

วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

1. ความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นไทยเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ แนวความคิดในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นเริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งพระองค์ทรงเห็นแบบอย่างจากต่างประเทศที่มีการกระจายอำนาจปกครองบางส่วนให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วได้ผลดี¹ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ขึ้น แต่ยังมีได้มีลักษณะที่เป็นการปกครองท้องถิ่นเพราะดำเนินการโดยราชการส่วนกลางทั้งหมด อีก 8 ปีต่อมาจึงได้มีการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อปี พ.ศ. 2448 โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ ต่อมาได้มีการขยายสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2452) ซึ่งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล อย่างไรก็ตามสุขาภิบาลในสมัยนั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มากกว่าที่จะมีลักษณะในการปกครองตนเอง²

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. 2461 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลคูติตธานี พ.ศ. 2461 และกฎธานิโยปการ พ.ศ. 2465 ขึ้น สำหรับเมืองทลองนี้ได้จัดตั้งขึ้นภายในเขต

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2535, หน้า 3.

² ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 95.

พระราชวังดุสิตที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” เพื่อสอนวิธีการปกครองในรูปแบบเทศบาลตามแบบประเทศอังกฤษ³ ในส่วนของสุขาภิบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล พ.ศ. 2458 ปรับปรุงรูปแบบสุขาภิบาลเดิมโดยแยกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ (สุขาภิบาลเดิม) โดยให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิม คือ มีหน้าที่ในการทะเบียนต่าง ๆ ภายในเขตสุขาภิบาล แต่การดำเนินงานของสุขาภิบาลส่วนมากก็จัดทำโดยข้าราชการในท้องที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการศึกษาและยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น แต่ในขณะที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการอยู่นั้น ก็ได้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การดำเนินการดังกล่าวจึงถูกระงับไป

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 เปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ เทศบาล ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอจนกระทั่งเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

ในการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้น ปรากฏว่าอุปสรรคอันเนื่องมาจากความไม่พร้อมของท้องถิ่น ทำให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง⁴ จึงได้มีการนำเอาระบบสุขาภิบาลที่ได้ระงับไปเป็นเวลานานมาใช้ในบางพื้นที่ที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

³ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 5.

⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ ๑ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 47.

แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็เป็นไปได้ไม่ทั่วถึงเช่นเดียวกับเทศบาล จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ใช้บังคับนอกเขตพื้นที่เทศบาลและสุขาภิบาลโดยให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเขตองค์การบริหารท้องถิ่นจึงครอบคลุมไปทั่วประเทศ⁵ ต่อมาในปีพ.ศ. 2499 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่ประสบความสำเร็จล้มเหลวจึงได้ยกเลิกไปซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนถึงปัจจุบัน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นนั้นในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เปลี่ยนรูปแบบกรุงเทพมหานครให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสุขาภิบาลนาเกลือ จังหวัดชลบุรี มาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

ดังนั้นในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยจึงมีอยู่ 6 รูปแบบซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ

1. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505, (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510, (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511, (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517, (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519, (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506, (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509,

⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 312.

(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510, (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511, (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511, (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521, (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523

4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

6. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2. รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 ฉบับ (ไม่รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก็มิมีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น บางฉบับก็ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น

2.1 รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยเรา รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เพียง 3 วัน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติหลายอย่างรวมทั้งบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น จึงไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตามแม้จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเช่นว่านี้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489, พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2495

หลังจากนั้นเราจะพบว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งก็จะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2502, พ.ศ. 2515, พ.ศ. 2519, พ.ศ. 2520, พ.ศ. 2534

กล่าวโดยสรุปจากจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญถึง 10 ฉบับที่ไม่มีการกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เลย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องการปกครองท้องถิ่นจึงเสมือนกับเป็นบทบัญญัติที่ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ เพราะแม้จะไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นก็ดำรงอยู่ตลอดเวลาตนเอง⁶

2.2 รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของไทยที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้มีทั้งสิ้น 5 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492, ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511, ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517, ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521 และฉบับปัจจุบันฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

ในจำนวน 5 ฉบับดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน

2.2.1 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มีเพียงฉบับเดียวได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2492 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 36 ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรมและไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสถานศึกษา

สถานศึกษาของรัฐและของเทศบาลต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ"

2.2.2 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

มีทั้งสิ้น 5 ฉบับ ได้แก่ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, มาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, มาตรา 72 และ 73 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, มาตรา 63 ของ

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสริมหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2535, หน้า 3.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521, และมาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534, มาตรา 69, 71 และ 72 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น กลุ่มย่อยคือ

ก. ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในท้องถิ่น

ได้แก่ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และมาตรา 72-73ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2492คือ รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนา กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่เมื่อกล่าวถึงการศึกษอบรมจึงกล่าวถึงการศึกษอบรมของท้องถิ่นไว้ด้วย

มาตรา 64 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 บัญญัติว่า "การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและของเทศบาลจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามควร"

มาตรา 72 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมการจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น พึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ "

มาตรา 73 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า "การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร"

ข. ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ได้แก่ มาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2511 และมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ปี

พ.ศ. 2521

มาตรา 70 รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2511 บัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี"

มาตรา 63 รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมตลอดทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น"

รัฐพึงส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา 69 รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 บัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"

รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ค. ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจท้องถิ่น

ได้แก่ มาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน"

มาตรา 72 รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน"

2.2.3 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดเอกเทศว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

นับเป็นวิธีการที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ คือเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2521 และฉบับปัจจุบันได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติมาเป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการแรก โดยบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ คือ

ก. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นว่า

"มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคที่หนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 215 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาตรการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

ข. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 เช่นกันว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

"มาตรา 180 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 181 การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 182 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 94 (1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 182 นี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 183 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 183 นี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

มีข้อสังเกตว่าการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีกรรมการเสนอให้ตัดหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นออกทั้งหมด และให้นำไปบัญญัติไว้ในแนวนโยบายของรัฐ เนื่องจากการบัญญัติรัฐธรรมนูญควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการเท่านั้น ไม่ควรจะมีเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเป็นอีกหมวดหนึ่ง เพราะเท่าที่เป็นมาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2517 ที่ให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยกำหนดในบทเฉพาะกาลให้กระทำภายในเวลา 2 ปี นั้น ก่อให้เกิดผลเสียหายเนื่องจากเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง เพราะไม่สามารถหารายได้ของตนเองให้เพียงพอได้ การเขียนรัฐธรรมนูญควรจะคำนึงถึงทางปฏิบัติด้วยว่ากระทำได้แค่ไหนเพียงไรมิฉะนั้น จะเกิดปัญหาในภายหลัง แต่เห็นด้วยที่จะให้ประเทศไทยได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วถึงแต่ควรจะค่อย ๆ กระทำให้เป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลในอนาคตจะเหมาะสมกว่าจะนั้น น่าจะบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายของรัฐ

กรรมการบางท่านไม่เห็นด้วย ที่จะไปบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายของรัฐ เพราะรัฐบาลอาจไม่ดำเนินการก็ได้ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรกำหนดไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากเพื่อเป็นแนวทางและชี้ให้เห็นว่า

รัฐธรรมนูญส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน ซึ่งบทบัญญัติตามร่างที่เสนอนี้ก็เป็นเพียงกำหนดหลักการกว้าง ๆ มิได้ระบุในรายละเอียดหรือกำหนดระยะเวลาดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2517 แต่เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะตราขึ้นภายหลัง จึงไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติแต่ประการใด กลับจะทำให้เป็นความก้าวหน้าของประเทศซึ่งประชาชนสามารถปกครองตนเองได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะตกอยู่ใต้อำนาจ หรือเป็นเครื่องมือของลัทธิการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ในแง่การเมือง

ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 14 ต่อ 6 ให้คงแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก ตามร่างที่เลขานุการเสนอ⁷

ค. รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2534

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นว่า

"มาตรา 196 การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยังเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

⁷ สวัสดิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พร้อมด้วยการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2521), หน้า 335.

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยำเป็นตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

ง. รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นว่า

"มาตรา 196 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง ท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะ กระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่ มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 111 (1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 111 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็น หลักการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยำเป็นตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 111 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยทั้ง 3 ฉบับ จะได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 แยกเป็นเอกเทศต่างหากเช่นกัน แต่ก็มีทั้งเนื้อหาที่เหมือนกันและแตกต่างกันออกไปหลายประการ⁸ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองและแนวนโยบายแห่งรัฐในแต่ละสมัยเป็นสำคัญ

(1) หลักการที่เหมือนกัน

- รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างบัญญัติรับรองถึงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเหมือนกัน

- องค์กรท้องถิ่น รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างบัญญัติรับรองให้มีองค์กรที่สำคัญในท้องถิ่นอย่างน้อย 2 องค์กร คือ สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งก็มีเพียงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 มาตรา 216 เท่านั้นที่บัญญัติให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่ให้มีการแต่งตั้งแต่อย่างใด

(2) หลักการที่แตกต่างกัน

- รัฐธรรมนูญบางฉบับมีการกำหนดประเภทท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 มาตรา 214 แต่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นหาได้มีบทบัญญัติเช่นนั้น

- รัฐธรรมนูญบางฉบับมีการกำหนดสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 มาตรา 215 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 197 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่นมิได้มีการกำหนดไว้

- รัฐธรรมนูญบางฉบับบัญญัติให้ท้องถิ่นสามารถมีรูปแบบองค์กรท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติได้ เช่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 มาตรา 197 ตอนท้ายมาตรา

- รัฐธรรมนูญบางฉบับที่กำหนดเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นและความเป็นอิสระทางการคลังและภาษีอากรของท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญปี

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสริมหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2535, หน้า 12.

พ.ศ. 2517 มาตรา 214 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 196 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่นมิได้มีการกำหนดไว้

- รัฐธรรมนูญบางฉบับที่กำหนดเรื่องการค้ากับดูแล เช่นรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 มาตรา 196 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 196 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้มีการกำหนดเอาไว้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย