

บทที่ 1

บทนำ



1. สภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งคือ การรับรองให้มีการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการที่จะพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นได้ทั้งการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองตนเองในอันที่จะตอบสนองความต้องการทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงของท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐ¹ และเป็นได้ทั้งการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ² โดยเฉพาะเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนได้เป็นอย่างดีจนมีคำกล่าวที่ว่า “ประเทศใดจะเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ ถ้าไม่มีการปกครองตนเองของท้องถิ่น”

ตามความเป็นจริงโดยทั่วไปก็ได้มีการยอมรับกันจนเป็นหลักสากลแล้วว่าหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากทฤษฎีและแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) ซึ่งต่างจากหลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) หลักการ

¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535), คำนำ.

² ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 179.

กระจายอำนาจปกครองก็คือ หลักการที่ส่วนกลางให้อิสระแก่ท้องถิ่นบางส่วนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้³ หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่นมีมากเพียงใด ย่อมส่งผลถึงความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของการปกครองในระดับชาติมากขึ้นเพียงนั้น⁴

ความสำคัญของหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้เป็นที่ยอมรับกันอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปที่มีรากฐานการปกครองตนเองของท้องถิ่นมาช้านาน ได้มีการตรากฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (The European Charter of Local Self-government 1985) ขึ้น และต่อมาสหภาพองค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างประเทศก็ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวโดยมีการประกาศเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration of Local Self-government 1985) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้นเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญพื้นฐานอันจะขาดเสียมิได้สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นในหลายประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าและถือว่าการกระจายอำนาจเป็นหัวใจสำคัญของการปกครอง⁵ จึงได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ อันเป็นการให้ความสำคัญต่อหลักการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกฎหมายสำคัญสูงสุดในการปกครองรัฐ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใน

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2535 22 (มีนาคม 2535) : 122.

⁴ ชวงส์ ฉายะบุตร, “อำนาจอิสระกับการปกครองท้องถิ่น,” นิตยสารท้องถิ่น 1 (มกราคม 2532) : 5.

⁵ ชวงส์ ฉายะบุตร, “การพัฒนาการปกครอง,” วารสารสังคมศาสตร์ (ธันวาคม 2507) : 99.

ส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไปเพราะรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศย่อมจะเป็นไปตามสภาพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ขนบธรรมเนียมประเพณี และระบบการปกครองของรัฐในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามต่างก็เป็นที่ยอมรับกันในหลักการว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจย่อมต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกันเสมอ ในฐานะที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุด ที่มีค่าบังคับเหนือบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายภายในรัฐ ซึ่งกฎหมายอื่นใดจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นหรือรับรองให้มีขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงต้องมีความสัมพันธ์ สอดคล้อง และไม่ขัดแย้งกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านเนื้อหาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหากมีองค์การบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพเพียงพอก็ย่อมจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ ดำเนินไปได้ด้วยดีและมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทยนั้นนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็ได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้น 15 ฉบับ โดยไม่นับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม⁶ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาบางฉบับก็ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบางฉบับก็มีบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยบ้าง⁷ หมวดแผนวนโยบายแห่งรัฐบ้าง⁸ มีเพียงรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับเท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยได้มีการบัญญัติรับรองแยกไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหาก คือ

⁶ สมยศ เชื้อไทย, “ความเป็นมาและสรุปหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ,” รพีสาร 2 (มกราคม-มีนาคม 2536) : 107.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 36.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 70 เป็นต้น.

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 9 มาตรา 214-217
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 หมวด 9 มาตรา 180-183
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวด 9 มาตรา 196-199 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับกันอยู่ในปัจจุบัน โดยในส่วนของกรอบท้งถิ่นก็ยังคงมีบัญญัติไว้ใน หมวด 9 มาตรา 196-199 เช่นเดิม

ส่วนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่อดีตก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นในหลายรูปแบบ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีผลบังคับใช้อยู่ด้วยกัน 6 รูปแบบคือ

1. พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
6. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า “การจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในที่นี้ก็คือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายนั่นเอง

ดังนั้นในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวในแต่ละครั้งนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการของความสอดคล้องกันกับลักษณะเนื้อหาและเจตนารมณ์ตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ทุกประการ

แต่จากสภาพการณ์ที่ปรากฏในประเทศไทยนั้นพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นไทยมักจะมีลักษณะที่ขัดแย้งและไม่สอดคล้องกัน เพราะผู้มีอำนาจในประเทศไทยมักจะไม่ค่อยจะมีนโยบายที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนประกอบของการปกครองที่มีหน้าที่รองรับอำนาจจากส่วนกลางเท่านั้น และมักจะเห็นว่าเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญสังเกตได้จากกรณีที่ส่วนกลางเข้าแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในแทบทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น นอกจากนี้สภาวะการณ์ทางการเมืองการปกครองไทยก็ได้มีการปฏิวัติล้มล้างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหลายครั้ง ทำให้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นฉบับถาวรมีเพียงไม่กี่ฉบับและคงอยู่ได้ไม่นาน การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับความเอาใจใส่และเอาใจจริงน้อยมาก และประการที่สำคัญที่สุด คือ การที่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในลักษณะที่ทั้งเหมือนกันและแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายในแต่ละระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนั้นมีผลใช้บังคับด้วย

จากสภาพดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะที่สับสน ไม่ชัดเจน และขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ นอกจากนี้การบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบันที่ทุกฝ่ายต่างให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจโดยการศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการศึกษาวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศไทย

4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีความเหมาะสม สอดคล้อง และสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ

3. สมมติฐาน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกันเสมอ ในลักษณะที่ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่ได้รับรองถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นกฎหมายสำคัญสูงสุดที่มีค่าบังคับเหนือบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายภายในรัฐ กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายจึงต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งในด้านเนื้อหาและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับประเทศไทยปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลาที่ได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแยกเป็นหมวดต่างหากนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2517 , พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 ก็คือ ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นจึงสมควรทำการศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นกับกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยให้มีความเหมาะสม สอดคล้อง และสัมพันธ์กันตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สมตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น โดยจะศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2517, ปี พ.ศ. 2521, ปี พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นไทยทั้ง 6 ฉบับ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องบางฉบับเท่านั้น แต่จะไม่ศึกษาถึงปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพราะจำกัดขอบเขตเฉพาะปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าหากรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกันตามหลักการกระจายอำนาจ ย่อมจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามอุดมการณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้าจากตำรากฎหมายของไทย ต่างประเทศ บทความ วารสาร และ เอกสารทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยทำให้ทราบถึงแนวความคิดพื้นฐาน ทฤษฎีหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันมีความสำคัญมาก เพราะรัฐมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจมากขึ้น
2. ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและปัญหาต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญกับองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีลักษณะที่สัมพันธ์และสอดคล้อง เหมาะสมหรือบกพร่องอย่างไร ทำให้

เห็นภาพรวมของปัญหา และเกิดความเข้าใจเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหามุ่งในเรื่องดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

3. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าวิจัยในเชิงนิติศาสตร์เกี่ยวกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันมีอยู่น้อยมากอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย