

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวความคิดในต่างประเทศและแนวความคิดของไทยนั้น มีข้อสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องและสัมพันธ์กันตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมีปัญหา ดังนี้ คือ

1. ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

โดยที่หลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไทยไม่เคยได้รับการยอมรับหรือมีการตีความอย่างชัดเจนว่ามีความหมายเช่นใด ซึ่งส่งผลต่อความชัดเจนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นในส่วนของความชัดเจนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักการกระจายอำนาจ ควรมีลักษณะดังนี้ คือ

1.1 มีการยอมรับหลักการปกครองตนเองอย่างชัดเจน เช่นในประเทศฝรั่งเศสถือว่าหลักการปกครองตนเองมีฐานะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่น ๆ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งได้ ซึ่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับ การยอมรับอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องอาศัยการตีความของนักวิชาการ คณะกรรมการกฤษฎีกา และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้วางไว้คือ

- (1) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง
- (2) ท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
- (3) ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายของการปกครองท้องถิ่นของตน
- (4) ท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง
- (5) ท้องถิ่นมีอิสระในทางภาษีและอากรของท้องถิ่น

1.2 ในเรื่ององค์กรของท้องถิ่นควรให้มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่ควรจะมาจากการแต่งตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2517

1.3 ในส่วนของการคลังท้องถิ่น ควรจะได้มีการรับรองประเภทภาษี, รายได้สำคัญของท้องถิ่นอื่น ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน หรือได้รับการบัญญัติรับรองอย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นทุกฉบับ เพื่อจะได้เป็นหลักประกันสำคัญของระบบการคลังท้องถิ่น

1.4 ในเรื่องของการกำกับดูแล ควรจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่ให้ถูกแทรกแซงจากส่วนกลาง

ลักษณะดังกล่าวเป็นสาระสำคัญทั่วไปของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ควรจะมีการบัญญัติรับรองหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเสมอ หากได้มีการวางบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักประกันอย่างชัดเจนแล้ว กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ก็จะต้องแก้ไขให้มีความสอดคล้องตามไปด้วย ไม่เช่นนั้นจะถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นอันใช้บังคับมิได้

2. ปัญหาองค์กรบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2.1 องค์กรควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ในประเทศไทยควรเปลี่ยนระบบตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นศาลรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงที่มีอำนาจกว้างขวางในการพิจารณากฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับในต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เป็นหลักประกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงว่าจะไม่ถูกกระทำการที่มีลักษณะละเมิดกับรัฐธรรมนูญ

2.2 องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

ในประเทศไทยศาลปกครองควรจะได้รับการจัดตั้งโดยเร็วตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อที่จะเป็นองค์กรประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากส่วนกลางได้ตามแบบอย่างในอารยประเทศ

2.3 องค์การตรวจสอบทางการเงินการคลังท้องถิ่น

ในประเทศไทยควรจะทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับต่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา เพื่อประกันความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ลักษณะของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินไปไม่ได้เลย หากขาดองค์การบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ลักษณะของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ จึงมีลักษณะดังนี้ คือ

(1) รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง โดยมีตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญในการควบคุมมิให้กฎหมายอื่นใดมาขัดหรือแย้งได้

(2) องค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง การได้มาขององค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ควรมีองค์กรกลางที่เป็นอิสระมาควบคุม สอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(3) รายได้ท้องถิ่น ควรได้รับการบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายถึงที่มาของรายได้ท้องถิ่น โดยมีศาลบัญชีหรือระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระคอยตรวจสอบดูแล ให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่น

(4) การกำกับดูแลต้องได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอ โดยมีองค์กรศาลปกครองเป็นหลักประกันสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นหากมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักประกันการปกครองท้องถิ่นที่ดีเพียงพอ โดยที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีองค์กรบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะทำให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินไปได้ด้วยดีมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง