

รัฐธรรมนูญไทยสู่การปฏิวัติการบริหารงานท้องถิ่นไทย Thailand's Constitutional Revolution of Local Administration Thailand

พระเฉลิมวุฒิ จิตตสัวโร (น้อยโจอม)* ธิติวุฒิ หมั่นมี **
Phra Chaloeuwut Noichom, Thitiwut Manmee

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญไทยสู่การปฏิวัติการบริหารงานท้องถิ่นไทย คือ การปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลาง เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างรวดเร็ว ตรงความต้องการ และด้วยความทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย อีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมค้ำจุนหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า และยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุก และมั่นคงได้

คำสำคัญ : รัฐธรรมนูญไทย, การปฏิวัติ, การบริหารงานท้องถิ่นไทย

Abstract

The constitutional revolution of Thailand is dominated local administration organizations of the country. Besides the central government, there is the decentralization. The decentralization provides an opportunity for citizens in each district to select their representatives to take responsibility in management to serve their needs and solving the local problems, as quickly, meet the needs, and thoroughly. At the same time, its results can be seen immediately.

In other words, the quality of national government will depend on the quality of local governance. A steady base of local government will

*ครูพระสอนศีลธรรม ร.ร.เทศบาล 4 อ.ม.ร. สะเพียรชัยอุทิศ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ

**Department of Political science Faculty of Social Sciences Mahachulalongkornrajavidyalaya University

support to national government to be strong, progressive and stable. These will bring the people and nations to be confident, happy, and stable.

Keywords : Thai Constitution, Revolution, Administration,

บทนำ

ช่วงเวลาหลังการล้มล้างรัฐธรรมนูญเก่า แล้วเขียนฉบับใหม่นั้น ถือเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองต้องบัญชาการอยู่เบื้องหลังกลุ่มผู้เขียนฉบับใหม่เพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคพวกให้สมกับความทุ่มเททำงานชิ้นใหญ่นี้ เรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตให้คนไทยศึกษาเรียนรู้เท่าทันความคิดของกลุ่มอำนาจเหล่านี้ได้ไม่ยากเย็น การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ไทยจะเป็นกระจกเงาให้คนไทยเท่าทันและเข้าใจละครแต่ละฉากและสนุกสนานไปกับตัวละครต่างๆที่แสดงบนเวทีใหญ่ เมื่อได้เวลาในการออกเสียงตามคำสั่งของกลุ่มอำนาจปฏิวัติ จะมีวิจารณ์ญานมากพอในการตัดสินใจเชื่อฟังหรือโต้แย้งแก้ไขในเวลาอันควรได้ โดยไม่ควรให้ความหวังต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มากเกินไปเพราะประวัติศาสตร์เกิดซ้ำรอยแล้วตั้งแต่ต้น แม้หลายคนพยายามหลีกเลี่ยงก็ตาม แต่มีอาจทนต่อแรงเสียดทานจากผู้ถืออาวุธได้ สิ่งที่คนไทยต้องให้ความสนใจเป็น

พิเศษนอกเหนือรัฐธรรมนูญตามใบสั่งของกลุ่มผู้ถืออาวุธแล้ว คือ เอาตัวรอดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำให้ได้เพราะรัฐบาลไม่มีความสามารถมากพอจะช่วยเหลือคนไทยได้ จึงต้องช่วยตัวเองเป็นหลักใหญ่ ด้วยการรักษาตำแหน่งงาน การค้า เก็บออมเงินไว้กับตัว รอบคอบในการลงทุนเป็นพิเศษโดยเฉพาะบรรดากองทุนต่างๆทั้งของรัฐหรือเอกชน เราไม่ควรลืมว่าการยึดรถ เรียกคืนหนี้ตามสัญญากู้หรือหนี้ภาษี ล้วนเป็นไปตามหลักกฎหมายซึ่งรัฐบัญญัติไว้ควบคุมประชาชนและสังคม รัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือช่วยเหลือชำระหนี้แทนผู้ใดด้วยข้ออ้างว่าเป็นเรื่องของกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนต้องจัดการเรื่องเหล่านี้เอง จักเห็นว่าสุดท้ายแล้วผู้ที่ช่วยเหลือคนไทยต้องเป็นคนไทยเท่านั้น การดำเนินชีวิตอย่างระมัดระวังในช่วงวิกฤติที่รัฐบาลใหม่สร้างขึ้นนี้ จึงต้องอาศัยทักษะและความอดทนของคนไทยในการผ่านพ้นช่วงแห่งความยากลำบากนี้ ซึ่งเป็นสิ่งเดียวที่คนไทยกำหนดทิศทางความอยู่รอดได้ด้วยตัวเองอันแตกต่างจาก

รัฐธรรมนูญซึ่งผู้มีอำนาจสูงกลุ่มต่างๆในบ้านเมืองที่ลงทุนและแรงงานไปมากขึ้นนำทิศทางไว้และไม่ต้องการให้ผู้ใดเปลี่ยนแปลงมัน แม้แต่คำว่า “วีรบุรุษ” ยังไม่ต้องรอให้คนยกย่องตามหลักมาตรฐานทั่วไป แต่พูดแปะให้ตัวเองด้วยความร้อนใจว่าไม่มีสักคนพูดคำนี้ให้ได้ยินกันเสียที สื่อแสดงว่าอำนาจของผู้ชนะอยู่นือจิตสำนึกอันถูกต้องของสังคมไทย

การปฏิวัติ

การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งผู้แทนของตัวเองเข้าไปบริหารสภาท้องถิ่นได้ ประเด็นการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ถูกพูดถึงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นต้นมา โดยมีความสำคัญคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและด้านอื่นๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมีการพัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 มีการประกาศใช้ และแก้ไข/เพิ่มเติมเรื่อยมาเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

ในปัจจุบัน การกระจายอำนาจสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลงอย่างไม่มีกำหนด เมื่อ คสช. ทำการรัฐประหารและออกประกาศหัวหน้าคสช. ที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว และ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว เนื้อหาสำคัญของประกาศและคำสั่งทั้งสองฉบับคือ การให้หยุดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกรูปแบบจนกว่าประกาศนี้จะมีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ในร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 ที่จะถูกนำไปออกเสียงประชามติที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนถึงการกระจายอำนาจสู่ระดับท้องถิ่น โดยในหลายประเด็นแสดงให้เห็นว่ามีอาการ ‘ถอยหลัง’ เมื่อเปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 20 ซึ่งจัดร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในระหว่าง พ.ศ. 2557–2560 ภายหลังจากการรัฐประหารในประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร และมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระราชโองการ

แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมืองและกาลสมัย ให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผลรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสมการให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นแต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกันตรวจสอบ และขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง

การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่างๆ เป็นระยะๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทางสื่อต่างๆ อย่างกว้างขวาง และ

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกันด้วย

การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางส่วนและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็นได้เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป

ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชานุมัติ จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 60

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 249

ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

มาตรา 250

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา 251

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา 252

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา 253

ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 254

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญไทยสู่การปฏิวัติการบริงงานท้องถิ่นไทย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง คือรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดได้มีการการบัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

1. วิเคราะห์ความแตกต่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 60 กับ ปี 2540 กับ 2550

1. ในมาตรา 248 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

ในมาตรา 248 ปี 60 กับ มาตราปี 282 นั้น โดยสังเกตว่าการบังคับใช้ให้มีการปกครองนั้นจะมีความคล้ายกันอยู่มากเพราะให้มีหลักการปกครองตนเองด้วยความเห็นชอบกับหรือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นหลักในการปกครองแต่หลักการของมาตรา 248 นั้นจะเน้นไปในการความสามารถในการปกครองตนเองเดียวกับในด้านรายได้และประชากรมากกว่า

2. ลตอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น แค้จัดทำบริการสาธารณะ ในทางกลับกันร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 แม้จะระบุว่าต้องมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนในการกระจายอำนาจและหน้าที่ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการเพิ่มการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้นไว้แต่อย่างใด สำหรับอำนาจหน้าที่ ร่างรัฐธรรมนูญได้พูดถึงอำนาจหน้าที่ของอปท. ไว้ในมาตรา 250 กล่าวไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้ขยายความเพิ่มเติมไว้ในวรรคสุดท้ายว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง”

โดยจะสังเกตเห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่ถูกตัดออกไปเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2540 กับ ปี 2550 คือ ความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

3. ที่มาผู้บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่กำหนดวาระการปกครองส่วนท้องถิ่น พิเศษไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มาตรา 252 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติเกี่ยวกับที่มาของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ‘หรือ’ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สิ่งที่เพิ่มเข้ามาคือการได้มาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีที่กล่าวมาข้างต้นก็ได้ ซึ่งก็ไม่ชัดเจนว่า ‘วิธีอื่น’ ที่

กล่าวถึงนั้น เป็นอย่างไร และไม่มีบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งไว้ชัดเจนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

เมื่อเทียบกับ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กับ ปี 2550 แล้ว ทั้งสองฉบับได้กำหนดคุณสมบัติห้ามข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ เป็นคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีได้กล่าวไว้ ส่วนที่มาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กับ ปี 2550 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” (มาตรา 285) ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มีการเพิ่มเติมเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามา แต่ที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ยังคงต้องมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 284)

4. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เขียนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และ 2550 ในประเด็นหลักอย่างการให้การปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ และสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในประเด็นการดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่น เขียนว่า “ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย” (มาตรา 253) และประเด็นสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น เขียนว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้” (มาตรา 254) ทั้งนี้ในรายละเอียดเป็นอย่างไรจะต้องรอกฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของ ‘การพิจารณาออกข้อบัญญัติ’ และ ‘การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น’ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้น ได้ระบุไว้ว่า การยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมี ‘ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปลงคะแนนเสียง’ ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 เห็นชอบ จึงจะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ซึ่งการลงคะแนนต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดด้วย (มาตรา 286) ในส่วนการเสนอพิจารณาออกข้อบัญญัติก็เช่นกัน ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอ ถึงจะเสนอพิจารณาได้ และต้องส่งร่างบัญญัติไปด้วย (มาตรา 287)

โดยหลักรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กับ 2540 และ 2550 มีความแตกต่างดังนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กับ ปี 2550 มีกล่าวถึงการยื่นถอดถอนและการยื่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ ไว้ว่าหาก ‘ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง’ เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อหรือต้องการเสนอพิจารณาข้อบัญญัติ ให้ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอด

ถอน หรือมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาข้อบัญญัติ แต่ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ รวมทั้ง การลงคะแนนเสียง ไม่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ชัดเจน บอกไว้เพียงให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กับ ปี 2550 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนใน ท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ในกรณีที่มีการกระทำการปกครองส่วน ท้องถิ่น จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นการปกครองส่วน ท้องถิ่น ต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรายงาน การดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำ งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการ ดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหาร จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายหลักที่ สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะบัญญัติให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับ รัฐในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ส่วน กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่ สามารถมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครอง ใช้ประโยชน์และความไม่เท่าเทียมกัน เพราะเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและ ยังมีได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว ส่วน กฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ที่มีในปัจจุบันไม่ สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบทอันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะมีขั้นตอนและ ข้อกำหนดที่เหมาะสมกับคนในสังคมเมืองมากกว่า กลุ่มคนที่รวมตัวกันในชนบทตามแบบ ประเพณีวัฒนธรรมขอท้องถิ่นไม่มีกฎหมายรองรับ จึงอาจต้องหารูปแบบของกฎหมายที่ เหมาะสมมารับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง

สามารถเชื่อมต่อกับองค์กรทางการของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้ กฎหมายการ บริหารจัดการท้องถิ่นที่กระจายอำนาจการบริหารราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับต่าง ๆ การบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังมีผลกับการจัดการภายในท้องถิ่น และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วม จึงอาจต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เสนอว่าในระยะต่อไปควรสนับสนุนการศึกษากฎหมายระบบการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากร ประมง และขยะ ของเสีย เป็นต้น และการเสริมกระบวนการเรียนรู้ กฎหมาย ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบบรัฐสภา รัฐสภาพิมพ์เป็นที่ระลึก
ในงานพระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2523
- ปรีดี หงษ์สตัน. “เชือดไก่ให้ลิงดู: ประเทศไทยกับการทำลายศัตรูด้วยนาฏกรรม.” วารสาร
ประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 1, 2 (ต.ค. 2557-มี.ค. 2558), น. 53-99.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, การบริหารราชการไทย, (เชียงใหม่ : สำนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์คณะ
รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 193
- สมบูรณ์ สุขสำราญ, “การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ”, วารสาร
ราชบัณฑิตยสถาน, ปีที่ 27 ฉบับที่ 2 เมษายน – มิถุนายน 2545, หน้า 343-
344.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2550, (กรุงเทพมหานคร :
โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550), หน้า 89.
- สุวิสต์ โภชนพันธุ์, ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า
, 2547), หน้า 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ธิติวุฒิ หมั่นมี “การจัดการทุนมนุษย์เพื่อส่งเสริมจริยธรรมคุณธรรมของบุคลากร องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น” วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ : 5 ฉบับที่ 3
เลขหน้า: 203-216 ปี พ.ศ. : 2559
- ธิติวุฒิ หมั่นมี “การสร้างความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ : 15
ฉบับที่ 1 เลขหน้า: 17-24 ปี พ.ศ. : 2558