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่มิได้

⁷ อมร รัชสาส์ตย์, “การต่อสู้เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกฎบัตรยุโรป”, **ประชาธิปไตยหลายรส**, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532), หน้า 176.

กล่าวถึงเลยว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นได้แก่อะไรบ้างหรือเรื่องใดบ้าง แต่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายอื่นในระดับพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 94 ที่บัญญัติว่า “หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิที่จะจัดการกับทรัพย์สิน กิจกรรม การบริหาร และการประกาศใช้ข้อบังคับภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้” เป็นต้น

1.5.5 การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากหากท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองแล้ว การบริหารงานอย่างอิสระย่อมไม่อาจเป็นไปได้ และท้ายที่สุดย่อมส่งผลให้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการสนองตอบสมตามความมุ่งหมายแห่งหลักการปกครองตนเอง ทั้งนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองสามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม ดังนี้⁸

กลุ่มที่ 1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน กำหนดรับรองไว้อย่างชัดเจนว่าภาษีใดบ้างที่เป็นของท้องถิ่น ที่สำคัญคือ ภาษีเงินได้ (โดยผ่านทางมลรัฐ บนหลักการที่ว่าภาษีเงินได้นั้นถูกจ่ายโดยพลเมืองที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนั้น) ภาษีการค้า ภาษีผู้บริโภค ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งภาษีเงินได้ก็รวมถึงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีการค้า เช่น ภาษีห้างหุ้นส่วนบริษัท ภาษีผู้บริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจกำหนดจำนวนอัตราของภาษีบางประเภทได้เพื่อความเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย (มาตรา 105 อนุมาตรา 5 และ 6)

⁸ อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 38-39

รัฐธรรมนูญประเทศตุรกีบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรทางการเงินการคลังในอัตราส่วนที่สมดุลกันกับอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 127 วรรคท้าย) รวมตลอดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนที่ระบุให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะมีทรัพยากรด้านการคลังของตนเอง โดยมีสิทธิพื้นฐานในการเก็บภาษีเป็นของตนเอง และจากการแบ่งสรรจากรัฐและโดยหน่วยการปกครองอิสระอื่นๆ (มาตรา 142)

กลุ่มที่ 2 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเรื่องรายได้ท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งกำหนดให้การจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่น และความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 132 อนุมาตรา 6)

1.5.6 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบัญญัติรับรองเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญนับเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งยวด เพราะจะส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ชัดเจน โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐเดี่ยวที่ต้องการเอกภาพในการปกครอง อันจะทำให้องค์กรส่วนกลางของรัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง มิฉะนั้นอาจจะขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้⁹

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรับรองหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของประเทศฝรั่งเศส บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย” แสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การ

⁹ อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 40-41.

บังคับให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะกำกับดูแลมากไปกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ยังเน้นย้ำให้เห็นว่าการปกครองระดับภูมิภาคยังต้องมีอยู่ต่อไปเพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมาย ดังความในมาตรา 132 (2) บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่น จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย” มาตรา 132 (3) บัญญัติว่า “มติขององค์กรบริหารท้องถิ่น จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเฉพาะในกรณีที่ยกเว้นไว้ในกฎหมาย” และ มาตรา 132 (4) บัญญัติว่า “มติขององค์กรบริหารท้องถิ่น จะถูกเพิกถอนโดยพระราชกฤษฎีกา และโดยเหตุผลที่ขัดต่อกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะ”

หลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศตุรกี ตามความในมาตรา 127 วรรค 5 ที่บัญญัติว่า “ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นภายในขอบเขตของหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและความต้องการของท้องถิ่นให้ได้รับการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกัน”

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้แต่ประการใด เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมลรัฐ ซึ่งศาสตราจารย์ Ernst Forsthoff ศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยไฮเดนเบอร์ก กล่าวไว้ว่า “การกำกับดูแล คือ อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติ... ที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ” ดังนั้น ในประเทศเยอรมันการกำกับดูแลถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ

ในปฎิญาสาทลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 7 ว่า¹⁰

“1. กระบวนการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2. การกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไป จะกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นเท่านั้น”

2. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการศึกษาถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญในฐานะที่มาสูงสุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย และรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ว่ามีการบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองท้องถิ่นเอาไว้หรือไม่ อย่างไร

2.1 รัฐธรรมนูญในฐานะที่มาสูงสุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย

ที่มาของกฎหมายก็คือปัจจัยที่ช่วยสร้างหลักกฎหมายสาขาต่างๆ ขึ้น ซึ่งอาจเป็นหลักกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรืออาจเป็นหลักกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล หลักกฎหมายทั่วไป ทฤษฎีกฎหมายที่มีผู้เขียนตำราหรือบทความไว้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นที่มาของกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งเราสามารถจำแนกที่มาของกฎหมายเหล่านี้เป็น 4 แหล่ง คือ¹¹

¹⁰ อมร รักษาสัตย์, อ้างแล้ว, หน้า 177.

¹¹ ประยูร กาญจนดุล, อ้างแล้ว, หน้า 49.

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร
2. จารีตประเพณี
3. คำพิพากษาของศาล
4. หลักและทฤษฎีของนักกฎหมาย

ในบรรดาที่มาของกฎหมายทั้ง 4 แหล่งนี้ ความสำคัญที่มาแต่ละอย่างย่อมไม่เหมือนกันสำหรับกฎหมายสาขาต่างๆ เช่น สำหรับกฎหมายปกครอง จารีตประเพณีเป็นที่มาที่มีความสำคัญน้อยกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง เพราะกฎหมายปกครองมิได้กำหนดขึ้นจากจารีตประเพณีเดิมเท่าใดนัก และเฉพาะหลักกฎหมายปกครองของไทยได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมากกว่าจากที่มาอย่างอื่นๆ แต่สำหรับกฎหมายแพ่ง จารีตประเพณีเป็นที่มาที่มีความสำคัญมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายแพ่งส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดก¹²

กฎหมายปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายปกครองก็มีที่มาของกฎหมายจากแหล่งต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญแตกต่างกันออกไป โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร ถือเป็นที่มาที่มีความสำคัญและแน่นอนที่สุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเวลานี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อบัญญัติ และเทศบัญญัติ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีค่าบังคับเหนือกฎหมายทั้งปวง รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นที่มาสูงสุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่นของไทย

นอกจากกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วกฎหมายปกครองท้องถิ่น

¹² ประยูร กาญจนดุล, เพิ่งอ้าง.

ของไทยยังมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล ได้แก่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลยุติธรรม และคำพิพากษาของศาลปกครอง แต่คำว่า **“ที่มา”** ในที่นี้ หมายถึง การเป็นที่มาในทางที่จะช่วยหรือเป็นเหตุแห่งการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายให้มีความสมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะคำพิพากษาเป็นผลจากการตัดสินโดยพิจารณาจากข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นคติไป ศาลในคดีหลังไม่มีความผูกพันที่จะต้องตัดสินตามเหมือนการตัดสินคดีของศาลในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

นอกจากนี้ในประเทศไทยยังไม่ปรากฏจารีตประเพณี และหลักทฤษฎี ของนักกฎหมายอันเป็นที่มาของกฎหมายท้องถิ่นของไทยแต่อย่างใด เนื่องจากเราถือหลักว่ากฎหมายที่ตราเป็นลายลักษณ์อักษรมีอำนาจบังคับเหนือกว่าจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป และโดยหลักของรัฐธรรมนูญการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะกระทำได้เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน ดังนั้นในทางกฎหมายมหาชนจึงไม่นำจารีตประเพณีมาใช้บังคับหรือบัญญัติกฎหมายจากจารีตประเพณี ส่วนหลักและทฤษฎีของนักกฎหมายนั้น แม้ว่าหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันล้วนเป็นผลจากการนำหลักกฎหมายและทฤษฎีของนักกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย เช่น การจัดตั้งเทศบาลเป็นการนำเอาแบบอย่างการจัดระเบียบเทศบาลของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามี การนำหลักกฎหมายและทฤษฎีของนักกฎหมายต่างประเทศมาบัญญัติเป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่นโดยตรง

2.2 รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ภายหลังการปฏิวัติ 2475 ประเทศไทยเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 หลังจากนั้นไทยมีรัฐธรรมนูญอีก 15 ฉบับ รวมจำนวนทั้งสิ้น 16 ฉบับ ในจำนวนดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญบางฉบับก็มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น บางฉบับก็ไม่มีบทบัญญัติเช่นว่านี้เลย

2.2.1 รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 27 มิถุนายน 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เพียง 3 วัน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติหลายอย่างรวมทั้งบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นจึงไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตามแม้จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้วก็ยังไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเรื่องนี้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, 2490 และ 2495

นอกจากนั้นเราจะพบว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้ง ก็จะไม่มียกเว้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2502, 2515, 2519, 2520, และ 2534 (ฉบับแรก)

รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น	รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น
ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2475	ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2475	ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511
ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489	ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517
ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2490	ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521
ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2495	ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534
ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2502	ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540
ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2515	
ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2519	
ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2520	
ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2534	

กล่าวโดยสรุป จากจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 16 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญถึง 10 ฉบับที่ไม่มีกรกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นได้เลย บทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญเรื่องการปกครองท้องถิ่นจึงเสมือนกับเป็นบทบัญญัติที่ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ เพราะแม้จะไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นก็ดำรงอยู่ตลอดเวลาอันเอง

2.2.2 รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของไทยที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้มีทั้งสิ้น 6 ฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พ.ศ.2492 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 พ.ศ.2521 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 พ.ศ.2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ฉบับที่ 16 พ.ศ.2540

ในจำนวน 6 ฉบับดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มที่ 1 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มีจำนวนทั้งสิ้น 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ดังนี้

มาตรา 36 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรมและไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสถานศึกษา

สถานศึกษาของรัฐและของเทศบาลต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้นๆ”

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ว่าความจริงแล้วรัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนาที่จะกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลไว้โดยตรง มาตรา 36 นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “การศึกษาอบรม” เพียงแต่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “เทศบาล”

รัฐธรรมนูญจึงได้นำมาบัญญัติรวมกันไว้ อย่างไรก็ตามมาตรา 36 วรรคสองนี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า **“การจัดทำบริการสาธารณะ”** ของเทศบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับ **“การศึกษา”** นั้น จะต้องจัดทำอย่าง **“เสมอภาค”** ซึ่งไม่มีการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เลย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพในมาตรา 43 ,มาตรา 52 ,มาตรา 58 และมาตรา 59 ดังนี้

มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 52 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 59 “บุคคลย่อมได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

กลุ่มที่ 2 บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

มีทั้งสิ้นจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

(1) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในท้องถิ่น

ได้แก่ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และมาตรา 72-73 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญพ.ศ.2492 คือ รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนากล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่เมื่อกล่าวถึงการศึกษาอบรมจึงกล่าวถึงการศึกษาอบรมของท้องถิ่นไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาในท้องถิ่นไว้ในมาตรา 64 ดังนี้

มาตรา 64 “การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและเทศบาล จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน
รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามควร”

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาในท้องถิ่นไว้ในมาตรา 72 และมาตรา 73 ดังนี้

มาตรา 72 “รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมการจัดระบบการศึกษา อบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษา ดำเนินกิจการของตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นพึงให้ความเสมอภาคแก่ บุคคลในการเข้ารับศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้นๆ”

มาตรา 73 “การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการ ศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร”

มีข้อสังเกตว่าถ้าเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 กับ พ.ศ. 2517 แล้วจะพบว่า มาตรา 72 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ลอกเลียนมาจาก มาตรา 36 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 นั่นเอง คือ เน้นให้เห็นถึงการ จัดการศึกษาในท้องถิ่นว่าจะต้องมีความ “เสมอภาค” ข้อแตกต่างของสอง มาตรานี้อยู่ตรงที่ว่า มาตรา 36 วรรค 2 บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีของชน

ชาวไทย ซึ่งส่งผลให้กฎหมายฉบับใดก็ตามที่ขัดแย้งกับบทบัญญัตินี้กฎหมายฉบับนั้นย่อมใช้บังคับมิได้ ในขณะที่ มาตรา 72 วรรคท้าย บัญญัติอยู่ในหมวดคณนาโยบายแห่งรัฐซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องรัฐ¹³ ในกรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคณนาโยบายดังกล่าวแต่ประการใด ข้อแตกต่างประการที่สอง คือ มาตรา 36 วรรค 2 กล่าวถึงแต่เพียง “เทศบาล” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวในขณะนั้น (พ.ศ. 2492) ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2517 เรามีรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นหลายรูปแบบ เช่น สุขภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้น มาตรา 72 วรรคท้ายจึงเขียนให้ครอบคลุมถึงทุกองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

ส่วนมาตรา 73 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ก็ลอกเลียนมาจากมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยบัญญัติอยู่ในหมวดคณนาโยบายแห่งรัฐเช่นกันและมีเนื้อหาอยู่ที่การให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่ นักเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ

(2) ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

มีทั้งสิ้นจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 บัญญัติเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 70 ดังนี้

มาตรา 70 “รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี”

ขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บัญญัติเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 63 ดังนี้

¹³ มาตรา 72 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้ (หมวด 5 คณนาโยบายแห่งรัฐ) มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

มาตรา 63 “รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมตลอดทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐพึงส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ดังนี้

มาตรา 78 “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการเองถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

(3) ที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น

มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังของท้องถิ่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติไว้มาตรา 71 ดังนี้

มาตรา 71 “รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน”

กลุ่มที่ 3 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดเอกเทศว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

นับเป็นวิธีการที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ คือ เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 และต่อมาได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติมา วิธีการนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสองวิธีแรก โดยบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นจำนวน 4 มาตรา คือมาตรา 214-217 ดังนี้

มาตรา 214 “การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคที่หนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเองและมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

มาตรา 215 “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง”

มาตรา 216 “การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย”

มาตรา 217 “การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

(2) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นจำนวน 4 มาตรา คือมาตรา 180-183 ดังนี้

มาตรา 180 “การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

มาตรา 181 “การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

มาตรา 182 “สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกและกระทำได้เฉพาะในกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 94(1) และ (2) ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 113 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

มาตรา 183 “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 113 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

(3) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น¹⁴ จำนวน 4 มาตรา คือมาตรา 196 -199 ดังนี้

มาตรา 196 “การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

¹⁴ บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538 สำคัญสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงไปได้แก่

- 1) เพิ่มบทบัญญัติดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 196 วรรค 2 คือ “องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการพาณิชย์และการเงินแห่งท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”
- 2) ตัดคำว่า “การควบคุมหรือ” ออกจากมาตรา 196 วรรค 2 เดิม
- 3) ตัด มาตรา 197 เดิมออกและใช้ข้อความต่อไปนี้แทนคือ “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง”

มาตรา 197 “การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้
บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่
กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 198 “สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้ง
สมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนน
โดยตรงและลับ”

มาตรา 199 “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือก
ตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

(4) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540

บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้
บัญญัติไว้ถึง 9 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 282 - 290 อันแสดง
ให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

มาตรา 282 “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น
ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน
ในท้องถิ่น”

มาตรา 283 “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัด
ตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น
ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์

ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย
บัญญัติไว้ มิได้”

มาตรา 284 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระใน
การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล
การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้
เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจ
เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง
ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่ง
อย่างน้อยต้องให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ
สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ
(2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมี
คุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้”

มาตรา 285 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 286 “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

มาตรา 287 “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 288 “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 289 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

มาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ฉบับที่	บัญญัติไว้ในหมวด สิทธิเสรีภาพ	บัญญัติไว้ในหมวด แนวนโยบายแห่งรัฐ	บัญญัติไว้ในหมวด เอกเทศ
ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2475	ม. 36	X	X
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2475	X	X	X
ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489	X	X	X
ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2490	X	X	X
ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492	X	ม.64	X
ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2495	X	X	X
ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2502	X	X	X
ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511	X	ม.70	X
ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2515	X	X	X
ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517	X	ม.72-73	หมวด 9 (ม.214-217)
ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2519	X	X	X
ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2520	X	X	X
ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521	X	ม.63	หมวด 9 (ม.180-183)

ฉบับที่	บัญญัติไว้ในหมวด สิทธิเสรีภาพ	บัญญัติไว้ในหมวด แนวนโยบายแห่งรัฐ	บัญญัติไว้ในหมวด เอกเทศ
ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2534	X	X	X
ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534	X	ม.71	หมวด 9 (ม.196-199)
ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540	ม.43, ม.52, ม.58-59	ม.78	หมวด 9 (ม.282-289)

หมายเหตุ: เครื่องหมาย X หมายถึงรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

3. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างก้าวหน้าและทันสมัยที่สุด เพราะนอกจากจะบัญญัติถึงการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ แล้ว ยังบัญญัติรับรองอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อิสระในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายด้วยซึ่งไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เลย

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสิ้นถึง 15 มาตรา ได้แก่ มาตรา 43, 52, 58 และ 59 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 78 และ 79 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 282-290 ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่และรอบด้านคือ

3.1 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น¹⁵ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว โดยรัฐต้องตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁶ ตลอดจนในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง¹⁷

3.2 หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

สิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 283 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดว่า ท้องถิ่นใดที่สามารถปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 หลักการกำกับดูแลท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกล่าวถึงเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

¹⁵ มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁶ มาตรา 88 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

¹⁷ มาตรา 88 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ส่วนท้องถิ่นไว้ในวรรคสองของมาตรา 283 ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำ**เท่าที่จำเป็น**ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไป**เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่** ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

จากบทบัญญัติข้างต้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มงวดขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง โดยการกำกับดูแลของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

ก. ต้องกำกับดูแล **“เท่าที่จำเป็น”** หมายความว่า โดยหลักแล้วท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเอง การกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั่นเอง อันสอดคล้องกับหลักการที่ว่า...”ไม่มี การกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมายและไม่มี การกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย..”¹⁸

ข. การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อ**คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่** ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะกระทำใดๆ ก็ตามในลักษณะละเลย หรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ เช่น ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดูแลถนนหนทางในเขตเทศบาลของตนให้สะอาดเรียบร้อยก็มีผลเสียทั้งต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นที่สัญจรไปมาและมีผลเสียทำให้เทศบาลนั้นสกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย หรือเช่นในกรณีที่เทศบาลจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมากเกินไปที่กฎหมายบัญญัติให้เก็บได้ ก็จะมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐเช่นกัน

¹⁸ Jean RIVERO, *Droit administratif* (Paris : Dalloz,1985), p. 312.

3.4 หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองโดยกำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารงานของตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น¹⁹ และรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง ทั้งการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงิน การคลัง และมุ่งเน้นการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง²⁰ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งชุดหนึ่งมีจำนวน 36 คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นอกจากนี้ยังมีผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ จำนวนเท่าๆ กัน คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดสรรจัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พิจารณาถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ รายได้และบุคลากรจากรัฐไปยังท้องถิ่น รวมตลอดถึงการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายและติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ โดยมีหน่วยธุรการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กฎหมายฉบับนี้ยังขยายอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ใหม่หลายประการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องระบุว่าภารกิจใด

¹⁹ มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁰ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ของรัฐที่ดำเนินการซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นหรือรัฐมีนโยบายจะถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี แต่หากท้องถิ่นดังกล่าวยังไม่มีความพร้อมก็อาจจะระยะเวลาไปเป็น 10 ปี ได้

3.5 หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งเน้นให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหลายกรณี คือสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้²¹ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะถอดถอน (Recall) สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ออกจากตำแหน่งได้²² เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้²³ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้²⁴ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมาย

3.6 แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนับเป็นหลักการสำคัญของระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน²⁵ โดยความเป็นอิสระดังกล่าวนี้ ครอบคลุมถึงการกระทำ 6 ประการ

²¹ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²² มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²³ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁴ มาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁵ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ของท้องถิ่น²⁶ คือ การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้การแต่งตั้งและพ้นตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน²⁷

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2542 กฎหมายฉบับนี้มีผลทำให้ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดให้มืองค์กรซึ่งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรนี้จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนของรัฐบาล ผู้แทนของท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางฝ่ายละเท่าๆ กัน โดยจะต้องเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และภาษี และแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด คณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทระดับชาติ และคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ส่วนการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นจะเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่ง

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นจุดศูนย์กลางและก่อให้เกิดการสั่นไหวของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

²⁶ มาตรา 288 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁷ มาตรา 288 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ไม่มีการแบ่งแยกอีกต่อไปว่าเป็นข้าราชการหรือพนักงานของกทม. เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธาหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทุกคนเป็น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นกับ “ก.ถ.” เดียวกัน นอกจากนี้ยังทำให้ ระบบที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมดูแลองค์การบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลง

3.7 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมาตรา 284 ได้กำหนดให้มีกลไกที่จะทำให้เกิดมีการแบ่งแยกอำนาจ หน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ การกระจายอำนาจ ซึ่งลักษณะเป็นกรรมการไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางฝ่ายละเท่ากันๆ ทำหน้าที่ในการ จัดสรรอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐ กับ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดย พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ใดของรัฐที่รัฐทำอยู่ปัจจุบัน แต่ควรจะโอนให้ท้องถิ่นก็ ต้องมีการโอนไปให้ท้องถิ่นในอนาคต โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก 5 ปี

อีกทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา 289 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เพิ่มเติมในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะ จัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการ ภายในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรม ของรัฐได้

นอกจากนี้ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญ มาตรา 290 ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ อยู่ในเขตพื้นที่ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผล กระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และสามารถมีส่วนร่วมใน การพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นให้ เกิดการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ที่กว้างขวาง และชัดเจนขึ้น เป็นอิสระมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

3.8 หลักอิสระในทางรายได้ของท้องถิ่น

การมีอิสระในทางการเงินของท้องถิ่นนับเป็นหลักประกันที่สำคัญของ การปกครองตนเองของท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่มีความเป็นอิสระในทางการเงินมาก ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางท้องถิ่นนั้นก็มีความเป็นอิสระในการ ปกครองตนเองมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองความมีอิสระทางด้านการคลัง ของท้องถิ่นไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรา 284 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง หลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การ บริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” โดยได้กำหนดกลไกที่จะทำให้การกระจายการคลังไปยังท้องถิ่นเป็นจริงเป็นจัง ขึ้นเพื่อให้ไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบัญญัติไว้ในวรรค 3 4 และ 5 มาตรา

เดียวกัน ระบุให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อทำหน้าที่จัดสรรอำนาจหน้าที่และการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญในเรื่องการคลังของท้องถิ่นว่า การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นมิใช่กำหนดให้น้อยลง ตลอดจนต้องมีการพิจารณาทบทวนแผนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจระบุให้มีการกระจายรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยเพิ่มรายได้จากภาษีให้แก่ท้องถิ่น เช่น เพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นจาก 0.7% เป็น 2.1% เพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตซึ่งแต่เดิมท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มจากอัตราที่รัฐจัดเก็บอยู่เพียง 10% เป็น 30% ให้ท้องถิ่นได้ส่วนแบ่งจากภาษีเพื่อการศึกษา ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจกำหนดให้มีการถ่ายโอนรายได้จากรัฐสู่ท้องถิ่น โดยในปี 2549 สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรัฐต้องเป็น 35%

4. สรุป

รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างใกล้ชิด โดยรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีฐานะเป็นหลักประกันสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำรงอยู่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความมั่นคงต่อเนื่องใน

การปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ฉะนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงจำต้องกล่าวถึงสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่ การมีอิสระที่จะปกครองตนเองของท้องถิ่น การมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การมีอิสระในด้านการคลังของท้องถิ่น และการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

นับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นจำนวน 16 ฉบับ รัฐธรรมนูญบางฉบับได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่รัฐธรรมนูญบางฉบับก็มิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้แต่ประการใด ในอดีตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่สัมพันธ์และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขาดความชัดเจนแน่นอนในความหมายและหลักเกณฑ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนและครบถ้วน ซึ่งนับเป็นการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยขนานใหญ่และทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลักประกันที่ชัดเจน ด้วยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงสุด การบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ จะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ ไม่ว่าในอนาคตจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างไร ก็ควรมีการบัญญัติรับรองหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินไปด้วยดีภายใต้หลักการกระจายอำนาจ เกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

5. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

5.1 ภาษาไทย

หนังสือ

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2544.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541
- วิสสุทธิ์ โพธิ์แทน. **ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศไทยประชาธิปไตยในอุดมคติ**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. **ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2543
- สมาน รังสิโยภุชฎี. **การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ**. กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2543

- อิศระ นิติตันท์ประกาศ. **กฎหมายปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- อุทัย ทิรัญโต.การปกครองท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2523.

1.2 บทความ

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ". ใน **รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์**, พี เค พรินต์ติ้งเฮาส์, 2539.

1.3 เอกสารอื่นๆ

- จรูญ ศรีสุขใส. "แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย." ;วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- ไผทชิต เอกจริยกร. "เอกสิทธิและความคุ้มครองของฝ่ายปกครองในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- วนิตา ไชยเนตรดี. "องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาล." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540
- สมบัติ พรหมเมศรี. "อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- สุเจตน์ สถาพรนานนท์. "การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์. "ปัญหารัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

5.2 ภาษาต่างประเทศ

- Alain Delcamp, **Les Institutions Locales en Europe**, Paris:PUF, 1990.
- Charles Eisenmann, **Centralisation et Décentralisation**, Paris:L.G.D.J., 1948.
- Emmanuel VITAL DURAND, **Les Collectivités Territoriales en France**, Paris:Hachette, 1994.
- FranÇis-Paul BENOIT, **Le Droit Administratif Francais**, Paris:Dalloz, 1968.
- Georges-Daniel MARILLIA, **Les Pouvoirs du Maire**, zeme édition, Paris:Berger-Levrault, 2001.
- Gérard Ignasse (sour la direction de), **Les Compétences des Administrations Locales en Europe**, Publidix.
- Guy Melleray, **La Tutelle de l'Etat sur les Communes**, Tours: Bibliothèque des Collectivités locales, 1981.
- Jacques BAGUENARD, **La Décentralisation**, Paris:PUF, 1980.
- Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI, Ibid.
- Jacques Fialaire, **Le Droit des Services Publics Locaux**, Paris:L.G.D.J., 1998.
- Jacques Ziller, **Administrations Comparés**, Paris:Montchrestien, 1993.
- Jean DUFAU, **Le Domaine Publuc**, Paris:Montieur, 1977.
- Jean FranÇois Auby, **Les Services Publics Locaux**, Paris:PUF 1982.
- Jean-Marie AUBY et Pieree Bon, **Droit Administratif des Biens**, Paris:précis Dalloz, 1991.

- L.Richer, La notion de tutelle sur les personnes en droit administrative, RDP., 1979
- P. GODFRIN, **Le Droit Administratif des Biens**, Paris:Masson, 1987.
- Serge **REGOURD**, **Lacte de Tutelle en Droit Administratif Français**, LG.D.J, 1982.

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>