



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การบริหารท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย ดร.ฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ
รหัส ๖๒๐๗๐๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อเรื่อง การบริหารท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม

ชื่อผู้เขียน ดร.ฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ^๑

บทนำ

การบริหารงานท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการให้ความเป็นธรรม ความเสมอภาคและความยุติธรรมในการบริหารองค์กร เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน การดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยยึดหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติราชการ

หลักนิติธรรม คือ หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบัน และหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นสาธารณะหรือเอกชน รวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบของกฎหมายที่ได้ประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาค และสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและการปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันของกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย

การบริหารท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมถือเป็นหลักการบริหารปกครองของอารยประเทศที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือมาช้านานถึงความชอบธรรมของผู้ปกครองว่า รัฐจะดำเนินการใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หมายถึง รัฐต้องมีอำนาจจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจอันถูกจำกัดของรัฐนั้นอาจถูกจำกัดมาตั้งแต่ต้นโดยรัฐธรรมนูญแล้ว หรือจะบัญญัติปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในภายหลังก็ได้ การที่ต้องจำกัดอำนาจรัฐเนื่องจากเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล อำนาจหน้าที่ของรัฐนั้นจะไม่ไปก้าวล่วงหรือแทรกแซงองค์กรหรือหน่วยงานอื่น และหลักนิติธรรมนี้จะเป็นการป้องกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการใด ๆ ตามความพึงพอใจโดยมิได้ยึดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๑ ดร.ฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ ปริญญาคุษุภบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลายอย่าง เช่น หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้านกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมตามกฎหมาย รวมทั้งคำแปลอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกันนี้ แต่คำแปลที่เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทยในปัจจุบัน คือ หลักนิติธรรม

ประเทศไทยให้ความสำคัญในหลักนิติธรรมเป็นอย่างมาก โดยกำหนดว่าการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่สำคัญจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” นอกจากนี้แล้ว หลักนิติธรรมยังถือเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับด้วย โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” โดยวรรคสองยังบัญญัติด้วยว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมสากล ว่าการปกครองโดยกฎหมายนั้นคือการวางกติกาเอาไว้เพื่อใช้กับบุคคลทุกคนที่อยู่ในอำนาจบังคับตามกฎหมายของประเทศนั้น และจะใช้บังคับกับทุกกรณีที่เข้าองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของกฎหมาย ตลอดเวลาที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ไม่ใช่การออกคำสั่งของรัฐบาลีปติย์ในรูปของ “กฎหมาย” ที่มุ่งจะใช้บังคับต่อบุคคลหรือกรณีที่มีอำนาจรัฐนั้นหมายจะตั้งใจใช้อำนาจบังคับโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรม

แม้ว่าจะมีการระบุคำว่า หลักนิติธรรม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ก็ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือแนวทางการปฏิบัติของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนตามบริบทของสังคมประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารประเทศ นักการเมืองและภาคส่วนต่าง ๆ ก็มีการกล่าวอ้างถึงหลักนิติธรรมกันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การศึกษาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรม รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมิติต่างต่าง ๆ แก่ประชาชนจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ต่อมาใน ค.ศ.๑๘๘๕ ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมไว้ ๓ ประการคือ

๑. ความสูงสุดของกฎหมาย บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดตามกฎหมายซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิพากษา

๒. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยมาตรฐานเดียวกัน

๓. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณี ของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการ ที่สำคัญในต่างประเทศอีกหลายคน ที่ให้ความหมายของหลักนิติธรรม โดย แอล. ฟูลเลอร์ (L.Fuller) ได้ให้หลักการที่สำคัญของหลักนิติธรรมได้ ๘ หลักคือ

๑. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
๒. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไป
๓. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง
๔. กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อเลี่ยงการบังคับใช้ที่มีชอบ
๕. กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
๖. กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
๗. กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึกแต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความ

เปลี่ยนแปลงได้

๘. การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศ

ไว้

สำหรับในประเทศไทยได้มีคณะนักวิชาการที่พยายามจะรวบรวมและสร้างความชัดเจนของหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อจะได้ระบุไว้ในระบบกฎหมายของไทย และใช้เป็นหลักการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจหลักทั้ง ๓ ด้าน โดยศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึงหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมมีความขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ๖ องค์ประกอบ คือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม คือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือที่เป็นโทษ กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้ การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

๓. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาคดีอาญาบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อจะได้รับโอกาสต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่

๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้น ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยตัวเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใด ๆ

๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้นจะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป

๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต การออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ หลักการนี้ช่วยป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉล ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้า

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน

๒. เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

๓. เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย

๔. ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการตรวจสอบการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

ความเป็นมาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลางโดยตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวงและการปฏิรูปการบริหารส่วนภูมิภาคโดยทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ แม้ว่ารูปแบบดังกล่าวจะไม่ใช่อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self-government) เพราะสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local government by government officials) บางที่จะเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ

พ.ศ. ๒๔๔๘ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครโดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ให้พ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลและสอบบัญชี

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗^๒ ขึ้น โดยการกำหนดให้มีสุขาภิบาล ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองสำหรับท้องที่ที่ตั้งเมืองและสุขาภิบาลตำบลสำหรับท้องที่ที่ตั้งตำบล พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลจำนวน ๙ คน ประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน ปลัดเมืองเป็นเลขานุการ นายอำเภอในท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาลจำนวน ๔ คน ส่วนสุขาภิบาลตำบล ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบล มีกำนันเป็นประธานและผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้น โดยมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๓ แต่ที่ประชุมเสนาบดีสภาได้มีความเห็นว่าควรมีการทบทวน จนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลของคณะราษฎรจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีเทศบาล ๓ ระดับ ได้แก่เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โดยริเริ่มจัดตั้งเทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๘

^๒ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗), หน้า ๒๓๒.

พ.ศ.๒๔๙๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ โดยกำหนดว่า ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นสุขาภิบาล โดยมีคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ที่เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาล ในส่วนของการปฏิบัติงานประจำใช้การยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาค มาช่วยปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานสุขาภิบาล

พ.ศ.๒๔๙๖ มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคล

พ.ศ.๒๔๙๘ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศ มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในการดำเนิน กิจการส่วนจังหวัด ซึ่งแยกออกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน โครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ.๒๔๙๙ มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๔๙๙ โดยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นอยู่ในการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และในปี เดียวกันนี้มีการตราพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๔๙๙ โดยกำหนดให้จัดตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

พ.ศ.๒๕๑๘ มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

พ.ศ.๒๕๒๑ มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ ภายหลังจากยุบสุขาภิบาลนาเกลือแล้วจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยนำหลักการจัด เทศบาลแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) มาใช้เป็นรูปแบบการปกครองพิเศษ เรียกว่าเมืองพัทยา

พ.ศ.๒๕๓๗ มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ โดยในครั้งแรกเป็นการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ ติดต่อกัน ๓ ปี ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่ง คณะกรรมการบริหารมีกำหนดเป็นประธานคณะกรรมการโดย ตำแหน่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒ ให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารมาจากความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีการแก้ไขอีกครั้งในปีพ.ศ.๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น

พ.ศ.๒๕๔๐ มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ โดย ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก องค์การบริหารส่วนจังหวัด และต่อมา พ.ศ.๒๕๔๖ โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการ

เลือกตั้งของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ ๔ รูปแบบ ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. เทศบาล
๓. องค์การบริหารส่วนตำบล
๔. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้มีกฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ
 - ๑) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

๒) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๔๒

แนวทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ - มาตรา ๒๕๔ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. หลักความเป็นอิสระ ตามมาตรา ๒๕๐ วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงหลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง”

๒. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ได้กำหนดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๕๒ มีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

๑) สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

๒) ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

๓. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๕๐ วรรคแรก ไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๔. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๕๐ วรรคสี่ ไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้

สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน”

๕. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางมากขึ้น มาตรา ๒๕๑ แห่งรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคลไว้ว่า “การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๔ บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

๗. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตน แต่ความเป็นอิสระนั้นก็จะต้องไม่มากเกินไปจนกระทั่งเกิดผลกระทบต่อการทำงานของประเทศของส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้อง ส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคท้าย ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นส่วนราชการประเภทหนึ่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีเขตอำนาจความรับผิดชอบตามเขตพื้นที่อย่างชัดเจน มีองค์กรของตนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน และการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและ

การใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาแห่งอำนาจจากกฎหมาย ๓ ประเภท คือ

๑) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ๒) กฎหมายที่กำหนดให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้บังคับกฎหมายตามเขตอำนาจหรือในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และ

๓) การถ่ายโอนภารกิจหรือการมอบหมายภารกิจจากองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่กำหนดให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง มีกฎหมาย ระเบียบของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทุกระดับ เป็นการดำเนินการตามทฤษฎีกระจายอำนาจ การใช้หลักนิติธรรมมาบริหารท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญในการให้ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความยุติธรรมในการบริหารองค์กร เพื่อเป็นการประกันการเคารพและการปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันของกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

การใช้อำนาจในการบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักนิติธรรม ดังนี้

๑. การใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า การปกครองโดยใช้หลักนิติธรรม ผู้ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้ และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยประชาชนหรือโดยตัวแทนของประชาชน ในการให้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในการทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น การที่จะใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้นจึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และตามความต้องการของกฎหมายเท่านั้น และเพื่อประโยชน์และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

๒. การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น การพิจารณาถึงเกณฑ์ของความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือของเจ้าหน้าที่นั้น

เป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีกฎหมายอันใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์ได้อย่างเที่ยงตรง เพราะในเรื่องของการใช้อำนาจดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและใช้ดุลพินิจนี้มีองค์ประกอบและเงื่อนไขหลายประการในแต่ละบุคคล แต่ละสถานการณ์และในแต่ละสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจและหน้าที่ แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาในเรื่องความเหมาะสมและสมควรกับประโยชน์ของสาธารณชนหรือของประชาชนโดยรวมหรือไม่ เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริการแก่สาธารณชนและเพื่อการปกครองที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหากการกระทำตามอำนาจและหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นไปเพื่อสาธารณะและประโยชน์ของคนโดยส่วนรวมแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมและสมควร

๓. การใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของเจ้าหน้าที่ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร การให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแก่เจ้าหน้าที่ ในการบริหารท้องถิ่นและการบริการสาธารณะ และเนื่องจากการที่ผู้ปกครองมีอำนาจและหน้าที่ที่มากกว่าและเกินกว่าที่ประชาชนมี หรือที่เรียกกันว่ามี ความไม่เสมอภาคกันในฐานะหรือสถานภาพนี้เอง จึงอาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางกลุ่มต้องสูญเสียไปหรือเรียกได้ว่าเกิดภาระขึ้น ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ว่าประชาชนอาจจะต้องเกิดภาระขึ้นบ้าง จากการใช้อำนาจและหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนี้ ในการบริหารท้องถิ่นจะต้องไม่มีผลกระทบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากจนเกินควร เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมซึ่งเน้นและยึดหลักในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เพื่อลดช่องว่างและกระชับการบริหารให้ท้องถิ่นเกิดความโปร่งใส ไร้ข้อครหา มีการตรวจสอบติดตามโดยระบบภายใน จำต้องมีกลไกในการจัดการ เพื่อตอบสนองการบริหารที่ดี โดยพื้นฐานแล้วสามารถกระทำได้อย่างง่าย ๆ และต่อเนื่อง อย่างเช่น มีการกำหนดระเบียบข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อให้ประชาชนรู้ว่าจะมีข้อมูลใดที่ประชาชนจะสามารถขอหรือตรวจสอบ เช่น ข้อมูลงบประมาณประจำปี ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง (Code of ethic and conduct) และต้องสนับสนุนกลไกที่จะกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพราะในปัจจุบันองค์กรอิสระคือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานกำกับอื่น ๆ จะเป็นผู้ตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแลให้ทุกหน่วยงานรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ได้กำหนดซึ่งหากฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดก็จะมี การลงโทษ มีการจัดทำแผนการควบคุมภายใน (Internal Control) เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการบริหารงาน คือ การจัดระเบียบการควบคุมภายในในทุกหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ต้องจัดทำคู่มือการอำนวยความสะดวก

ความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีภารกิจในการบริการให้แก่ประชาชนจึงต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเรื่องที่เป็นงานภายในเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน้าที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ขออนุญาตอนุมัติ โดยคู่มือจะอธิบายรายละเอียด ขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน มีการจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานหรือบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารท้องถิ่นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นเอง ก็จะต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์พัฒนา มีวุฒิทางปัญญา มีความคิดเชิงสร้างสรรค์ ต้องมีองค์ความรู้สั่งสม เป็นความรู้ที่เกิดจากภายในที่ได้หล่อหลอมมาจากประสบการณ์ ประกอบกับความรู้ที่ได้จากการศึกษา การทำงานมามาก ทำให้เกิดองค์ความรู้ที่นำไปสู่ความคิดอ่านที่กว้างไกล มีค่านิยม อุดมการณ์ ปณิธานที่วาดฝัน แล้วทำฝันที่วาดเป็นความหวัง และความเป็นจริง สามารถนำไปถ่ายทอดได้ จะต้องเป็นนักคิด นักแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพื่อสร้างสรรค์การงานการถ่ายเท นโยบาย มาตรการ ความเข้าใจสู่รากแก้ว ต้องตั้งอยู่บนหลักคิดที่ง่าย ไม่ยาก ไม่ยาว ฟั่น ๆ ไม่ซับซ้อน ใกล้เคียงความเป็นธรรมชาติ เห็นผลทันตา และจับต้องได้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความเที่ยงตรง ประกอบการงานด้วยความตรงไปตรงมา เป็นที่ยอมรับ เลื่อมใส ศรัทธา มีมนุษยสัมพันธ์เป็นที่รักใคร่ของคนทั่วไป หมั่นออกพบปะประชาชนในพื้นที่ และผู้คนในพื้นที่ สามารถพบได้ในทุกโอกาส รักษาความมั่นใจให้คำมั่นแล้วทำตามสัญญา ที่สำคัญต้องมีความเทิดทูนในชาติ ศาสนา และการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นผู้มีความระคุณ เคารพตนเองและผู้อื่น จงรักภักดีต่อประเทศชาติ แสดงกตัญญู กตเวทิตา ต่อผู้มีพระคุณ ไม่เนรคุณ มีสำนึกตอบแทนบุญคุณแผ่นดินไทย มีความเคารพ ในกติกาประชาธิปไตย เคารพเสียงส่วนใหญ่ รับฟังเสียงส่วนน้อย ต้องเป็นผู้มีคุณประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ มีความสามารถและศักยภาพในการทำงาน และความเป็น “ตัวแทน” ทำงานหนักโดยไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อย จุดยืนของคนคุณภาพที่ต้องแสดง คือ อยู่เคียงข้างเสียงประชาชน ถือประโยชน์ส่วนรวม มีความพอเพียง ความซื่อสัตย์ ความถูกต้องเป็นธรรม

บทสรุป

การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารท้องถิ่น เป็นพื้นฐานสำคัญในการให้ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความยุติธรรม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตาม และตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารท้องถิ่น เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานใน องค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงาน อย่างมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่จะได้รับผลกระทบ

ผู้บริหารท้องถิ่นต้องตระหนักอยู่เสมอว่า อำนาจที่ตนมีอยู่นั้นเป็นอำนาจ ตามกฎหมายซึ่งมาพร้อมกับหน้าที่และความรับผิดชอบในการรับใช้ประชาชน ต้องปฏิบัติหน้าที่ของ ตนให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การบริหารท้องถิ่น การจัดทำ บริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ในสังกัดให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชน ให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเคารพในหลักนิติธรรม บุคลากรในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยุติธรรม กระทำการใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและไม่เอาเปรียบประชาชน ประชาชนย่อมเคารพในหลักนิติธรรมไปด้วย การออกกฎ ระเบียบ ต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตย หลักสิทธิเสรีภาพ รวมทั้งการปฏิบัติ ต่อประชาชนต้องให้อยู่ในกรอบกฎระเบียบที่ถูกต้องตามครรลองคลองธรรมอย่างสม่าเสมอ ไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายและเพื่อประโยชน์และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **หลักนิติธรรมกับสังคมไทย คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์, ๒๕๕๔).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๕).

ชาคริต อนันทราวิน. **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖).

ธรรมรังสี วรรณโก. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : ส เจริญ การพิมพ์, ๒๕๕๐).

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **หลักนิติธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๑๒**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี. เพรส จำกัด, ๒๕๕๗).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗).