



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

“หลักประชาธิปไตย” กับ “การปกครองส่วนท้องถิ่น”

จัดทำโดย นายประยูร รัตนเสนีย์
รหัส ๖๓๐๘๒๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตย กับ การปกครองส่วนท้องถิ่น

นายประยูร รัตนเสนีย์^๑

บทนำ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะค้นหาหลักประชาธิปไตยที่มีอยู่จริงในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยผ่านตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มศึกษาให้ได้ใจความก่อนว่าหลักประชาธิปไตยมีสาระสำคัญอย่างไร หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญอย่างไร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยไว้อย่างไรบ้าง แล้วจึงนำมาสรุปถึงสรุปหลักประชาธิปไตยกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอเสนอตามลำดับ ดังนี้

๑. สาระสำคัญเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย
๒. สาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. หลักประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
๔. สรุปหลักประชาธิปไตย กับ หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. สาระสำคัญเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

๑.๑ ประชาธิปไตย จากเว็บไซต์ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา^๒

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ได้บัญญัติคำประชาธิปไตยนี้ มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Democracy ว่าคำนี้มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณ คือ คำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratos หมายถึง อำนาจปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึงความถึงการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจปกครองหรือการปกครองด้วยตนเองโดยตรงได้ และเพราะเหตุที่มีประชาชนจำนวนมากจึงต้องใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อใช้อำนาจแทนประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นหลายระบบ ระบบที่สำคัญได้แก่ การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน แต่ก็ยังมีความเกี่ยวพันกัน และการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) เป็นการปกครองที่แยกฝ่ายบริหารออกเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร

๑.๒ ประชาธิปไตย จาก วิกิพีเดียสารานุกรมเสรี^๓

ประชาธิปไตย (อังกฤษ: democracy) เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมืองผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน

แม้ในปัจจุบัน ประชาธิปไตยจะยังไม่มียุติธรรมที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วกันก็ตาม แต่มีการระบุถึงความเสมอภาคและอิสรภาพเป็นคุณลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยนับแต่โบราณกาล หลักการดังกล่าวสะท้อนออกมาผ่านความเสมอภาคทางกฎหมายของพลเมืองทุกคนและสิทธิเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายโดยเท่าเทียม

¹ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รบ. รม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² <http://www.royin.go.th>

³ <https://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>

ตัวอย่างเช่น ในประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนทุกเสียงมีน้ำหนักเท่ากันทั้งสิ้น และไม่มีการจำกัดอย่างไร้เหตุผลใช้บังคับกับทุกคนที่ปรารถนาเป็นผู้แทน ส่วนอิสรภาพได้มาจากสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งโดยทั่วไปได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ

๑.๓ ประชาธิปไตย จากเว็บไซต์ สถาบันพระปกเกล้า ^๔

ประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรีประชาธิปไตย จึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. เสรีภาพ (Liberty) คือ อิสรภาพของบุคคลที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตนโดยไม่อยู่ภายใต้การกดขี่ของรัฐ เว้นแต่อยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ในหลักประชาธิปไตย เสรีภาพคือคุณงามความดีที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าของสังคม

๒. ความเสมอภาค (Equality) คือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ และเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรี เกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน ความเสมอภาคประกอบไปด้วย

- ๒.๑ ความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์
- ๒.๒ ความเสมอภาคตามกฎหมาย
- ๒.๓ ความเสมอภาคในด้านโอกาส
- ๒.๔ ความเสมอภาคในทางการเมือง
- ๒.๕ ความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
- ๒.๖ ความเสมอภาคในการสมัครรับเลือกตั้ง
- ๒.๗ ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ

๓. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) คือ ปัจจัยที่เชื่อว่าสังคมก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประชาชน ในการที่จะให้อำนาจอธิปไตยของสังคมส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ โดยทุกคนจะมีส่วนในอธิปไตยนั้น ๆ เท่าเทียมกัน ตามหลักการนี้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก จึงมีสิทธิอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองประเทศเพราะได้รับสิทธิจากผู้ถูกปกครองโดยตรง

๔. หลักการเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย (The Rule of Majority) เนื่องจากในระบบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจปัญหาบ้านเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ

ถึงอย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Minority Right) ด้วย ทั้งนี้ การตัดสินใจโดยล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย ถือว่าเป็นการปกครองโดยระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority)

⁴ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชาธิปไตย> ผู้เรียบเรียง : รณชัย โตสมภาค ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ : นายจรูญ พันธุ์เปื้อง

๑.๔ อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน

อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการปกครองในระบบ คณาธิปไตย อำนาจจะเป็นของคณะบุคคลที่ปกครองในระบบคณาธิปไตย ขณะเดียวกันการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการ ปกครองประเทศ และเป็นผู้เดียวที่ใช้อำนาวดังกล่าว

ดังนั้น อำนาจอธิปไตย จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากประกอบด้วย อาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้^๕

โดยหลักสากลแต่ละรัฐจะมีองค์ประกอบที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ ๓ องค์ประกอบได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะรัฐในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย^๖

๑. อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภา (ส.ส. และ ส.ว.) ทำหน้าที่แทนปวงชนในการออกกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบภายในและนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีและความมั่นคงของรัฐ

๒. อำนาจบริหาร คือ อำนาจซึ่งคณะรัฐมนตรี และข้าราชการทั้งหลายใช้ในการบริหารปกครองประเทศตามกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราออกมา

๓. อำนาจตุลาการ คือ อำนาจศาล มีอำนาจตัดสินคดี ข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือบุคคลกับรัฐตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราออกมา

สรุปสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย

๑. อำนาจการปกครองเป็นของประชาชน

๒. ประชาชนใช้อำนาจปกครองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยยึดหลักเสียงข้างมากของประชาชน

๓. การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งอำนาจอธิปไตย เป็น ๓ อำนาจที่มีความสัมพันธ์และตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

๔. ให้ความเคารพต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

⁵ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=อำนาจอธิปไตย> ผู้เรียบเรียง ปิยะวรรณ ปานโต ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จเร พันธุ์เปรื่อง

⁶ <https://th.wikibooks.org/wiki/ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/อำนาจอธิปไตย>

๒. สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ ความหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่น^๗ คือ หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นจะทำหน้าที่เพียงแค่เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น แล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

๒.๒ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะ
๒. มีอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
๓. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง
๔. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
๕. มีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน
๖. มีสภาท้องถิ่น และ/หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่

๒.๓ ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น^๘

๑. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, ๒๕๑๘ : ๖-๗) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

๒. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-Government)

หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับ

⁷ <https://th.wikipedia.org/wiki/การปกครองส่วนท้องถิ่น>

⁸ สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น> ผู้เรียบเรียง สิวาพร สุขเอียด ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จเร พันธุ์เปรื่อง

เลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, ๒๕๒๑ : ๖-๗)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต วีระเวทิน, ๒๕๒๕ : ๓)

๓. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๙ : ๒๘-๒๙)

๑) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

๒) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

๓) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไปรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

๔. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหา ย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

๕. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชน ในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย (วิญญู อังคนารักษ์, ๒๕๑๘ : ๙๘)

๖. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ธีรเวคิน, ๒๕๒๘ : ๓-๔) ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการ ดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมากและมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ ฯลฯ

๓. หลักประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๕ รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร โดยผู้เขียนขอแนะนำเฉพาะบทบัญญัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มาทำการศึกษาเท่านั้นเนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปแบบ เป็นรูปแบบทั่วไป ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ สำหรับเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร หลักประชาธิปไตยตามกฎหมายเหล่านี้ไม่มีความแตกต่างจากหลักที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ ประเภท

๓.๑ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา ๒๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการ ดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการ จัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้ จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก้าว การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

๓.๒ หลักเกณฑ์เสี่ยงข้างมากในการเลือกผู้แทน

๑) หลักทั่วไปเกี่ยวกับการเสี่ยงข้างมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๐ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

๒) การเลือกผู้แทนสภาท้องถิ่น (สมาชิกสภาท้องถิ่น)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๕ สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน ดังต่อไปนี้

(๑) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

(๒) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

(๓) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕/๑ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๙ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓) การเลือกผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๔๘ ทวี ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๘ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๓ การให้สิทธิประชาชนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล

(๒) ตาย

... ฯลฯ ...

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๔๘ ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

... ฯลฯ ...

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๒) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) ตาย

... ฯลฯ ...

(๙) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๖๔ นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

... ฯลฯ ...

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) ตาย

... ฯลฯ ...

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๓๖ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

... ฯลฯ ...

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๔ การมีส่วนร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖๑ ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) นายกเทศมนตรี

(๒) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(๓) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

๒) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้อำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

๓) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕๒ ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๔. สรุปหลักประชาธิปไตย กับ หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๙ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน^{๑๐} ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนตามหลักการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น อีกทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๑} เมื่อพิจารณาตามนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร

^๙ ดู มาตรา ๑ มาตรา ๓ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๑๐} มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

มาตรา ๖๕ นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (กฎหมาย อบจ. อบต. บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน)

อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของอำนาจฝ่ายบริหาร แต่มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง รัฐกำกับดูแลเพียงเท่าที่ จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกัน การทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจนิติบัญญัติเป็นของตนเอง ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีอำนาจออกใช้ เฉพาะท้องถิ่นได้นั้น ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติเป็นเพียงอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่ไม่อาจขัดหรือแย้งกับ กฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตุลาการหรือศาลท้องถิ่น ไม่เป็นรัฐเอกเทศ ไม่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ซึ่งความเห็นของผู้เขียนสอดคล้องกับ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๕๖/๒๕๕๖^{๑๒}

การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการที่รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐที่มีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ การเงิน การคลัง และงบประมาณของตนเอง โดยมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนแห่งท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตย ดังนี้

๑) ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจฝ่ายบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยยึดเสียงข้างมากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากประชาชนเลือกผู้ใดแล้วผู้นั้น จะได้เป็นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับแต่วันเลือก โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ การจัดทำ บริการสาธารณะ อนุมัติ อนุญาตและสั่งในราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แทนประชาชน เรียกได้ว่าเป็นผู้บำบัดทุกข์ บำรุงสุข และเป็นหูเป็นตาแทนประชาชนแห่งท้องถิ่นเลยทีเดียว

๒) สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

๓) ประชาชนแห่งท้องถิ่นยังสามารถรวมตัวยื่นถอดถอน นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิก สภาท้องถิ่น โดยยึดหลักเสียงข้างมาก เมื่อประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง ประชาชนย่อมเป็นผู้ถอดถอน

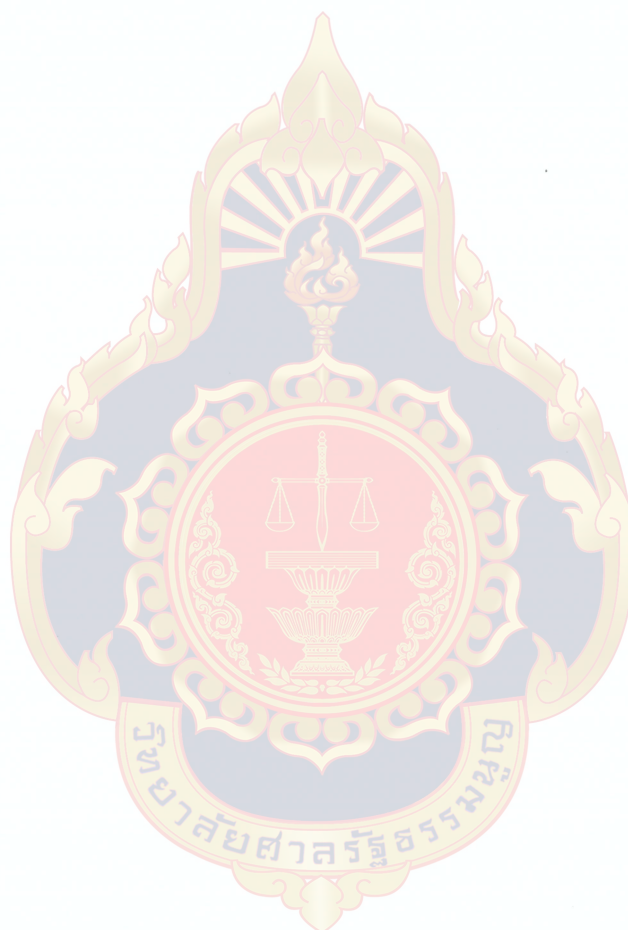
๔) ประชาชนแห่งท้องถิ่นยังสามารถ เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วย อันเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง ในการออกกฎบังคับใช้ร่วมกันในท้องถิ่น

มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในการนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๕๖/๒๕๕๖ ตามนัยมาตรา ๒๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เทศบาลตำบลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขต เทศบาล ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการใด ๆ ทั้งในระบบการบริหารราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงมีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่ จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้เป็นอิสระจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหารหรือ หน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่อาจกล่าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมติคณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่น ซึ่งเป็นคู่สัญญาทางราชการที่ได้รับ ผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน เหล็ก และวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้นอันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อกระทรวงมหาดไทย ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องมีหน้าที่นำมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวมาปฏิบัติด้วย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี

นอกจากที่กล่าวมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตยอื่นๆ อีก เช่น การประชาคมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น^{๑๓} การสอบถามเจตนาารมณ์ของประชาชนในการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๔} เป็นต้น



¹³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

¹⁴ มาตรา ๔๑ ทวิ และมาตรา ๔๑ ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗