

สรุปผลการประชุม  
คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๗๐  
วันศุกร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาบททวนบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มจากหมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ในมาตรา ๒๐๖ และต่อด้วย หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การพิจารณาบททวนบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญควบคู่กับการพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ในแต่ละร่างมาตรานั้น เริ่มจากหมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ในร่างมาตรา ๒๐๖ และต่อด้วยหมวด ๗ การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยร่างมาตรา ๒๑๑ ถึงร่างมาตรา ๒๑๖ รวมแล้วเสร็จ ๗ ร่างมาตรา

ที่ประชุมได้มีการปรับแก้ถ้อยคำในบันทึกเจตนารมณ์ของการปรับเปลี่ยนใช้ชื่อหมวด ๗ เป็น “การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น” ซึ่งเดิมใช้ชื่อว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหมวด ๑๔ ในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เพื่อให้การระบุเหตุผลเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนชื่อดังกล่าว เขียนครอบคลุมทั้งเรื่องการวางหลักการให้การบริหารท้องถิ่นเป็นลักษณะการร่วมมือระหว่างรัฐ ท้องถิ่นประชาชน และพื้นที่ และการออกแบบให้มีหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เช่น หลักการให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีจัดบริการสาธารณะได้อย่างหลากหลายตามความเหมาะสม จำเป็น และหลักการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นและการตรวจสอบ เป็นต้น เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้าของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ในบันทึกเจตนารมณ์อย่างชัดเจนด้วย ซึ่งในเบื้องต้นที่ประชุมเห็นชอบให้ปรับความในบันทึกเจตนารมณ์ของการใช้ชื่อหมวด ๗ “การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น” โดยเขียนแยกเป็นสองส่วนดังนี้

“- ใช้ชื่อหมวด ๗ “การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น” ไม่ใช่คำว่า “การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น” เนื่องจากมีเจตนารมณ์ว่าหากมีการใช้คำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” อาจทำให้ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งมีความรู้สึกเหมือนเป็นผู้ปกครองและมีอำนาจมากเกินไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้มีลักษณะเป็นการบริหารความร่วมมือระหว่างรัฐ ท้องถิ่นประชาชน และพื้นที่จึงได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “การบริหารท้องถิ่น” แทน

- หลักการเรื่องการกระจายอำนาจไปยังองค์กรบริหารท้องถิ่น หรือองค์กรบริหารท้องถิ่นมีหลักการสำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ

(๑) คงเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นโดยกำหนดให้การกำกับดูแลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(๒) ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะและเปิดโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีจัดบริการสาธารณะได้อย่างหลากหลายตามความเหมาะสม จำเป็น โดยยึดหลักการบริหารที่มีธรรมาภิบาล

(๓) เพิ่มบทบาทภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นและการตรวจสอบ

(๔) กำหนดให้มีการปรับปรุงการจัดทำกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้”

นอกจากนี้ ในร่างมาตรา มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐต้องให้ ความเป็นอิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลาย เหมาะสมกับการบริหารจัดการตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ รวมทั้ง ต้องกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และต้องส่งเสริมให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการ จัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและ มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น เนื่องจากมีคำว่า “ภูมิสังคม” ซึ่งเป็นคำใหม่ที่เขียนเพิ่มเข้าไปใน บทบัญญัตินี้ จึงควรให้มีการบันทึกเจตนารมณ์ขยายความคำดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหา การตีความ ในเบื้องต้นที่ประชุมเห็นชอบให้เขียนขยายความคำว่า “ภูมิสังคม” เป็นดังนี้

“คำว่า “ภูมิสังคม” หมายถึง ภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์และทางสังคมศาสตร์ อันเป็นไปตามหลักการ พัฒนาตามแนวพระราชดำริ ที่เน้นถึงสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นตามสภาพภูมิศาสตร์ในด้านที่ดิน แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลักษณะเฉพาะทางสังคมวิทยาในด้านลักษณะเฉพาะของชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อ ศาสนา ภาษาประจำถิ่นพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชน และจารีตประเพณีที่มีคุณค่าในแต่ละพื้นที่”

นอกจากนั้น ในร่างมาตรา ๒๑๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมาย เท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และเป็นหลักประกันให้แก่ ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรบริหารท้องถิ่น เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น และจะ กระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นมิได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง รัฐอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดมาตรฐานให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น
- (๒) ทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น
- (๓) ส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎ คำสั่ง มติ หรือการกระทำใด ของผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (๔) การอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น

ที่ประชุมเห็นควรปรับแก้ถ้อยคำบทบัญญัติในวรรคสอง (๑) จากเดิมใช้คำว่า “มาตรฐาน” เป็น “มาตรฐานกลาง” ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ให้ชัดเจนว่า รัฐต้องดำเนินการกำหนดเกณฑ์เบื้องต้นให้องค์กรบริหาร ท้องถิ่นทุกแห่งต้องถือปฏิบัติไม่ให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่วางไว้ ซึ่งในเบื้องต้นที่ประชุมเห็นชอบให้ปรับความในวรรคสอง (๑) เป็นดังนี้

“(๑) กำหนดมาตรฐานกลางให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น”

นางสาวดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

ผู้สรุปผลการประชุม

ว่าที่เรือดริ ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อบังคับ ฯ ข้อ ๘๗

ผู้ตรวจทาน

