

การพัฒนาตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่อาเซียน

บทนำ

ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑ มาตรา ๑๗๑) แบ่งส่วนของการบริหารราชการออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๔) ซึ่งจะมีภารกิจอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๕๔ มาตรา ๖๒ เป็นต้น

กรณีขององค์กรส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยราชการที่มีรูปแบบเฉพาะตามกฎหมาย กล่าวคือนอกจากจะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นหน่วยราชการที่กฎหมายได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการให้มีความเป็นอิสระ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๑) และบริหารราชการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะ ได้แก่ หน้าที่ที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ โดยกำหนดหน้าที่หลักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ ได้แก่ การมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะมีหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกัน ตามขนาดและปริมาณงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งและปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ในการบริหารราชการกระจายกันอยู่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์คือ การร่วมมือกันทางด้านการส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการเมืองการสังคม การส่งเสริมวัฒนธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนใช้เป็นเวทีแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซียก่อตั้งขึ้นตามปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ มีสมาชิกแรกเริ่มก่อตั้งจำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และไทย ระยะเวลาต่อมาได้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นตามลำดับ ได้แก่ บรูไน-ดารุสซาลาม กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม รวมเป็น ๑๐ ประเทศ และตามประกาศ ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือและความมั่นคงอาเซียน ฉบับที่ ๒ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ กำหนดให้มีการสร้างประชาคมอาเซียน ให้สมบูรณ์ภายในปี ๒๕๕๘ ประกอบด้วยความร่วมมือหลักสามด้านคือ ด้านการเมืองและความมั่นคงภายใน ด้านเศรษฐกิจซึ่งมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นตลาดเดียว มีการเคลื่อนย้ายทุน การลงทุน สินค้า การบริการ และแรงงานอย่างเสรี และด้านสังคมและวัฒนธรรม

ประเทศไทยเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนจึงต้องมีพันธะผูกพันที่จะต้องถือปฏิบัติตามหลักการของสมาคมดังกล่าว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอาเซียน

จากหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในเขตของตน เมื่อสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๘ ที่จะมาถึง และเป้าหมายของการเป็นตลาดเดียว มีการเคลื่อนย้ายทุน การลงทุน สินค้า การบริการ และแรงงานอย่างเสรี ซึ่งเป็นหลักการของประชาคมฯ จะเกิดภาวะอย่างใหญ่หลวงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะต้องจัดบริการสาธารณะแก่ประชากรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้เคยมีการตีความในประเด็นของคำว่าหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีการยกฐานะของเทศบาลนครแม่สอดที่ให้นับจำนวนบุคคลต่างด้าว ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลเป็นจำนวนประชากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้ด้วย จะทำให้ภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา ๒๘๑) กำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในเขตของตน ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดหน้าที่ไว้ในมาตรา ๔๕
- พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหน้าที่ไว้ในมาตรา ๖๒
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดหน้าที่ไว้ในมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๖
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดหน้าที่ไว้ในมาตรา ๖๗

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ตลอดจนการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกด้านเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีเครื่องมือในการใช้ปฏิบัติหน้าที่ได้แก่ ต้องมีทั้งบุคลากรและอำนาจในการให้ปฏิบัติงาน บางครั้งต้องมีอำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืน ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติ เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นเองได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ (เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา ๖๐ เป็นต้น)

ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเรียกแตกต่างกันไป ได้แก่ **ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**เรียกว่า ข้อบัญญัติ **ข้อบัญญัติของเมืองพัทยา**เรียกว่า ข้อบัญญัติเมืองพัทยา **ข้อบัญญัติของเทศบาล**เรียกว่า เทศบัญญัติ **ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล**เรียกว่า ข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล และบรรดาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้สามารถตราขึ้นได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น

- ตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินในการปฏิบัติหน้าที่
- ตราข้อบัญญัติห้ามทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในบางพื้นที่และสามารถกำหนดอัตราค่าจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสะอาดเรียบร้อยในเขตท้องถิ่น
- ตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามจอดรถ การเดินรถในเขตท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้านการจราจร
- ฯลฯ

ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว สามารถกำหนดอัตราโทษ (ตามที่กฎหมายกำหนด) ไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนได้และกฎหมายจะให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทันที

เตรียมการต้อนรับอาเซียน

เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า เมื่อการเกิดประชาคมอาเซียนสมบูรณ์ภายในปี ๒๕๕๘ สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างรวดเร็ว ได้แก่ การเคลื่อนย้ายทุน มีการลงทุน การแลกเปลี่ยนสินค้า การบริการ และการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี

สิ่งที่จะเกิดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนได้แก่ ภาระอย่างใหญ่หลวงในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชากรในให้สมบูรณ์ ซึ่งหากท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จะเกิดปัญหา ตามมาอย่างใหญ่หลวง ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคติดต่อ ความเป็นระเบียบ

เรียบริ้อยด้านที่อยู่อาศัย ฯลฯ ดังนั้น การเตรียมการเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ท้องถิ่นจะต้องมีความเข้มแข็งในการจัดการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องอาศัยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองผ่านกระบวนการทางกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีตามกฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชากรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ได้แก่

- ท้องถิ่นจะต้องเร่งสำรวจกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบและศึกษาหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถ่องแท้ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับอาคารสถานที่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น กฎหมายต่างๆเหล่านี้ บางฉบับให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับใช้ได้ทันที บางฉบับกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราเป็นข้อบัญญัติรองรับ บางฉบับต้องตราเป็นข้อบัญญัติตามเงื่อนไขที่กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องศึกษาให้ถ่องแท้

- ขอความร่วมมือหน่วยงานต่างๆ ตั้งคณะกรรมการทุกภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งสำรวจข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ว่า มีข้อบัญญัติครบถ้วนตามที่ตามกฎหมายทันสมัยและเพียงพอที่จะสามารถรองรับการแก้ปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ควรปรับปรุงแก้ไข ตราเพิ่มหรือยกเลิกในเรื่องใดหรือไม่

- พัฒนาบุคลากรด้านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสามารถในการวิเคราะห์กฎหมาย สามารถตราข้อบัญญัติได้ถูกต้องตามรูปแบบ และมีเนื้อความของข้อบัญญัติสมบูรณ์ครบถ้วนตามแนวทางและกระบวนการตราข้อบัญญัติ

- พัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบัญญัติได้อย่างเข้มแข็ง เกร่งครัด ตลอดจนสามารถเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาได้ สามารถเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้

- รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และเน้นย้ำขอความร่วมมือให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติอย่างเคร่งครัด

สรุป

การเกิดของประชาคมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการะเพิ่มขึ้นอย่างมากมายซึ่งเป็นหน้าที่ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งประเทศ การแก้ปัญหาที่ถาวรและมีประสิทธิภาพคือการจัดการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่น พัฒนาบุคลากรด้านกฎหมายประสานงานกับทุกภาคส่วน ตลอดจนรณรงค์ให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยการปฏิบัติตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด