

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยมีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งหมด ๔ คำร้อง ในประเด็น ที่มีลักษณะคล้ายกันดังนี้

๑) องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุษาคเนย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยนายสุริย์ แสงอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์

๒) เทศบาลตำบลเกาะพะงัน โดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๓) องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน โดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหาร ส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ โดยนายธีรยุทธ พลายุสุวรรณ ประธานกรรมการบริหาร ส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ องค์การดังกล่าวมีความประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในประเด็นที่สอดคล้องกัน สรุปได้ว่า มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ทั้งนี้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ องค์การอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และประธานสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องทั้ง ๔ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้ในสารบบตามข้อกำหนดที่ ๑๐ ด้วยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีมติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้พิจารณาในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้โดยตรง ทั้งยังอาจยุบ เลิก หรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ ทั้งไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ในฐานะเสียงข้างน้อย มีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ด้วยเหตุผลสำคัญคือรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนและมีรายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างครบถ้วนในหมวด ๕ ทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับหมวดอื่นๆ และคงยังถือเป็นเรื่องใหม่ในรัฐธรรมนูญโดยมีเนื้อหาสาระสำคัญๆ เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๕ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติอย่างชัดเจนในเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ นั้นเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายประเภทและหลายระดับที่มีความแตกต่างกันในด้านพื้นที่ อำนาจหน้าที่ จำนวนประชากร รายได้ และสภาพแวดล้อม จึงเป็นการยากที่จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพราะจะเป็นอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เสมอ แต่ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๒๘๔, ๒๘๕, ๒๘๗, ๒๘๘ และมาตรา ๒๕๐ ได้บัญญัติในเรื่องการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ค่อนข้างละเอียดมากพอที่จะใช้เป็นกรอบอย่างครบถ้วนแล้ว สำหรับองค์กรที่มีจำนวนหลายพันหน่วยที่แตกต่างกันทั้งประเทศ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่ไม่อาจจะระบุไว้ให้ชัดเจนขึ้น การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรประเภทนี้ได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งมีรายได้เพียงห้าแสนบาท มีพื้นที่กว้างขวางมาก แต่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายเพียงไม่ถึงพันครอบครัว ในขณะที่อีกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งมีรายได้สามสิบล้านบาท มีความเจริญมากกว่าและมีครอบครัวจำนวนมากอยู่อย่างหนาแน่นเป็นชุมชน ซึ่งพร้อมที่จะเปลี่ยนจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล หรือเทศบาลเมืองได้ก็ย่อมเปลี่ยนแปลงได้โดยกฎหมาย ไม่อาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ เพราะยากต่อการแก้ไขให้

สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประเด็นสำคัญยิ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับหรือทุกประเภทเป็นองค์การพื้นฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยระดับประเทศ หรืออย่างที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนและฝึกประชาชนให้เป็นประชาธิปไตยได้อย่างดี ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลาย เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา มีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติที่เจริญก้าวหน้าอย่างถูกต้องมาก่อนนั้น มีจุดเริ่มต้นของการพัฒนามาจากการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น เพราะการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชนและเป็นของประชาชน ดังนั้น การที่จะทำให้ระบบการปกครองแบบนี้มีความเป็นไปได้ หรือบรรลุผลสำเร็จในระดับชาติได้จะต้องเริ่มต้นที่ประชาชนในท้องถิ่นก่อน เมื่อประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น แล้วย่อมส่งผลความสำเร็จของการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติได้ แต่ประเทศไทยเสียโอกาสในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นตลอดมาในประวัติศาสตร์อันยาวนานมาตั้งแต่ต้น เพราะไม่มีการสร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงถูกต้องในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งเดียวที่ทำได้ก็คือการให้ประชาชนไปลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่จึงเข้าใจว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยก็คือการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว เพราะไม่มีกลไกใดๆ ที่เปิดโอกาสหรือส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ เลย จึงเป็นเหตุให้ประชาชนเบื่อหน่ายกับพฤติกรรมของนักการเมืองบางกลุ่มที่ไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน แม้มันเขตกรุงเทพมหานคร (กทม.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความเจริญมาก ประชาชนใน กทม. ก็ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆ กับกรุงเทพมหานครเลย นอกจากการไปเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น จึงไม่มีประชาชนคนใดได้รับรู้ถึงงานที่ผู้บริหาร กทม. จะทำในอนาคตว่ามีอะไรบ้าง มีผลงานและมีปัญหาอะไร มีรายได้หรืองบประมาณแต่ละปีเท่าใด เป็นรายได้จากแหล่งใดบ้าง จะใช้ทำอะไรในอนาคตเท่าใด เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะไม่มีช่องทางหรือกลไกใดๆ ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ เลย ทั้งๆ ที่ความจริงมีวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากมายหลายวิธี เช่น การมีส่วนร่วมโดยประชาชนในการกำหนดงบประมาณประจำปี โดยขั้นแรกจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนรวมกลุ่มเป็นกลุ่มย่อย อาจเป็นกลุ่มตามพื้นที่ หรือตามอาชีพ หรือตามผลประโยชน์ หรือความสนใจ เป็นต้น ให้แต่ละกลุ่มส่งตัวแทนขึ้นไปเป็นกรรมการระดับแขวง และให้แต่ละกลุ่มระดับแขวงส่งตัวแทนขึ้นไปประชุมในกลุ่มระดับเขต และให้แต่ละเขตมีตัวแทนเป็นกรรมการประชุมในกลุ่ม กทม. อันเป็นกลุ่มระดับสูงสุด ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของความคิดเห็น ความต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหา และข้อเสนอด่างๆ จากประชาชนต่อผู้บริหารของ กทม. เพื่อให้ผู้บริหารได้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในการวางแผนพัฒนา หรือการทำงานของ กทม. ในแต่ละปีงบประมาณ

และต้องเป็นองค์กรหรือกลุ่มถาวรอยู่ในตำแหน่งกรรมการระดับแขวง ระดับเขต และระดับ กทม. อาจเป็นคราวละ ๒ ปี ให้มีการคัดเลือกครั้งหนึ่ง

กลไกหรือโครงสร้างองค์กรดังกล่าวนี้จะกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล และส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มอย่างทั่วถึงทั่วประเทศ การที่จะคอยให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มขึ้นเองตามโครงสร้างนี้คงเป็นไปได้ยาก เมื่อมีกลไกหรือโครงสร้างในการรวมกลุ่มของประชาชนแล้ว ย่อมเป็นที่เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่จะให้ความสนใจ และเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยเหลือร่วมมือกับการบริหารหรือการทำงานของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแน่นอน อันจะทำให้ประชาชนพอใจและเห็นคุณค่าของระบบการปกครองและการบริหารงานแบบประชาธิปไตยในอนาคตต่อไป และปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้อย่างมากมายในทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจะลดน้อยหมดไป เพราะกลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้เข้าใจกันได้ หรือต่อรองกันได้ในทุกเรื่องและทุกกรณี หากรัฐบาลชุดใดหรือพรรคใดไม่ยอมรับความต้องการโดยไม่เจรจาต่อรองกับกลุ่มของประชาชนดังกล่าว การเลือกตั้งครั้งต่อไปจะเป็นตัวตัดสินว่าประชาชนจะยังคงคะแนนให้กลับมาอีกหรือไม่ หรือประชาชนอาจใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๒๘๖ ดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนจะครบวาระการดำรงตำแหน่งก็ได้เช่นกัน จึงเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งยังเป็นองค์กรพื้นฐานที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมไทยอย่างกว้างขวางได้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยประการทั้งปวง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ แต่เมื่อองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงส่วนมากเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้ยกคำร้อง ดังนั้น ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จึงไม่ต้องวินิจฉัย

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ