

บทที่ 3

สาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปกครองท้องถิ่น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแม้จะมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้จากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ แนวความคิดทางการเมืองการปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน แต่สามารถที่จะจำแนกสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

1.1 หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นหรือสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีดังนี้

- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 28 วรรค 2 บัญญัติว่า “...องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเองตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย”
- รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา 72 วรรค 2 บัญญัติว่า “หน่วยการปกครองมีอำนาจปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย”
- รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น มาตรา 92 บัญญัติว่า “กฎข้อบังคับเกี่ยวกับองค์กรและการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น”
- รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี มาตรา 5 บัญญัติว่า “สาธารณรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้ สาธารณรัฐรับรู้และส่งเสริมการมีอำนาจปกครองตนเองของท้องถิ่น...”

- รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา 127 วรรค 2 บัญญัติว่า “การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น อำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น”
- รัฐธรรมนูญประเทศสเปน มาตรา 140 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญประกันหลักการปกครองตนเองของเทศบาล เทศบาลมีสิทธิในการออกกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเองได้...”

หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น การบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นหลักประกันที่สำคัญที่สุดของการปกครองตนเองโดยอิสระของท้องถิ่น ในเรื่องดังกล่าวปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 1 พื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยบัญญัติว่า “หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นควรจะได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมูลฐานที่เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองของประเทศ”¹

1.2 ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น

1.2.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ อย่างชัดเจน ² เช่น

- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 28 วรรคแรก บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของสาธารณรัฐ หลักการประชาธิปไตย และสังคมนิยม บวรากฐานของระบบนิติรัฐ ภายใต้กฎหมายพื้นฐาน จังหวัด (Kreise) และเทศบาล

¹ อมร รักษาสัตย์, “การต่อสู้เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกฎบัตรยุโรป,” ประชาธิปไตยหลายรส, (กรุงเทพ ฯ) หน้า 175.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 3 (กรกฎาคม 2534) : 110-111.

(Gemeinde)...” ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน บัญญัติรับรองถึงประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ประเภทเท่านั้น คือจังหวัด และเทศบาล

- รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ มาตรา 123 วรรคแรก บัญญัติว่า “การจัดตั้ง ยิบเล็ก จังหวัดและเทศบาลจะกระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” การปกครองท้องถิ่น เนเธอร์แลนด์ จึงมีเพียง 2 ประเภท คือ จังหวัด และเทศบาล

- รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา 127 วรรคแรก บัญญัติว่า “องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์การสาธารณะที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ของจังหวัด เทศบาล และหมู่บ้าน...”

- รัฐธรรมนูญประเทศสเปน มาตรา 140 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญประกันหลักการปกครองตนเองของเทศบาล เทศบาลมีสิทธิในการออกกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเองได้...”

มาตรา 141 บัญญัติว่า “จังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีสิทธิในการออกกฎหมายเฉพาะของตนเอง จังหวัดเกิดจากการรวมตัวกันของเทศบาลและการแบ่งเขตเพื่อกิจการบางอย่างของรัฐ...”

1.2.2 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ อย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้³ เช่น

- รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา 72 วรรคแรก บัญญัติว่า “หน่วยการปกครองของสาธารณรัฐ คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) และดินแดนโพ้นทะเล การจัดตั้งหน่วยการปกครองอื่นให้กระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

องค์การปกครองฝรั่งเศสจึงมี 2 ประเภทสำคัญคือ เทศบาล จังหวัด แต่ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นได้ เช่น ภาค ในปี ค.ศ. 1982

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

1.2.3 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการบัญญัติรับรองประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่น

- รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น มาตรา 92 บัญญัติว่า “กฎข้อบังคับเกี่ยวกับองค์กรและการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น”

- รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี มาตรา 5 บัญญัติว่า “สาธารณรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้ สาธารณรัฐรับรู้และส่งเสริมการมีอำนาจปกครองตนเองของท้องถิ่น กระทำให้เป็นผลซึ่งบริการต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยรัฐให้ขยายตัวแบ่งไปปฏิบัติในท้องถิ่นของการบริหารรับใช้ หลักการและวิธีการในการบัญญัติกฎหมายของรัฐให้เป็นไปตามความจำเป็นของการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น...”

การบัญญัติประเภทของการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลสำคัญคือ ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะถูกยุบเลิกโดยกฎหมายไม่ได้⁴ การจะยุบเลิกประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นได้จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดังนั้นการบัญญัติประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักประกันองค์การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง

1.3 องค์การของท้องถิ่นและการได้มาซึ่งองค์กรท้องถิ่น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของท้องถิ่น แบ่งเป็น

1.3.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองจำนวนองค์กรของท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว

⁴ Francois LUCHAIRE, Les fondements constitutionnelles de la decentralisation, (Paris : R.D.P. , 1982), pp. 1546, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 111.

- รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 72 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หน่วยการปกครองมีอำนาจปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย”

- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “...ในทุกรัฐองค์การบริหารส่วนอำเภอและเทศบาล ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีผู้แทนของตนที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาค และลับ...”

- รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา 127 วรรคแรก บัญญัติว่า “องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์การสาธารณะที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ของจังหวัด เทศบาล และหมู่บ้านซึ่งมีองค์กรกำหนดนโยบายที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย...”

1.3.2 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองจำนวนองค์กรของท้องถิ่นหลายองค์กร

- รัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 125 अनुมาตรา 1-2 ที่บัญญัติว่า “อนุมาตรา 1 สภาจังหวัด สภาเทศบาล จะเป็นองค์กรบริหารจังหวัด เทศบาลตามลำดับ และมีการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย

อนุมาตรา 2 การบริหารจังหวัดประกอบด้วย คณะผู้บริหารจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหารเทศบาลประกอบด้วยคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี”

- รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น มาตรา 93 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอื่น ๆ ที่กฎหมายจะได้กำหนดไว้นั้น ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงภายในเขตชุมชนต่าง ๆ ของตน”

- รัฐธรรมนูญประเทศสเปน มาตรา 140 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญประกันหลักการปกครองตนเองของเทศบาล เทศบาลมีสิทธิในการออกกฎเกณฑ์เฉพาะเป็นของตนเองได้ การบริหารการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล โดยทั่วไป เสมอภาค เสรี โดยตรงและลับ โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย...”

ในเรื่ององค์กรของท้องถิ่นและการได้มาซึ่งองค์กรท้องถิ่นนี้ วิทยาลัยสาธิตว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 ก็ได้รับรองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “สิทธิในการปกครองตนเองนี้จะนำมาปฏิบัติโดยบุคคลและองค์กรตัวแทน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาโดยเสรีตามช่วงเวลาที่กำหนดโดยการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกันระหว่างเพศ ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหรือได้รับการแต่งตั้งด้วยการมีส่วนร่วมขององค์กรที่ได้รับการเลือกตั้ง”⁵

ในส่วนขององค์กรท้องถิ่นนั้นโดยทั่วไปคือจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญในหลายประเทศจึงได้มีการบัญญัติรับรองไว้

1.4 รายได้ท้องถิ่น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองในเรื่องรายได้ท้องถิ่น แบ่งเป็น

1.4.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเรื่องรายได้ท้องถิ่นอย่างชัดเจน

- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 106 (การแบ่งสรรรายได้จากภาษีอากร) อนุมาตรา 5 บัญญัติว่า “ส่วนแบ่งภาษีเงินได้ให้เป็นของเทศบาลโดยผ่านทางมลรัฐ บนหลักที่ว่า ภาษีเงินได้นั้นถูกจ่ายโดยพลเมืองที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนั้น...”

อนุมาตรา 6 บัญญัติว่า “รายได้จากภาษีทรัพย์สิน, ภาษีการค้า, ภาษีผู้บริโภค ให้เป็นของเทศบาล...”

- รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา 127 วรรคท้าย บัญญัติว่า “องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรทางการเงินการคลังในอัตราส่วนที่สมมูลกันกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น”

- รัฐธรรมนูญประเทศสเปน มาตรา 142 บัญญัติว่า “องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจที่จะมีทรัพยากรด้านการคลังของตนเอง โดยมีสิทธิพื้นฐานในการเก็บภาษีเป็นของตนเอง และจากการแบ่งสรรจากรัฐ และโดยหน่วยการปกครองอิสระอื่น ๆ”

⁵ อมร รักษาสัตย์, “การต่อสู้เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกฎบัตรยุโรป,” ประชาธิปไตยหลายรส, หน้า 176.

1.4.2 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเรื่องรายได้ท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 132 (6) บัญญัติว่า “การจัดเก็บภาษีโดยจังหวัด เทศบาล ความสัมพันธ์ทางการเงินกับรัฐบาลกลาง จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย”

ในเรื่องดังกล่าวนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ทรัพยากรขององค์กรท้องถิ่นว่า⁶

“1. องค์กรท้องถิ่นควรมีอำนาจที่จะมีทรัพยากรด้านการคลังของตนเองอย่างเพียงพอโดยอาจต่างกับรายได้ของรัฐบาลระดับอื่น ๆ และมีอำนาจที่จะใช้รายได้ของตนอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น ๆ

2. การจัดสรรทรัพยากรให้แก่องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีสัดส่วนที่สมเหตุสมผลกับงานที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้จะต้องมีอยู่อย่างสม่ำเสมอและเกิดขึ้นใหม่ได้เอง เพื่อที่ท้องถิ่นจะได้จัดบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย และเพียงพอต่อการวางแผนการเงิน การมอบหมายหน้าที่ใหม่มาให้จะต้องมาพร้อมกับการจัดสรรทรัพยากรการคลังที่จำเป็นต่อการจัดบริการนั้น

3. องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีทรัพยากรการคลังในสัดส่วนที่เหมาะสมจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดอัตราได้เอง

4. ภาษีอากรซึ่งองค์กรท้องถิ่นจะมีสิทธิเก็บได้เองหรือที่ท้องถิ่นจะได้รับในสัดส่วนที่มีการรับประกันว่าจะได้รับแบ่งมานั้นจะต้องมีลักษณะทั่วไปลอยตัวและยืดหยุ่นได้อย่างเพียงพอที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้ทันกับความรับผิดชอบ”

รายได้ของท้องถิ่นนับเป็นหลักประกันที่สำคัญในการปกครองตนเองของท้องถิ่น การบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 177.

1.5 การกำกับดูแลท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญประเทศที่ได้บัญญัติรับรองถึงหลักการดังกล่าว เช่น

- รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา 72 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลายให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครอง และการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย”
- รัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 132 อนุมาตรา 2 บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่น จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย”
- รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา 127 วรรค 5 บัญญัติว่า “ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นภายในขอบเขตของหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและความต้องการของท้องถิ่นให้ได้รับการสาธารณะที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกัน”

ในเรื่องนี้ปฎิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 การกำกับดูแลกิจกรรมขององค์กรท้องถิ่น ว่า “1. กระบวนการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2. การกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไป จะกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นเท่านั้น” ⁷

นอกจากนี้ปฎิญญาสากล ฯ ยังวางหลักประกันคุ้มครององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 11 การคุ้มครองทางกฎหมายต่อองค์กรท้องถิ่นและอำนาจปกครองตนเองว่า “องค์กรท้องถิ่นควรมีสหิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อปกป้องรักษาอำนาจปกครองตนเองและเพื่อประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และป้องกันผลประโยชน์ให้แก่องค์กรท้องถิ่น” ⁸

การบัญญัติรับรองเรื่องการกำกับดูแลไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในระบบรัฐเดี่ยวที่ต้องการเอกภาพในการปกครอง เพราะทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ

⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 177.

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 178.

องค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่ชัดเจน ซึ่งจะมีผลทำให้องค์กรส่วนกลางของรัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง มิฉะนั้นอาจจะขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

2. รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายหรือมีการรับรองโดยกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล⁹ และโดยที่รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นถือเป็นที่มาสำคัญของกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีความสัมพันธ์กันกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น จะมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ประการที่สำคัญคือลักษณะหรือรูปแบบของรัฐซึ่งมีผลต่อการกระจายอำนาจในแต่ละรัฐ ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของรัฐที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

- สหพันธรัฐ (Federal State)

สหพันธรัฐ (Federal State) คือการรวมตัวกันของดินแดนหรือรัฐต่าง ๆ หรือการรวมตัวกันของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นมลรัฐ ก่อให้เกิดรัฐใหม่ขึ้น¹⁰ โดยเป็นรัฐที่อยู่เหนือ และซ้อนอยู่กับรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกัน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐเอกราชหลาย ๆ รัฐ ยอมรับที่จะอยู่รวมกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535), หน้า 21.

¹⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2523), หน้า 167.

ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน โดยยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนของตน¹¹ ซึ่งดินแดนหรือรัฐที่มาอยู่รวมกันเป็นสมาชิกของสหพันธรัฐนั้นอาจมีชื่อเรียกได้แตกต่างกัน เช่น ในแคนาดาเรียกว่า "Province" (มณฑล) ในสวิตเซอร์แลนด์เรียกว่า "Canton" (กังตอง) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเรียกว่า "Lander" เป็นต้น¹² รัฐใหม่ที่เกิดขึ้นถือว่ามีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเพียงรัฐเดียว โดยรูปแบบของสหพันธรัฐนั้นจะมีโครงสร้างเป็น 2 ระดับ คือ จะมีทั้งรัฐบาล สภา และศาลของรัฐบาลกลางกับของมลรัฐ โดยรัฐบาลและรัฐสภากลางจะทำหน้าที่สำหรับกิจการภายนอก¹³ เช่น การต่างประเทศ และกิจการภายในที่สำคัญ เช่น ทางทหาร เศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการตรากฎหมายขึ้นใช้ตลอดทั้งประเทศ โดยมีศาลสูงสุดของสหพันธ์ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐ เป็นต้น ส่วนมลรัฐนั้นก็จะมีรัฐบาลมลรัฐ สภามลรัฐ และศาลมลรัฐ สำหรับกิจการในรัฐแต่ละรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญของตนเอง แต่จะขัดกันกับรัฐธรรมนูญของสหพันธ์หรือสหรัฐไม่ได้ จะเห็นได้ว่ากิจการบางเรื่องเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลกลาง กิจการบางเรื่องเป็นอำนาจของมลรัฐเท่านั้น กิจการบางเรื่องแบ่งกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ¹⁴ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐก็จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ รูปแบบของรัฐในลักษณะนี้ส่งผลต่อรูปแบบกระจายอำนาจที่สำคัญหรือที่เรียกว่า "การกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐ" ซึ่งเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองมากที่สุด เพราะมีการกระจายอำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และ

¹¹ Andre HAURIUO et Jean GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 7^e ed. (Montchrestien, 1980), pp. 92-97, อ้างถึงใน โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบ การบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 99-100.

¹² ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 356.

¹³ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2538), หน้า 40.

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 168-169.

ตุลาการ¹⁵ ประเทศหลายประเทศที่ใช้ระบบนี้คือ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ออสเตรีย ออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา อินเดีย มาเลเซีย เป็นต้น

- รัฐเดี่ยว (Unitary State)

รัฐเดี่ยว (Unitary State) ได้แก่รัฐที่มีการปกครองเป็นเอกภาพ ภายในรัฐมีการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกโดยองค์กรเดียวกันทั่วดินแดนของรัฐ ไม่รวมอยู่กับรัฐอื่น ในรัฐเดี่ยวย่อมมีรัฐธรรมนูญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศในลักษณะเดียวกัน อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และอำนาจตุลาการจะอยู่ที่รัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียวที่ใช้อำนาจนั้นทั่วดินแดน¹⁶ รูปแบบของรัฐในลักษณะนี้จะมีการกระจายอำนาจซึ่งเป็นเพียงการกระจายอำนาจในทางปกครองเท่านั้น ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการกระจายอำนาจที่สำคัญ โดยมีอยู่ 2 รูปแบบคือ

(1) การกระจายอำนาจแบบรัฐบาลท้องถิ่น เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่การปกครองของรัฐหรือประเทศมี 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค เช่นประเทศอังกฤษ และมลรัฐของสหรัฐอเมริกา¹⁷

(2) การกระจายอำนาจในรัฐที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจ เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่การปกครองของรัฐมี 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่นในประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก สเปน และประเทศไทย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของรัฐนั้นมีผลต่อรูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐโดยในรูปแบบของสหพันธรัฐนั้นจะมีการกระจายอำนาจอย่างมากที่สุด คือเป็นการกระจายอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มลรัฐหรือรัฐต่าง ๆ ในสหพันธรัฐ จึงไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครองในการปกครองท้องถิ่น แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของภายในแต่ละมลรัฐที่มีการ

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “การปกครองท้องถิ่น : กรณีกรุงเทพมหานคร,” มติชนรายสัปดาห์ (5 พฤศจิกายน 2532) : 38-39.

¹⁶ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 266.

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, มติชนรายสัปดาห์, หน้า 39.

กระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งอาจมีรูปแบบต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ส่วนในรูปแบบรัฐเดี่ยวนั้น การกระจายอำนาจเป็นเพียงเฉพาะในส่วนของการบริหารหรือการปกครองเท่านั้น เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศในลักษณะของรัฐเดี่ยวต้องการเอกภาพในการปกครองและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมั่นคงของชาติ

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะโดยอ้อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดรูปแบบของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเสมอ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 20 วรรค 1 บัญญัติว่า "สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเป็นรัฐประชาธิปไตยและสังคมนิยม" อันเป็นการยืนยันการปกครองแบบสหพันธรัฐของเยอรมัน หรือ รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา 2 บัญญัติว่า "ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐอันแบ่งแยกไม่ได้" อันเป็นการแสดงให้เห็นลักษณะการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวอย่างชัดเจน เป็นต้น

ในรูปแบบสหพันธรัฐซึ่งรัฐต่าง ๆ มีอิสระในการบริหารงานภายในรัฐของตนเองโดยมีรัฐธรรมนูญของตนเอง การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องภายในของแต่ละมลรัฐจึงต้องมีความสัมพันธ์กันกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ ด้วย ทำให้การปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้มีความหลากหลายรูปแบบ แต่หากรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐได้กำหนดถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้เช่นใด การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ต้องเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญสหพันธ์ที่กำหนดถึงหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้จึงมีลักษณะดังนี้ คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมลรัฐ โดยที่รัฐธรรมนูญมลรัฐมีความสอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญสหพันธ์

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว มักจะมีลักษณะสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การปกครองท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวมักจะมีรูปแบบไปในทางเดียวกันตลอดทั้งรัฐ ตลอดจนการกำกับดูแลมักจะมีลักษณะที่เข้มงวดกว่าในระบบสหพันธรัฐ เนื่องจากเอกภาพของการปกครองนั่นเอง

เพื่อความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาถึงตัวอย่างของรัฐธรรมนุญกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีวิวัฒนาการที่ยาวนานและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งโดยสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจในภาพรวมของรัฐธรรมนุญกับการปกครองท้องถิ่นต่อไป

2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

2.1.1 ความเป็นมา

ประเทศเยอรมันมีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งในอดีตเคยเป็นจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ จนกระทั่งรวมตัวกันในระดับสมาพันธรัฐสู่การรวมอาณาจักรภายใต้การนำของ Bismarck ไปยังยุคแห่งรัฐธรรมนุญไวมาร์ จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง¹⁸ และวิวัฒนาการมาเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปัจจุบัน ระบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจทางบริหารค่อนข้างมาก โดยมีรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น แต่ละรัฐจะมีรัฐธรรมนูญของตนเอง ดังนั้นระบบสหพันธรัฐของเยอรมันจึงเป็นผลมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กฎหมายพื้นฐาน) ค.ศ. 1949 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นรัฐประชาธิปไตยและเป็นสังคมนิยม” ซึ่งเป็นการรับรองการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐของเยอรมัน

สาเหตุที่ต้องใช้ระบบสหพันธรัฐนั้นก็เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความแตกต่างในระดับท้องถิ่นซึ่งมีเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ โดยระบบสหพันธรัฐจะเปิดโอกาสให้ความหลากหลายของท้องถิ่นที่มีอยู่พัฒนาตนเองต่อไปได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการกระจายอำนาจ¹⁹

¹⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิพากษ์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 169.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

หลังการรวมประเทศแล้วสหพันธรัฐเยอรมันประกอบด้วยรัฐ 16 รัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของสหพันธรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขที่มีงานหลักคือเป็นตัวแทนของรัฐ²⁰ นายกรัฐมนตรีได้รับเลือกจากสภาผู้แทนของสหพันธรัฐโดยคำแนะนำของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองและเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมือง ส่วนรัฐมนตรีของสหพันธรัฐ แต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนจะบริหารงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนอย่างอิสระภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง และโดยที่เป็นระบบสหพันธรัฐจึงประกอบด้วยสภารัฐบาล และศาลของรัฐบาลกลางและมลรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ

ส่วนการปกครองท้องถิ่นในเยอรมันนั้นมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกลาง จากการที่นครต่าง ๆ สามารถมีอิสระในการปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ต่อมาความเป็นอิสระได้รับผลกระทบอย่างมากจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในช่วงศตวรรษที่ 18

สำหรับในยุคปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของเยอรมันได้รับการวางพื้นฐานจาก Freiherr vom Stein (ค.ศ. 1757-1831) ซึ่งได้ร่างระเบียบบริหารกิจการนครแห่งปรัสเซียขึ้น ซึ่งให้อำนาจแก่นครต่าง ๆ ในปรัสเซียในการปกครองตนเอง กฎหมายฉบับนี้ได้กลายเป็นต้นแบบของแคว้นเยอรมันอื่น ๆ ต่อมา²¹

ในช่วงการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับไวมา การปกครองท้องถิ่นน่าจะได้รับการพัฒนามากขึ้น เพราะมาตรา 127 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้รับรองสิทธิการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาส่วนกลางมาก

²⁰ กมลชัย รัตนสากววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 3.

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ 24 (กันยายน 2537) : 537.

และเมื่อฮิตเลอร์ขึ้นมาเป็นบิชบาทก็ได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นแบบเดิม โดยจัดการปกครองให้มีการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น แต่ต่อมาในปัจจุบันอำนาจการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้กลับคืนมาเป็นอำนาจของมลรัฐต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง²²

2.1.2 รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันได้มีวิวัฒนาการมาจนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1949) จึงได้บัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 28 (หลักประกันรัฐธรรมนูญมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งบัญญัติว่า

“(1) รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของสาธารณรัฐ หลักการประชาธิปไตย และสังคมนิยม บนรากฐานของระบบนิติรัฐภายใต้กฎหมายพื้นฐาน ในทุกมลรัฐจังหวัด (Kreise) และเทศบาล (Gemeinde) ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีผู้แทนของตนที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาค และลับ การเลือกตั้งระดับจังหวัดและเทศบาล บุคคลซึ่งมีสัญชาติของรัฐที่เป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป อาจมี สิทธิลงคะแนนเสียงและอาจจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายของประชาคมยุโรป ในเทศบาล สภาเทศบาลเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้ง

(2) เทศบาลจะได้รับการประกันสิทธิในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการทั้งหมดของชุมชนท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สหการเทศบาล (Gemeindenrbaende) มีสิทธิในการปกครองตนเองตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย

(3) สหพันธ์รัฐจะต้องมั่นใจว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐเป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง (1) และ (2) ของมาตรานี้”

ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 20 อนุมาตรา 1 และมาตรา 28 แล้ว จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์พื้นฐานตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่ด้วยกัน 5 หลัก คือ

²² เรื่องเดียวกัน.

หลักสาธารณรัฐ หลักประชาธิปไตย หลักสหพันธรัฐ หลักนิติรัฐ และหลักสังคมนิยม นอกจากนี้ เป้าหมายหลัก 5 ประการนี้แล้ว กฎหมายพื้นฐานเยอรมันยังมีลักษณะพิเศษอีก คือ

- (1) รัฐต้องการพลิตธิขึ้นพื้นฐานมนุษย์
- (2) การประกันหลักการปกครองตนเอง
- (3) การจัดตั้งสถาบันศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์²³

ดังนั้นการประกันหลักการปกครองตนเองจึงถือเป็นเป้าหมายสำคัญพื้นฐานของ กฎหมายพื้นฐานเยอรมัน

ตามมาตรา 28 วรรคแรกนั้น แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมันบัญญัติให้มืองค์การปกครองท้องถิ่นเพียง 2 ประเภท คือ จังหวัด (Kreise) และเทศบาล (Gemeinde) ซึ่งในเยอรมัน องค์การปกครองท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลและสหการของเทศบาล ซึ่ง สหการของเทศบาลที่สำคัญที่สุดคือจังหวัดนั่นเองซึ่งเมืองที่มีขนาดใหญ่ทั้งหลายในเยอรมันจึงมี ฐานะเป็นเทศบาลและจังหวัดในขณะเดียวกัน²⁴ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการปกครอง ตนเอง โดยวางหลักประกันในแง่ความมีอยู่ของสถาบันนี้ว่าจะยกเลิกสถาบันนี้โดยสิ้นเชิงไม่ได้²⁵ และยังบัญญัติถึงหลักการเลือกตั้งขององค์การปกครองท้องถิ่นคือสภาเทศบาลไว้ โดยกำหนดให้ องค์การดังกล่าวจะต้อง มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี โดยเสมอภาค และลับ

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ เยอรมัน, หน้า 29.

²⁴ เจอร์เกน ดับบลิว ไฮเดน, “รายได้จากภาษีขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศ สหพันธรัฐเยอรมัน,” แปลโดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รายได้จากภาษีขององค์การปกครองท้องถิ่น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 144.

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ เยอรมัน, หน้า 191.

ส่วนในวรรคสองก็บัญญัติรับรองว่าองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบกิจการของตนเองได้ภายในกรอบของกฎหมาย และยังวางหลักว่าด้วยสิทธิในการปกครองตนเอง ส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วยว่ามีอำนาจหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่าการตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับนี้จะต้องสามารถอ้างความชอบธรรมมาจากพลเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ด้วย²⁶ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในที่นี้ จึงหมายถึงการที่เทศบาลสามารถบริหารกิจการของตนเองในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบโดยอิสระภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง

ส่วนในวรรคสาม ก็บัญญัติรับรองถึงรัฐธรรมนูญของมลรัฐว่าต้องเป็นไปตามหลักสิทธิขั้นพื้นฐานและมีการรับรององค์การปกครองท้องถิ่นตาม (1) และ (2) ด้วยเสมอ

2.1.2.1 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

จากการที่เป็นระบบสหพันธ์รัฐ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐ ดังนั้น รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นจึงมีความหลากหลายมาก ซึ่งจะกล่าวถึงบางรูปแบบเท่านั้น

เทศบาล (Gemeinde) ถือเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดของเยอรมัน แต่จัดว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐที่มีสิทธิของตนเองที่แม้แต่รัฐก็ต้องยอมรับ แต่ในเยอรมันไม่อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดก่อนแล้วมีรัฐขึ้นภายหลัง เพราะเยอรมันไม่ยอมรับหลักอำนาจดั้งเดิมหรืออำนาจอิสระของท้องถิ่น²⁷ รูปแบบโครงสร้างของเทศบาลมีดังนี้²⁸

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, หน้า 538.

²⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 191-192.

²⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, หน้า 539-540.

(1) โครงสร้างแบบเน้นอำนาจของสภาในแถบเยอรมันตอนเหนือ

โครงสร้างแบบนี้มีใช้ในมลรัฐ Nordrhein-Westfalen และมีการดัดแปลงใช้ในมลรัฐ Niedersachsen ลักษณะสำคัญของโครงสร้างแบบนี้ คือ อำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นและอำนาจในการตัดสินใจสำคัญ ๆ จะอยู่ที่ สภาเทศบาล (Gemeinderat) และสภาตัวเองจะเป็นผู้ทำหน้าที่เลือกนายกเทศมนตรี (Bürgermeister) โดยนายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาและเป็นหัวหน้าของเทศบาล และในขณะเดียวกันสภา ๆ จะเลือกผู้อำนวยการเทศบาล (Gemeindedirektor) ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่บริหารให้เป็นที่ไปตามมติของสภา ๆ ฉะนั้นในงานส่วนที่เป็นอำนาจของสภา ๆ นั้น ผู้อำนวยการเทศบาลจะมีเสรีภาพในการตัดสินใจค่อนข้างน้อย แต่ถ้าเป็นภารกิจของส่วนกลางแล้ว ผู้อำนวยการ ๆ สามารถมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ นอกจากสภาฯ จะทำหน้าที่เลือกผู้อำนวยการเทศบาลแล้วยังเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้อำนวยการเทศบาล และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมงานของฝ่ายบริหารด้วย

(2) โครงสร้างแบบเน้นอำนาจนายกเทศมนตรี

โครงสร้างแบบนี้มีใช้ใน มลรัฐ Saarland และ Rheinland-Pfalz ลักษณะสำคัญของโครงสร้างแบบนี้ คือ นายกเทศมนตรีจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานในที่ประชุมของสภาเทศบาล และในขณะเดียวกันก็มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารด้วย คณะผู้บริหารของเทศบาลมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีเท่านั้น

(3) โครงสร้างแบบคณะผู้บริหาร

โครงสร้างแบบนี้มีใช้ในมลรัฐ Hessen และ Schleswig-Holstein ลักษณะสำคัญของโครงสร้างแบบนี้ คือ องค์กรผู้แทนของพลเมือง จะมีชื่อเรียกว่า สภาผู้แทนแห่งนคร (Stadtverordnetenversammlung) สภา ๆ นี้ ทำหน้าที่แต่งตั้งประธานของตนเองและทำหน้าที่ตัดสินใจในประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ส่วนองค์กรบริหาร ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนแห่งนคร คือ คณะผู้บริหาร (Magistrat) ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานของคณะผู้บริหารทั้งหมด และคณะมนตรีนคร (Stadtrate) คณะผู้บริหารทำงานภายใต้หลักการตัดสินใจ

ร่วมกันบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน (Kollegialprinzip) โครงสร้างแบบนี้จึงมีการแบ่งแยกองค์กรผู้แทนพลเมืองออกจากองค์กรบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน

จะเห็นได้ว่าเทศบาลในเยอรมันมีอยู่หลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปคล้ายในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เป็นเพราะในระบบสหพันธรัฐจะให้อำนาจอิสระแก่มลรัฐในการกำหนดรูปแบบการปกครองให้เหมาะสมกับการบริหารงานของแต่ละมลรัฐได้ โดยมีรัฐธรรมนูญมลรัฐกำหนดไว้ แต่รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ มาตรา 28 ได้กำหนดประเภทของการปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ จังหวัดและเทศบาล ดังนั้น ทุกมลรัฐที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมา องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีไม่เกิน 2 ประเภทนี้เท่านั้น แต่อาจจะมียุรูปแบบแตกต่างกันไปได้

ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาค และลับ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญจะเน้นในส่วนของสภาท้องถิ่น ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐแต่อย่างใด โดยให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐที่จะไปกำหนดกันเอง ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองท้องถิ่นเยอรมันมักจะประกอบไปด้วยผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นเสมอ

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเยอรมัน มักจะมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป คือ ²⁹

- (1) หน้าที่ในขอบข่ายของการปกครองท้องถิ่น
 - การขนส่งท้องถิ่น การสร้างถนน
 - การวางผังเมือง
 - การสร้างและบำรุงรักษาโรงเรียน และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ

²⁹ เวิร์ เอคมันน์-คีเฟอร์, “การกระจายอำนาจในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี,” ใน การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย, (กรุงเทพ ฯ : 179 การพิมพ์, 2537), หน้า 51.

(2) หน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมาย ซึ่งทำในนามของสหพันธรัฐและมลรัฐ

- งานแจ้งทะเบียนประวัติ
- บัตรประจำตัวประชาชน และสถานะทางบุคคลและครอบครัว

นอกจากนี้เทศบาลหลาย ๆ แห่งในเขตพื้นที่เดียวกันอาจจะรวมตัวกันเป็นสหการเทศบาลในการจัดการงานบางประเภทได้ ซึ่งงานส่วนใหญ่ของเทศบาลมักจะเป็นงานบริหารมากกว่าการออกกฎหมาย เป็นต้น

2.1.2.2 รายได้ท้องถิ่นในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน

เงื่อนไขประการสำคัญที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินไปได้ด้วยดี ก็คือ เรื่องรายได้ของท้องถิ่น รัฐธรรมนูญเยอรมันให้ความสำคัญในเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติรับรองถึงรายได้ของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ที่สำคัญคือ ในมาตรา 106 (การแบ่งสรรรายได้จากภาษีอากร) อนุมาตรา 5 บัญญัติว่า “ส่วนแบ่งภาษีเงินได้ให้เป็นของเทศบาลโดยผ่านทางมลรัฐบนหลักที่ว่าภาษีเงินได้นั้นถูกจ่ายโดยพลเมืองที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนั้น รายละเอียดจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายของสหพันธรัฐ...”

อนุมาตรา 6 บัญญัติว่า “รายได้จากภาษีทรัพย์สิน, ภาษีการค้า, ภาษีผู้บริโภค ให้เป็นของเทศบาล เทศบาลมีอำนาจที่จะกำหนดเปอร์เซ็นต์ของภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้าภายในขอบเขตของกฎหมาย ในกรณีที่ไม่มีเทศบาลในมลรัฐนั้นให้รายได้ดังกล่าวตกเป็นของมลรัฐ...”

อนุมาตรา 7 บัญญัติว่า “จำนวนเปอร์เซ็นต์ของภาษีทั้งหมดของภาษีร่วมกันที่กำหนดไว้ในกฎหมายมลรัฐให้เป็นของเทศบาลและสหการเทศบาล ในกรณีอื่น ๆ กฎหมายมลรัฐอาจกำหนดรายได้จากภาษีมลรัฐให้แก่เทศบาลและสหการเทศบาลหรือไม่ก็ได้”

อนุมาตรา 8 บัญญัติว่า “หากสหพันธรัฐจัดตั้งสถาบันพิเศษขึ้นในมลรัฐ เทศบาลหรือสหการเทศบาล อันเป็นเหตุให้มีการเพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้น หรือทำให้มลรัฐ เทศบาล หรือสหการเทศบาล สูญเสียรายได้ในการเพิ่มภาระพิเศษนี้ สหพันธรัฐต้องให้เงินชดเชยในกรณีดังกล่าวด้วย...”

อนุมาตรา 9 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ รายได้และรายจ่ายของเทศบาลและสหการเทศบาล ให้ถือว่าเป็นรายได้และรายจ่ายของมลรัฐ”

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเยอรมันบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่าภาษีใดบ้างที่เป็นของท้องถิ่น ที่สำคัญคือ ภาษีเงินได้, ภาษีการค้า, ภาษีผู้บริโภค, ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งภาษีเงินได้ก็รวมถึงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีการค้า เช่น ภาษีห้างหุ้นส่วนบริษัท ภาษีผู้บริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนภาษีทรัพย์สิน เช่นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น นอกจากนั้นเทศบาลยังมีอำนาจกำหนดจำนวนเปอร์เซ็นต์ของภาษีบางประเภทได้ เพื่อความเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งรายได้ที่สำคัญโดยเฉพาะจากภาษีทั้ง 3 ประเภท คือ ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีผู้บริโภค หรือที่เรียกว่า ภาษีร่วม จะรวมเข้าด้วยกันและแบ่งเป็นอัตราส่วนโดยรัฐสภาทุก ๆ ปี เพื่อกระจายให้แก่สหพันธรัฐ มลรัฐ และองค์กรปกครองท้องถิ่น³⁰

นอกจากรายได้ดังกล่าวท้องถิ่นในเยอรมันยังมีรายได้อื่น ๆ อีกหลายประเภท เช่น ภาษีจากการโอนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีที่เรียกเก็บจากความร่ำรวยส่วนที่เกินจากกฎหมายกำหนด ภาษีสัตว์ เป็นต้น

นอกจากนั้นท้องถิ่นยังมีส่วนแบ่ง 15 เปอร์เซ็นต์ จากภาษีเงินได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นอีกด้วยตามหลักการจัดแบ่งส่วนภาษี ในมาตรา 107 อนุมาตรา 1 รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ³¹

สำหรับในระดับสหพันธรัฐนั้น หากสหพันธ์มอบหมายกิจการให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยที่กิจการนั้นเป็นภาระแก่ท้องถิ่นมากเกินไปจนสมควร สหพันธ์ต้องชดเชยในภาระที่เพิ่มขึ้นด้วย ตามมาตรา 106 อนุมาตรา 8 เป็นต้น

³⁰ เจอร์เกน ดับบลิว ไฮเคน, “รายได้จากภาษีขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน,” แปลโดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รายได้จากภาษีขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน,” ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2, หน้า 146.

³¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, หน้า 541.

2.1.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ตามหลักการปกครองตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ และโดยที่ในเยอรมันไม่ยอมรับหลักอำนาจอิสระของเทศบาลที่รัฐไม่อาจแทรกแซงได้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยหลักแล้ว เป็นเพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรของมลรัฐ เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า องค์กรเหล่านี้สามารถทำหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์และไม่ละเมิดต่อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแม้จะมีได้กำหนดเรื่องการกำกับดูแลไว้ แต่ โดยหลักการในทางปฏิบัติแล้วแล้วถือว่าเทศบาลและสหการของเทศบาลทั้งหลายเป็นองค์กร กระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมลรัฐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ยืนยันว่า องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องหลีกเลี่ยงการเข้าไปควบคุมดูแล หรือการเข้าไปใช้ มาตรการตรวจสอบในทุกเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่น³²

ในเรื่องดังกล่าวนี้ Ernst Forsthoff ศาสตราจารย์ผู้มีชื่อเสียงของเยอรมันประจำ มหาวิทยาลัยไฮเดินเบอร์ก ได้กล่าวไว้ว่า “การกำกับดูแล ก็คืออำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติ...ที่จะ ตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ” ดังนั้นในประเทศเยอรมันการกำกับดูแลถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ³³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² บุญศรี มีวงศ์โฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ เยอรมัน, หน้า 194.

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับการปกครอง”, ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เภมทรัพย์ (กรุงเทพ ฯ : พี. เค. พรินติ้งเฮาส์ ,2531), หน้า 210-211.

มาตรการกำกับดูแลท้องถิ่นในเยอรมัน ที่สำคัญ เช่น ³⁴

(1) การให้ความเห็นชอบ

ก. กรณีนี้เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เป็นกรณีที่ใช้ก่อนที่จะดำเนินการสิ่งใดได้ เช่น การออกข้อบังคับเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเสียก่อน

ข. หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมาตรการที่ต้องมีการให้ความเห็นชอบนั้น ขัดต่อผลประโยชน์อันแท้จริงของเทศบาล หน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลก็สามารถที่จะไม่ให้ความเห็นชอบได้ เช่น กรณีการให้, การขายที่ดิน, การเข้าเป็นผู้ค้าประกัน เป็นต้น

ค. หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาจคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการพิจารณาอาจจะอนุญาตให้มีการดำเนินการต่อไปนี้ตามคำขอของเทศบาลได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตเทศบาล, การรวมเทศบาลสองเทศบาลเข้าด้วยกัน, การกำหนดภาษีที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบที่รัฐกำหนด การกำหนดเขตเทศบาลที่ต้องได้รับการฟื้นฟู รวมถึงการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบภารกิจของรัฐด้วย เช่น ผู้อำนวยการสหการ นายทะเบียน ครู ตำรวจ เจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่า ฯลฯ

(2) หากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ให้ความเห็นชอบภายในระยะเวลาที่กำหนด บางมตรัฐกำหนดให้มีผลเป็นการให้คำยินยอมโดยปริยาย

(3) บางเรื่องอาจกำหนดห้ามดำเนินการจนกว่าจะได้รับอนุญาต เช่น การวางหลักประกันเงินกู้ เป็นต้น

(4) หากไม่มีบทบัญญัติให้ต้องขออนุญาต อาจมีการกำหนดให้ต้องแจ้งให้ทราบ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทำหน้าที่ของตนได้ง่ายขึ้น เช่น งบประมาณประจำปี ข้อบังคับที่ไม่ต้องขออนุญาตการตั้งขยายหรือขยายกิจการทางเศรษฐกิจของเทศบาล

มาตรการที่รุนแรงที่สุดที่มตรัฐสามารถใช้ได้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น คือ การยุบสภาเทศบาล ส่วนมาตรการเฉพาะก็คือการไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจการ

³⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 194-195.

ที่มีคำขอมา

มาตรการในการกำกับดูแลเหล่านี้ถือว่เป็นการกระทำในการปกครอง ซึ่งองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินตามขั้นตอนของคดีปกครองได้ โดยการโต้แย้งมาตรการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งหากไม่ได้ผลจึงฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป เช่น ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลใช้อำนาจยกเลิกมติของคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น³⁵

นอกจากองค์กรปกครองท้องถิ่นจะสามารถฟ้องศาลปกครองให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดยไม่ชอบ ซึ่งเป็นเรื่องขององค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลกับองค์กรผู้ถูกกำกับดูแลแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นยังสามารถนำคดีสู่ศาลปกครองในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองอีกด้วย เช่น เทศบาล 2 เทศบาลมีข้อพิพาทกันในเรื่องหน้าที่ในการเสียค่าใช้จ่ายสำหรับน้ำดื่มด้วยกันทั้งสองเทศบาล³⁶ หรือข้อพิพาทระหว่างเทศบาล 2 แห่ง ซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาดถนนหนทาง เป็นต้น

จากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีโครงสร้างทางการปกครองแบบกระจายอำนาจค่อนข้างมาก โดยการปกครองในระดับสหพันธ์รัฐและการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญ³⁷ ของเยอรมัน โดยเฉพาะในส่วนของ การปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้วางหลักประกันการปกครองท้องถิ่น คือ การบัญญัติรับรองประเภทของการ

³⁵ คณะกรรมาธิการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา, “รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่ององค์กรวินิจัยคดีปกครอง,” บทบัญญัติ 51 (มีนาคม 2538) : 90.

³⁶ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 17.

³⁷ เวร่า เอดมันน์-คีเฟอร์, “การกระจายอำนาจในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” ใน การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย, หน้า 52.

ปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยพื้นฐานสำคัญคือการมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และยังได้บัญญัติเรื่องการคลังท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหลักประกันของรายได้ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นแม้ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ แต่ในทางปฏิบัติก็มีศาลปกครองที่เป็นองค์กรสำคัญในการประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่ให้ถูกแทรกแซงจากส่วนกลางเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

นอกจากนั้นในระบบสหพันธรัฐจะต้องมีสถาบันศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายทั้งของสหพันธรัฐและของมลรัฐขัดต่อรัฐธรรมนูญ และโดยที่หลักการปกครองตนเองถือเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของกฎหมายพื้นฐานเยอรมัน ดังนั้นจึงต้องมีองค์กรที่ชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญทั้งในระดับมลรัฐ และระดับสหพันธรัฐ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันการปกครองตนเองของท้องถิ่นในเยอรมันที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรปกครองตนเองสามารถฟ้องศาลสหพันธรัฐให้พิจารณาวินิจฉัยได้ว่าสิทธิในการปกครองตนเองตามมาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐถูกระทบกระเทือนโดยการกระทำของมลรัฐหรือสหพันธรัฐ เป็นต้น³⁸

2.2 ประเทศฝรั่งเศส

2.2.1 ความเป็นมา

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการจัดการปกครองในลักษณะรวมศูนย์อำนาจปกครอง โดยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองที่อำนาจปกครองกระจัดกระจายไปอยู่ที่ขุนนางต่างๆ³⁹ ระบบ

³⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ,” วารสารนิติศาสตร์ 25 (มีนาคม 2538) : 67.

³⁹ วิชัย ต้นศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 54.

ขุนนางต่าง ๆ นั้น ทำให้เกิดการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันระหว่างกษัตริย์กับขุนนางตลอดมา⁴⁰ ต่อมา ด้วยความสามารถของกษัตริย์ที่เข้มแข็ง ในปี ค.ศ. ที่ 16 โดยเฉพาะสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงสามารถรวมเอาเอกภาพของอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลางได้⁴¹

ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งยิ่งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 แล้วเกิดปัญหาความแตกแยกภายในชาติและมีภัยคุกคามจากนอกประเทศ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงแบ่งเขตการปกครองและกำหนดนโยบายการบริหารการปกครองให้มีลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ จากยุคปฏิวัติจนถึงปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองหลายครั้งและทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงก็จะมีรัฐธรรมนูญใหม่ จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 2 ได้บัญญัติว่า “ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐอันแบ่งแยกมิได้” ซึ่งแสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้อันเป็นลักษณะของรัฐเดี่ยวนั่นเอง

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสจัดระเบียบการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการที่ยาวนาน ในส่วนกลางประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจในการบริหารประเทศควบคุมไปกับนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ และมีรัฐมนตรีบริหารงานกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ แต่ละกระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้ไม่มีเป็นฐานะนิติบุคคล ในฝรั่งเศสรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในส่วนโครงสร้างภูมิภาคนั้นได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายปี ค.ศ. 1789 และปี ค.ศ. 1790 จังหวัดในฝรั่งเศสนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานภูมิภาคแล้วยังมีสถานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย

⁴⁰ โปยม จันทรัคคะ, “การปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศส,” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 7 (มกราคม 2510) : 93.

⁴¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ ๗ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 155.

ในส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกลางซึ่งมีการปกครองโดยระบอบศักดินา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในยุคกลางเกิดการขยายตัวทางการค้าและการขนส่ง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันของประชาชนในเขตเมืองใหม่ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองจากการเสี่ยงภัยต่าง ๆ โดยเฉพาะโจรสลัด⁴² ซึ่งการรวมกลุ่มในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมและมีความต้องการที่จะปกครองตนเองโดยอิสระ จึงเกิดเป็นเทศบาล (Commune) ขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการรวมกลุ่มกันของประชาชนในขอบเขตที่กว้างกว่าเทศบาลซึ่งต่อมาได้พัฒนาจนเป็นจังหวัด (Departement) ขึ้น การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสมีการพัฒนาโดยตลอด มีทั้งการรวมอำนาจและกระจายอำนาจสลับกันไปตั้งแต่ยุคก่อนปฏิวัติจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองการปกครองในขณะนั้น ๆ เป็นสำคัญ เช่น ในยุคก่อนปฏิวัติก็มีการรวมอำนาจอย่างมาก ต่อมาในยุคปฏิวัติก็มีการกระจายอำนาจอย่างสุดขีดขึ้น และในยุคคนโปเลียนก็ได้มีการรวมอำนาจอีกครั้ง จนกระทั่งปัจจุบันก็ได้มีการกระจายอำนาจอย่างมากอีกครั้ง เป็นต้น

2.2.2 รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) ได้บัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยการปกครองของสาธารณรัฐคือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) และดินแดนโพ้นทะเล การจัดตั้งหน่วยการปกครองอื่นให้กระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หน่วยการปกครองมีอำนาจปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาที่ได้รับการเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย”

⁴² อังรี ปีแรน, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมยุโรปสมัยกลาง, แปลโดย นัทรทิพย์ นาคสุภา และคนอื่น ๆ (กรุงเทพฯ ๑ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), หน้า 41-44.

ตามมาตรา 72 วรรคแรก เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนคือ เทศบาล และจังหวัด ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ได้ เช่น ภาค ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เป็นต้น⁴³

ตามมาตรา 72 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่รับรององค์การปกครองท้องถิ่นว่ามีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระ ซึ่ง “หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น” (le principe de la libre administration) นี้ได้รับการยอมรับจากตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในคำพิพากษาลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 ว่าเป็น “หลักกฎหมายที่มีค่าระดับรัฐธรรมนูญ” (le principe de la Valeur Constitutionnelle) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งหลายจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับหลักการปกครองตนเองได้⁴⁴

“หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น” มีนัยสำคัญ คือ⁴⁵

(1) มีความอิสระในการปกครองตนเองจากรัฐ ซึ่งหมายถึงท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นนั้น ๆ การมีบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือ และการคลังเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ท้องถิ่นสามารถออกนิติกรรมทางปกครอง และทำสัญญาได้ด้วยตัวเองด้วย

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 111.

⁴⁴ Francois Luchaire, Les fondements constitutionnelles de la decentralisation, (Paris : R.D.P. , 1982) : 1544, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับพิเศษ วันรพี 2535 22 (มีนาคม 2535) : 123.

⁴⁵ Jacques BOURDON, Jean-MARIE PONTIER et Jean-Claude RICCI, Droit des collectivites territoriales (Paris : PUF, 1987), p. 104, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสริมหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 23-24.

(2) ความมีอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น หรือองค์การมหาชน อิสระทั้งหลาย ซึ่งหมายถึงเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดแก่ท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้เลย เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน นอกจากนั้นก็ยังห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองอีกด้วย

นอกจากมาตรา 72 วรรคสอง จะได้กล่าวถึงการปกครองตนเองโดยอิสระของท้องถิ่น แล้วก็ยังได้กล่าวถึงองค์กรท้องถิ่นไว้ด้วย โดยกล่าวถึงเฉพาะแต่สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ได้กล่าวถึงฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส จะประกอบไปด้วย สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเสมอ

ส่วนมาตรา 72 วรรคสาม กล่าวถึงการกำกับ บัญชีของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นว่าต้องเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ของชาติเท่านั้น นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าการปกครองระดับภูมิภาคต้องมีอยู่ต่อไป เพราะในจังหวัดยังมีผู้แทนของรัฐอยู่ ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้ศาลปกครองและตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้จำกัดอำนาจส่วนกลางโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวนี้⁴⁶

2.2.2.1 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ปัจจุบัน โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่สำคัญมี 3 ประเภท คือ

- (1) เทศบาล (Commune)
- (2) จังหวัด (Departement)
- (3) ภาค (Region)

⁴⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 54.

ส่วนอำเภอ (Arrondissement) เป็นเขตการปกครองระดับรองลงมาของจังหวัด ไม่มีสภาที่มาจากการเลือกตั้งและไม่เป็นนิติบุคคล แต่มีนายอำเภอซึ่งจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกำกับดูแลเทศบาลในเขตนั้น ๆ ส่วนตำบล (Canton) ไม่มีความสำคัญในทางปกครอง แต่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเขตในการเลือกตั้ง เขตอำนาจทางศาล และเขตสำหรับเกณฑ์ทหารเท่านั้น⁴⁷ หน่วยการปกครองที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสจึงมีเพียง เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) และ ภาค (Region)

1. เทศบาล (Commune)

การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้นไม่ว่าท้องถิ่นจะเป็นเมืองหรือชนบท จะเต็มไปด้วยการปกครองรูปแบบเทศบาลทุกพื้นที่ และมีการจัดรูปองค์กรเหมือนกันหมด ซึ่งการจัดรูปองค์กรภายในเทศบาลจะประกอบไปด้วยฝ่ายสภาท้องถิ่นคือสภาเทศบาล และฝ่ายบริหารท้องถิ่นคือคณะเทศมนตรี ซึ่งมีนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเป็นองค์ประกอบสำคัญ เทศบาลในประเทศฝรั่งเศสมีประมาณ 36,000 แห่ง

(1) ฝ่ายสภาท้องถิ่น สภาเทศบาล กฎหมายเทศบาล ปี ค.ศ. 1884 ได้กำหนดให้แต่ละเทศบาลปกครองโดยสภาเทศบาลที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนั้น วาระสภาเทศบาลจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี⁴⁸ อำนาจหน้าที่สภาเทศบาลโดยทั่วไป เช่น การให้ความเห็นชอบอนุมัติในกิจการของเทศบาลได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับบริการสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ในเขตเทศบาล เป็นต้น

⁴⁷ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535), หน้า 50.

⁴⁸ ชิต นิลพานิช และ วิบูลย์ ตูลยาน, การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 4.

(2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ได้รับเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล ตามจำนวนที่สภาเทศบาลกำหนด โดยพิจารณาจากขนาดและเนื้อหาของเทศบาลซึ่งอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนั้นจะมีทั้งในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายแพ่ง-อาญา และในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเทศบาล เช่น มีอำนาจในการเสนอนโยบายร่างงบประมาณและทำสัญญาผูกพันต่าง ๆ รวมทั้งดูแลให้มีการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาลและรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย เป็นต้น

2. จังหวัด (Departement)

จังหวัดในประเทศฝรั่งเศสเป็นหน่วยทางการเมืองการปกครองที่สำคัญประเภทหนึ่ง ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้นประมาณ 100 จังหวัด จังหวัดมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง จัดเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลาง คือ ราชการส่วนภูมิภาค
- (2) เป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น⁴⁹

ก่อนปี ค.ศ. 1982 ภายในจังหวัดประกอบไปด้วยฝ่ายสภาท้องถิ่นคือสภาจังหวัด และฝ่ายบริหารท้องถิ่นคือผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมามีการปฏิรูปกฎหมายการกระจายอำนาจ ในปี ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยเปลี่ยนชื่อจากผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) เป็นกรรมการสาธารณรัฐ (Commissaire de la republique)⁵⁰ แต่ปัจจุบันกลับมาใช้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) อีก แต่ไม่ได้เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารท้องถิ่นเช่นเดิม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เฉพาะในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางในส่วน

⁴⁹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 160-161.

⁵⁰ โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 17.

ภูมิภาคและกำกับดูแลการปกครองโดยนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามกฎหมายปี ค.ศ. 1982 กำหนดให้ประธานสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาจังหวัดจากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าผู้บริหารในท้องถิ่นแทน ประธานสภาจังหวัดจึงทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นควบคู่กันไป หลังการปฏิรูปกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 จังหวัดจึงมีองค์กรดังนี้ คือ

(1) ฝ่ายสภาท้องถิ่น สภาจังหวัดจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน วาระสภาจังหวัดอยู่ได้คราวละ 6 ปี แต่ครั้งหนึ่งจะถูกจับสลากออกทุก ๆ 3 ปี และจะมีการเลือกตั้งเข้ามาใหม่แทน อำนาจหน้าที่สภาจังหวัดทั่วไป คือ ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารและเทศบาลภายในเขตตน และกำหนดอัตราการใช้บริการสาธารณะบางประเภท เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น ประธานสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งมาจากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปคือเป็นประธานของการประชุมสภาจังหวัด บริหารงบประมาณจังหวัด ทำหน้าที่เตรียมและนำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติ เป็นต้น

3. ภาค (Region)

เดิมภาคเป็นรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระอย่างหนึ่ง ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ภาคจึงเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามภาคก็เหมือนกับจังหวัด คือเป็นทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีองค์กรสำคัญคือ สภาภาค ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชากรในภาคนั้น ๆ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา คือ 6 ปี ส่วน ฝ่ายบริหารของภาคก็คือ ประธานสภาภาคซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกภาคด้วยตนเอง

จะเห็นได้ว่าในประเทศฝรั่งเศสรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเหมือนกันทั้งหมดทั่วประเทศ ทั้งนี้เป็นลักษณะโดยทั่วไปของประเทศในระบอบรัฐเดี่ยว นอกจากนั้นแล้วเขตของการปกครองส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นอาจจะเป็นเขตพื้นที่ที่ทับซ้อนอยู่ในเขตเดียวกันได้

ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคสอง คือ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีสภาพที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งทุกองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็จะประกอบไปด้วยสภาพที่มาจาก การเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ยัง ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารของท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ก่อนปี ค.ศ. 1982 การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมา จากการแต่งตั้งจากส่วนกลางมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปของฝรั่งเศส โดยทั่วไปมีดังนี้

- การฝึกฝนวิชาชีพ
- ที่อยู่อาศัย
- การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่
- การพัฒนาเมือง
- ท่าเรือและทางน้ำ
- การศึกษา
- การขนส่งนักเรียน
- กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย
- สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม เป็นต้น

ซึ่งได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน ทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นจัดทำเองหรือร่วมมือกันจัดทำ รวมทั้งการร่วมมือกันกับรัฐจัดทำด้วย โดยมีกฎหมายหลายฉบับ หลังจากปี ค.ศ.1982 เป็นต้นมา ได้กำหนดไว้

นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจจะรวมกลุ่มด้วยกันเองจัดตั้งสหการในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างได้โดยสหการนั้นจะเป็นองค์การมหาชนอิสระที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์การปกครองท้องถิ่น

2.2.2.2 รายได้ท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

รายได้ท้องถิ่นในฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนกับในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดเก็บภาษีของรัฐ รายได้ท้องถิ่นฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ⁵¹

(1) รายได้จากภาษีอากร องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีรายได้หลักจากภาษีอากร 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย และภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพ ซึ่งนอกจากภาษีดังกล่าวนี้แล้วองค์การปกครองท้องถิ่นยังมีอำนาจเพิ่มรายได้ของตัวเองอีกหลายทาง เช่น การเก็บภาษียรถยนต์ ภาษีสูราและเครื่องคัม เป็นต้น ซึ่งรายได้ประเภทนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นต่างมีอำนาจกำหนดอัตราภาษีเหล่านี้เหมือนกันได้ โดยรัฐจะกำหนดเพดานอัตราภาษีไว้ ส่วนการจัดเก็บภาษีต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีพื้นที่ทับซ้อนกัน ประชาชนจึงต้องเสียภาษีแต่ละประเภทให้ทั้งเทศบาล จังหวัด และภาคด้วย ในทางปฏิบัติท้องถิ่นไม่ได้จัดเก็บภาษีเองแต่รัฐจะเป็นผู้จัดเก็บให้ ซึ่งทำให้รายได้จากภาษีอากรของท้องถิ่นมีลักษณะที่ไม่อิสระเพราะต้องขึ้นอยู่กับรัฐ

(2) รายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีอากร รายได้อื่น ๆ ที่สำคัญประกอบด้วยรายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค และการประกอบการพาณิชย์ รายได้ชนิดนี้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจมาก แต่ส่วนใหญ่ท้องถิ่นจะมีทรัพย์สินค่อนข้างน้อย รายได้ประเภทนี้จึงไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร

(3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินกู้ แบ่งเป็นเงินกู้เพื่อการดำเนินงาน เงินกู้เพื่อการลงทุน เงินกู้เพื่อการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งรายได้ประเภทนี้ท้องถิ่นมีอิสระน้อยมาก

ส่วนรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นก็มีหลายประเภท เช่น รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน รายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายที่จำเป็น และรายจ่ายที่ต้องห้าม เป็นต้น ⁵²

⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “งบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส,” รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2 (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 131-134.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 134-139.

ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นในฝรั่งเศส มักจะไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ ดังนั้นในเรื่องรายได้ท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงมีอิสระค่อนข้างน้อย

2.2.2.3 การกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส

ในรัฐเดี่ยวนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐได้ ขอบเขตที่กล่าวถึงนี้คือ การกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวจะจำกัดเฉพาะการกระจายอำนาจทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระจายอำนาจทางการเมืองและศาลเหมือนในประเทศสหพันธรัฐ⁵³ และโดยที่รัฐเดี่ยวนั้นรัฐแต่ผู้เดียวที่ทรงอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้ เพราะรัฐมอบอำนาจบางส่วนให้เท่านั้น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจึงอยู่ที่การกำกับดูแลที่รัฐมีต่อท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่ต้องอยู่ภายในการกำกับดูแลของรัฐ⁵⁴ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแล ย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงอยู่ได้⁵⁵ ทั้งนี้เพราะหากปล่อยให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาดโดยปราศจากการกำกับดูแล ท้องถิ่นก็จะแปรสภาพจากองค์การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรัฐหรือมลรัฐไป ดังนั้นในทุกประเทศที่มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงต้องมีการกำกับดูแลท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย ซึ่งลักษณะของการกำกับดูแลอาจแตกต่างกันไป ตามแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของประเทศต่าง ๆ และแม้แต่ในระบบสหพันธรัฐก็มีการกำกับดูแลท้องถิ่น แต่ลักษณะของการกำกับดูแลจะมีลักษณะที่ไม่เข้มงวดเหมือนในระบบรัฐเดี่ยว

⁵³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 120.

⁵⁴ R.M. Jackson, The machinery of local government (New York : St. Martin 's Press, 1965), pp. 233-235.

⁵⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 84.

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสประสบความสำเร็จในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างเด็ดขาดฝรั่งเศสจึงถือว่าเอกภาพของรัฐสำคัญกว่าท้องถิ่น⁵⁶ ซึ่งแนวปรัชญาที่สำคัญที่สุดที่ฝังลึกอยู่ในจิตใจของชาวฝรั่งเศสก็คือ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของประเทศชาติกับความป็นประชาธิปไตย”⁵⁷ การกำกับดูแลจากรัฐในฝรั่งเศสจึงมีวิวัฒนาการมาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติถึงเรื่องนี้อย่างชัดเจนในมาตรา 72 วรรคสามว่า “ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครอง และการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย” บทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสามารถควบคุมกฎหมายที่ออกมาในลักษณะที่ให้อำนาจส่วนกลางเกินขอบเขตของการกระจายอำนาจ ในขณะที่เดียวกันศาลปกครองก็ใช้บทบัญญัตินี้ในการเพิกถอนการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบได้⁵⁸ ซึ่งระบบศาลปกครองฝรั่งเศสที่มีวิวัฒนาการมาช้านานนั้น ในสายตาและความรู้สึกของประชาชนชาวฝรั่งเศสถือว่า เป็นระบบที่เป็นหลักประกันและมีประสิทธิภาพในทางปกครองเป็นอย่างยิ่ง⁵⁹

บทบัญญัติในมาตรานี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือไปจากหลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่เป็นหลักประกันสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

⁵⁶ วิจารณ์ ว่างตาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 29.

⁵⁷ โปยม จันทรัคคะ, “การปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศส,” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า 90.

⁵⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 10 (เมษายน 2534), : 34.

⁵⁹ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Institute of Public Administration University of Thammasat, 1958), p. 77.

การกำกับดูแลนี้ท่าน Roland MASPEITOL และท่าน Pierre LAROQUE อดีตผู้พิพากษาศาลปกครองประจำสภาแห่งรัฐ (Conseil D' etat) ได้กล่าวว่า “ในรัฐเดี่ยวนั้นการกระจายอำนาจไม่อาจดำเนินไปได้โดยปราศจากการกำกับดูแล และไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากการกระจายอำนาจ”⁶⁰ และยังได้ให้คำนิยามว่า “การกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่า เหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”⁶¹

มาตรการการกำกับดูแลท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(1) การให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัติ นิติกรรมบางประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้

(2) การสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้ง นิติกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางประเภทอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือยับยั้งได้ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจร้องขอต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้

(3) การดำเนินการแทน ในกรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และองค์กรผู้กำกับดูแลได้เตือนให้ดำเนินการดังกล่าวแล้วแต่ยังเพิกเฉยอยู่ องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแล สามารถเข้าดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่นได้

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

(1) การสั่งพักราชการ การสั่งพักราชการโดยองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ถูกสั่งพักราชการอาจร้องขอศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

⁶⁰ Roland MASPEITOL et Pierre LAROQUE, *La tutelle administrative* (Recueil: Sirey, 1930), pp. 9-10, อ้างถึงใน โภคิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการบริหารราชการ, ” รัฐสภาสาร 33 (สิงหาคม 2528) : 12.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

(2) การเข้าดำเนินการแทน องค์การผู้มีอำนาจกำกับดูแลอาจเข้าดำเนินการแทนผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนด

ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นเป็นลักษณะของการกำกับดูแลก่อนปี ค.ศ. 1982 ซึ่งองค์การผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย เนื่องการกระทำและเหนือองค์การและบุคคลอย่างกว้างขวาง แต่ต่อมาเมื่อมีกฎหมายฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ได้มีการยกเลิกการกำกับดูแลทั้งในด้านเหนือการกระทำ ทั้งในด้านเหนือองค์การและบุคคล และในด้านการคลัง เว้นแต่กรณีการดำเนินการแทน ซึ่งกฎหมายปี ค.ศ. 1982 ยังคงหลักการเดิมไว้⁶² ในปัจจุบันนิติกรรมขององค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลปกครอง องค์การผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิก หรือยับยั้งการกระทำใดของท้องถิ่นได้อีกต่อไป องค์การผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจแต่เพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้นเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ของท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการคลัง กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ได้มีการจัดตั้งศาลบัญชีระดับภาคขึ้น (Les chambres regionales des comptes) ทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินของท้องถิ่น โดยอำนาจของศาลบัญชีภาค แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ⁶³

- ศาลบัญชีภาคมีอำนาจควบคุมงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น (ทำหน้าที่เสมือนควบคุมองค์กรฝ่ายบริหาร)

⁶² Rene Chapus , Droit administratif general. T.I. 3 th ed. (Montchrestien, 1987), pp. 316-317, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดและหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 10.

⁶³ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส,” รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2 (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 79-80.

- ศาลบัญญัติภาคมีหน้าที่พิพากษาบัญชีขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (ทำหน้าที่เป็นศาล)
- ศาลบัญญัติภาคสามารถเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ โดยตรงต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอำนาจตน (ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา)

จากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมอำนาจปกครองค่อนข้างมาก โดยมีการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยเขตการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอาจทับซ้อนกันได้ ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางหลักประกันการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญหลายประการ เช่น การรับรองประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศไว้ และบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองตนเองโดยอิสระของท้องถิ่น ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับถึงหลักการดังกล่าวด้วย ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ได้มีการบัญญัติรับรองว่าต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเฉพาะรูปแบบสภา แต่ในส่วยรายได้ท้องถิ่นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้แต่มีศาลบัญญัติคอยดูแลในเรื่องดังกล่าว ในส่วนของการกำกับดูแลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้อาศัยบทบัญญัตินี้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่สำคัญในการจำกัดอำนาจของส่วนกลาง

2.3 ประเทศเนเธอร์แลนด์

2.3.1 ความเป็นมา

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในอดีตมีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของแคว้นต่าง ๆ ที่มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยการรวมตัวกันนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการรุกรานจากชาติอื่น และเพื่อผล

ประโยชน์อื่นรวมกัน⁶⁴ ต่อมาภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1795-1813) ความเป็นอิสระของแคว้นต่าง ๆ ที่มารวมกันก็หมดไป แต่ได้พัฒนาไปสู่การรวมตัวเป็นรัฐเดี่ยวขึ้น แม้ต่อมาฝรั่งเศสจะหมดอิทธิพลไป แต่แนวความคิดในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางก็ยังคงมีอยู่ ประเทศเนเธอร์แลนด์จึงละทิ้งรูปแบบของรัฐที่เป็นมาแต่เดิม โดยเลือกแนวความคิดที่เป็นรัฐที่มีการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแทน⁶⁵ จนพัฒนามาเป็นรูปแบบของรัฐเดี่ยวในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศเนเธอร์แลนด์จัดระเบียบการปกครองเป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส คือ มีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ในส่วนกลางเนเธอร์แลนด์มีการปกครองในระบอบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุข ในส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายปี ค.ศ. 1850 แบ่งเป็น 11 จังหวัด

ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีวิวัฒนาการมาจากปลายยุคกลางซึ่งมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เกิดการรวมตัวกันของพลเมืองที่มีความเกี่ยวพันกันเป็นอย่างมาก จนก่อให้เกิดเป็นระบบเทศบาลขึ้น ส่วนแคว้นต่าง ๆ ที่มารวมตัวกันก็ได้พัฒนาขึ้นจนเป็นจังหวัด พื้นฐานการปกครองของเนเธอร์แลนด์ถูกวางโดย J.R. Thorbecke ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญที่ทำให้เนเธอร์แลนด์พัฒนาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ โดยเป็นผู้วางรากฐานของกฎหมายเทศบาลปี ค.ศ. 1851 และกฎหมายจังหวัด ปีค.ศ. 1850 ขึ้นมา โดยมีหลักการกระจายอำนาจทางเขตแดนที่สำคัญ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรวมระบบรัฐ จังหวัด เทศบาลเข้าด้วยกัน ให้เป็นการปกครองในระบบเดียวกันทั้งประเทศ

⁶⁴ *The Kingdom of The Netherlands : Fact and figures*, p. 25.

⁶⁵ A. Kleijn, "The administrative organization of The Netherlands," in *Planning and development in The Netherlands Vol. 1* (1962-1963), p. 38.

2.3.2 รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1983) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 123-132 ซึ่งมีหลักการดังนี้คือ

“มาตรา 123 (1) การจัดตั้งและยุบเลิกจังหวัดและเทศบาลจะทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) การปรับปรุงแก้ไขเขตแดนของจังหวัดและเทศบาลจะถูกกำหนด โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 124 (1) อำนาจของจังหวัดและเทศบาลในการวางกฎเกณฑ์และการบริหารกิจการภายในเขตอำนาจ จะถูกใช้โดยผ่านองค์กรบริหารของตนเอง

(2) การบัญญัติกฎข้อบังคับและการบริหารกิจการภายในองค์กรบริหารของจังหวัดและเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย

มาตรา 125 (1) สภาจังหวัด สภาเทศบาล จะเป็นองค์กรบริหารจังหวัด เทศบาลตามลำดับ และมีการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) การบริหารจังหวัดประกอบด้วยคณะผู้บริหารจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด (King's Commissioner) การบริหารเทศบาลประกอบด้วยคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี (Burgomaster)

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี จะเป็นประธานการประชุมของสภาจังหวัดและสภาเทศบาลตามลำดับ

มาตรา 126 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกควบคุมดูแลโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และคำสั่งที่เป็นทางการที่ออกโดยรัฐบาล

มาตรา 127 สภาจังหวัดและสภาเทศบาลสามารถออกกฎหมายของตนเองได้ เว้นแต่ในกรณีเฉพาะที่กฎหมายระบุห้ามไว้

มาตรา 128 ยกเว้นในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123 อำนาจซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา 124 (1) สภาจังหวัด สภาเทศบาลอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 125 ได้

มาตรา 129 (1) สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล จะถูกเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในเขตจังหวัด เทศบาลนั้น ๆ ...

- (2) สมาชิกจะได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วนภายในเขตนั้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (3) ให้นำบทบัญญัติมาตรา 53 วรรค 2 และมาตรา 59 มาใช้
- (4) สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลจะอยู่ในวาระ 4 ปี ยกเว้นกฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น...

มาตรา 130 สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สิทธิในการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล อาจอนุญาตให้กับผู้ที่มีสัญชาติเนเธอร์แลนด์ได้...

มาตรา 131 ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี จะได้รับการแต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 132 (1) ส่วนประกอบและอำนาจขององค์กรบริหารจังหวัด, เทศบาล จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย

- (2) การกำกับดูแลองค์กรบริหาร จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย
- (3) มติขององค์กรบริหารจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเฉพาะในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย
- (4) มติขององค์กรบริหารจะถูกเพิกถอนได้โดยพระราชกฤษฎีกาและโดยเหตุผลที่ขัดต่อกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะ

(5) บทบัญญัติในเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับกฎข้อบังคับและการบริหาร ซึ่งอยู่ในมาตรา 124 (2) จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย บทบัญญัติที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงมาตรา 125 , มาตรา 127 ได้ในกรณีขององค์กรบริหารของจังหวัด, เทศบาล ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(6) การจัดเก็บภาษีโดยองค์กรบริหารจังหวัด, เทศบาล ความสัมพันธ์ทางการเงินกับรัฐบาลจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหลายมาตราเพื่อความชัดเจน และรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ได้บัญญัติรับรองถึงประเภทของการปกครองท้องถิ่นว่ามีเพียง 2 ประเภท คือ จังหวัด และเทศบาล (มาตรา 123) ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็บัญญัติว่า ให้ประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยเน้นอำนาจอยู่ที่สภาท้องถิ่นเป็นหลัก โดยระดับจังหวัดจะมีตัวแทนจากส่วนกลางเข้าร่วมเป็นผู้บริหาร

ท้องถิ่นและเป็นประธานการประชุมด้วย (มาตรา 125) ในส่วนของอำนาจในการตรากฎหมายก็บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 127 นอกจากนี้ก็ได้บัญญัติถึงที่มาของสภาท้องถิ่นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งด้วย (มาตรา 129) นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติรับรองอำนาจจากส่วนกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นให้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 132) และได้รับรองอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไว้อีกด้วย (มาตรา 132 (6))

2.3.2.1 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 123 ว่ามี 2 ประเภท คือ จังหวัด และเทศบาล

1. จังหวัด

ประเทศเนเธอร์แลนด์แบ่งเป็น 11 จังหวัด การบริหารในแต่ละจังหวัดประกอบไปด้วย สภาจังหวัด ผู้บริหารจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁶ ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

(1) ฝ่ายสภาท้องถิ่น สภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในจังหวัด เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสภาจังหวัด คือ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในจังหวัด ควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร

(2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น การบริหารงานจังหวัดประกอบด้วย คณะผู้บริหารจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายบริหารจังหวัดนั้นสภาจังหวัดจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกฝ่ายบริหารโดยเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดนั่นเอง โดยให้อยู่ในวาระ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปคือ เป็นผู้ดำเนินการบริหารงานของจังหวัด และรับผิดชอบการจัดเตรียมงานและการปฏิบัติตามกฎหมายของจังหวัด นอกจากนี้กฎหมายยังมอบหมายให้ฝ่ายบริหารจังหวัดรับผิดชอบควบคุมดูแลเทศบาลด้วย เพราะกฎหมายของเทศบาลบางฉบับต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารของจังหวัดด้วย

⁶⁶ The Kingdom of The Netherlands : Fact and figures, p. 26.

และฝ่ายบริหารของจังหวัดอาจขอร้องให้กษัตริย์ระงับหรือยกเลิกมติของเทศบาลได้ ถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องที่ขัดแย้งกับกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะ

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับแต่งตั้งจากกษัตริย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดมี 2 ฐานะ คือในฐานะตัวแทนส่วนกลาง และในฐานะส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งประธานสภาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปคือ ตรวจสอบการทำงานของเทศบาลและรายงานไปยังรัฐมนตรีมหาดไทย ดูแลความสงบเรียบร้อยสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีอำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยเสนอชื่อไปยังรัฐมนตรีมหาดไทย ซึ่งจะเป็นผู้เสนอชื่อให้กษัตริย์แต่งตั้งในที่สุด

ในเนเธอร์แลนด์สภาจังหวัดจะมีอำนาจมาก โดยมีอำนาจบริหารงานโดยอิสระจากส่วนกลางเกี่ยวกับผลประโยชน์ของจังหวัด ในขณะที่เดียวกันก็มีภาระที่จะต้องมีส่วนร่วมในงานของส่วนกลางด้วย ประธานสภาจังหวัดและฝ่ายบริหารจังหวัดต้องรับผิดชอบร่วมกันหรือเป็นรายบุคคลต่อสภาจังหวัดในการกระทำทางบริหารของตน และต้องจัดหาข้อมูลทุกอย่างที่สภาจังหวัดต้องการ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายที่ออกโดยสภาจังหวัดต้องไม่ขัดแย้งกับมาตรการของการปกครองส่วนกลาง กษัตริย์จะมีอำนาจระงับหรือยกเลิกมาตรการหรือกฎหมายของจังหวัดที่ขัดแย้งกับกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะเสมอ

2. เทศบาล

โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี⁶⁷ ทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

- (1) ฝ่ายสภาท้องถิ่น สภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในเทศบาล สภาเทศบาลเป็น

⁶⁷ Ibid, p. 27-28.

ตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลจะถูกเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง มีวาระ 4 ปี ขนาดของสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตคน อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสภาเทศบาล คือ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในเขตของตน เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น คณะเทศมนตรี การบริหารงานเทศบาลประกอบด้วยคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี สภาเทศบาลจะเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรีจากสมาชิกของสภาเทศบาลเองทุก ๆ 4 ปี อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของฝ่ายบริหาร คือ การปฏิบัติตามมติสภาเทศบาล เป็นต้น กษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีโดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี นายกเทศมนตรีจะเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นประธานสภาเทศบาล ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในการลงนามในเอกสารทั้งหมด เป็นต้น

ในส่วนของสภาเทศบาลสามารถที่จะออกเทศบัญญัติได้อย่างอิสระในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ออกโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐและจังหวัดจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของเทศบาล

2.3.2.2 รายได้ท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์

รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์รับรองให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีของจังหวัดและเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายมาตรา 132 (6) รายได้ของจังหวัดและเทศบาลประกอบด้วย⁶⁸ ภาษีประจำ ซึ่งใช้บันทึกค่าใช้จ่ายประจำ และภาษีทุนซึ่งใช้บันทึกค่าใช้จ่ายในบางรายการ เช่น การก่อสร้าง ถนน ศาลาว่าการเมืองหรือหมู่บ้าน หรือโรงละคร ภาษีทุนจึงใช้เพื่อบันทึกการลงทุนทุกอย่างที่ต้องกู้ยืมเงินมาลงทุน อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับดอกเบี้ย และการคืนเงินต้นที่กู้ยืมมานี้ต้องลงในบัญชีประจำ

⁶⁸ Ibid, p. 34.

1. รายได้ของจังหวัดแบ่งเป็น

- (1) รายได้จากภาษีอากร เป็นภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน บริการสาธารณะของจังหวัด ภาษีรถยนต์ ค่าธรรมเนียมจากการทำพาสปอร์ตและใบขับขี่ เป็นต้น
- (2) รายได้จากกองทุนของจังหวัด จังหวัดทั้ง 11 จังหวัด ต่างได้รับอนุมัติเงินประจำปี จากกองทุนของจังหวัด โดยคำนึงถึงสัดส่วนของประชากร (40 เปอร์เซ็นต์) พื้นที่ (22.5 เปอร์เซ็นต์) และขนาดความยาวของถนนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของจังหวัด (2.5 เปอร์เซ็นต์) ส่วนที่เหลืออีก 35 เปอร์เซ็นต์นั้น แบ่งเป็น 11 ส่วนเท่ากัน
- (3) เงินที่ได้รับอนุมัติเป็นพิเศษ จังหวัดได้รับเงินอนุมัติจากรัฐที่วัตถุประสงค์พิเศษ ต่างหากด้วย เช่น เพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันพลเรือน หรือ มลพิษ ทางอากาศ เป็นต้น

2. รายได้ของเทศบาล แบ่งเป็น

- (1) รายได้จากภาษีอากร ภาษีนี้โดยหลักแล้วเทศบาลจัดเก็บมาจากทรัพย์สินที่อยู่ใน เทศบาล แต่เทศบาลมีสิทธิเก็บภาษีอื่น ๆ เช่น การท่องเที่ยว การให้บริการที่פקแก่คนที่ไม่ได้อยู่ใน เขตเทศบาล ใบอนุญาตในการเลี้ยงสุนัข ไฟฟ้า ประปา การเก็บขยะ เป็นต้น มติของสภาเทศบาล ในการนำมาใช้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาษีต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐ
- (2) กองทุนเทศบาล รัฐจะแบ่งสรรรายได้จำนวนที่แน่นอน ซึ่งเป็นสัดส่วนจากเงิน ภาษีของรัฐมาให้แก่กองทุนเทศบาล ตามพระราชบัญญัติแบ่งสรรทางการคลัง ค.ศ. 1960 ซึ่งจะ ถูกกำหนดโดยรัฐในแต่ละปี ขนาดของเงินที่อนุมัติโดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับสถานะการคลังเทศบาล
- (3) เงินอนุมัติพิเศษ เทศบาลอาจได้รับเงินอนุมัติพิเศษจากงบประมาณของกระทรวง ต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดคือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตำรวจเทศบาล การศึกษาในระดับสูง เป็นต้น ซึ่งใน ปัจจุบันรายได้ของเทศบาล 90 เปอร์เซ็นต์ มาจากรัฐบาลกลาง

2.3.2.3 การกำกับดูแลองค์การองค์กรปกครองท้องถิ่นใน เนเธอร์แลนด์

การกำกับดูแลท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 132 (2), (3) และ (4)

มาตรา 132 (2) บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรบริหาร จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย

(3) มติขององค์กรบริหาร จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเฉพาะในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(4) มติขององค์กรบริหาร จะถูกเพิกถอนโดยพระราชกฤษฎีกา และโดยเหตุผลที่ขัดต่อกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะ”

การกำกับดูแลในเนเธอร์แลนด์ ที่สำคัญ คือ

1. การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ เช่น

- กฎหมายเทศบาลบางฉบับต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารของจังหวัด สภามหาวิทยาลัยของรัฐได้ ถ้าฝ่ายบริหารจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณ เป็นต้น

- การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาษี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐ เป็นต้น

2. การยกเลิกเพิกถอน เช่น

- กฎหมายของจังหวัดต้องไม่ขัดกับมาตรการการปกครองส่วนกลาง รัฐมีอำนาจระงับหรือยกเลิกกฎหมายของจังหวัดที่ขัดแย้งกับกฎหมายส่วนกลางหรือประโยชน์สาธารณะ

- ฝ่ายบริหารของจังหวัดอาจร้องขอให้กษัตริย์ระงับหรือยกเลิกมติหรือกฎหมายของเทศบาลได้ ถ้าเห็นว่าขัดแย้งกับกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะ

- กษัตริย์อาจระงับหรือยกเลิกมติของสภาเทศบาลซึ่งขัดต่อกฎหมายหรือประโยชน์สาธารณะได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

การกำกับดูแลในเนเธอร์แลนด์มีลักษณะดังนี้คือ ส่วนกลางมีอำนาจมากในการกำกับดูแลทั้งจังหวัด และเทศบาล นอกจากนั้นในระดับเทศบาลยังให้จังหวัดคือฝ่ายบริหารจังหวัดกำกับดูแลเทศบาลอย่างใกล้ชิดอีกด้วย ซึ่งในเนเธอร์แลนด์ถือว่ามาตรการดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งผู้ถูกกำกับดูแลอาจร้องขอต่อศาลปกครองให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบได้ แต่โดยที่ประเทศเนเธอร์แลนด์เคยได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ระบบศาลปกครองในเนเธอร์แลนด์จึงมีลักษณะหลากหลาย โดยเป็นการผสมผสานระหว่างระบบร้องทุกข์ของศาลปกครองฝรั่งเศส ระบบศาลปกครองแบบเยอรมัน และระบบศาลเดี่ยวแบบอังกฤษ

ศาลปกครองของเนเธอร์แลนด์ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 73-75 ในปัจจุบัน
องค์กรวินิจฉัยหรือพิพาททางปกครองในประเทศเนเธอร์แลนด์มีอยู่ 5 ประเภท คือ ⁶⁹

1. ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองบางประเภท และมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย (อิทธิพลจากระบบอังกฤษ)
2. ศาลปกครองเฉพาะเรื่องที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเฉพาะเรื่อง เช่น “สภาองค์กรกลางพิจารณาอุทธรณ์” ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เกี่ยวกับข้าราชการและสวัสดิการสังคม
3. สภาผู้บริหารของจังหวัด พิจารณาคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำของเทศบาล
4. สถาบันพระมหากษัตริย์ (หรือราชินี) มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองของเทศบาล จังหวัด และรัฐมนตรี โดยมี “คณะพิจารณาร้องทุกข์” ในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์และเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นระบบเดียวกับ “ระบบสงวนอำนาจวินิจฉัย” ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐฝรั่งเศสหรือในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบันของไทย
5. คณะพิจารณาคดีปกครองในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองบางประเภท

นอกจากมีศาลปกครองเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นแล้ว ประเทศเนเธอร์แลนด์ยังมีระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Chamber of audit) ที่เป็นอิสระคอยตรวจสอบทางการเงิน การคลังของรัฐและท้องถิ่นด้วยโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 76-78 ซึ่งความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ฯ จากฝ่ายบริหารของรัฐบาล ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบัญชีนับตั้งแต่ ค.ศ. 1927 เป็นต้นมา

⁶⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “120 ปี ‘แก่น์ซิลออฟสเตด’ : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417-2537),” วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ (เล่ม 13 ตอน 1), หน้า 85.

จากวิวัฒนาการความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าประเทศเนเธอร์แลนด์ได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสจึงเป็นระบบที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์มาก โดยในส่วนของ การปกครองท้องถิ่นแม้จะได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา โดยกำหนดรายละเอียดไว้ อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การปกครองท้องถิ่นเนเธอร์แลนด์ถูกกำกับดูแลเป็นอย่างมาก ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในระดับเทศบาลยังให้ฝ่ายบริหารของจังหวัดมีอำนาจ กำกับดูแลเทศบาลด้วย การปกครองท้องถิ่นเนเธอร์แลนด์จึงถูกกำกับดูแลทั้งในด้านการบริหาร การปกครอง และการเงินการคลัง แต่ก็มีศาลปกครองซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ และระบบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกันความเป็นอิสระได้ในระดับหนึ่ง ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ไม่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นในประเทศเยอรมันหรือฝรั่งเศสเพราะถือว่าการ กระทำทางนิติบัญญัติคือฝ่ายสภามีหน้าที่ต้องระมัดระวังไม่จัดทำกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁷⁰

จากการศึกษาถึงสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการ ปกครองท้องถิ่นและประสบการณ์ของระบบรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศที่มี วิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นมายาวนาน โดยทั่วไปแล้วพบว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศจะมีลักษณะที่แตกต่าง กัน ทั้งนี้จากเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และสภาพทางสังคม การเมืองการปกครอง ที่ต่างกัน แต่โดยที่ในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นที่ถือกำเนิดขึ้นโดยธรรมชาติของชุมชน ระบบการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนที่จะมี การปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ดังนั้นระบบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบที่ สมบูรณ์และเป็นการกระจายอำนาจอยู่แล้วในตัว และเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เกิดการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติขึ้น⁷¹ ทำให้ในต่างประเทศมีประสบการณ์การบริหารการ

⁷⁰ สมภพ โทระกิตย์, “การควบคุมกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ”, วารสารนิติศาสตร์ (มิถุนายน, 2513), : 4.

⁷¹ อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของ ประเทศไทย (กรุงเทพ ฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 45.

ปกครองท้องถิ่นที่ยาวนาน⁷² อันส่งผลต่อการนำเอาหลักการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจะพบว่า

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ จะมีลักษณะที่แน่นอนและชัดเจนสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจรวมทั้งเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้น ๆ และส่งผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ทำให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินไปได้ด้วยดี

2. การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสัมพันธ์และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3. มีองค์กรที่สำคัญที่ประกันความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลบัญชี หรือระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ซึ่งจะได้นำลักษณะดังกล่าวนี้มาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷² อมร จันทรมบูรณ์, “การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเพียงใด”, ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 322.