



วุฒิสภา



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณา
ของวุฒิสภา

อ.พ. ๑๒/๒๕๖๔

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

www.senate.go.th

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และนำเสนอข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้ว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔

ทั้งนี้ เพื่อใช้ในราชการรงงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิง เบื้องต้น สำหรับเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
กันยายน ๒๕๖๔

เอกสารประกอบการพิจารณา

จัดทำโดย

นายรัช ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา
ร้อยตำรวจเอกหญิง วิริญา ประสพสุข	รองเลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แยมวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายโสภณ ขาตบุษย์จาร์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางสาวสมสมร นาคนาค	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล	วิทยากรชำนาญการ
นางสิริกัญย์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวรัตติกานต์ น้อยนวม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางกาญจนา ผลาชีวะ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นายพัลลภ วงค์พานิช	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๒๔๒๑
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกวุฒิสภา และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษา เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมวุฒิสภา สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จากเว็บไซต์วุฒิสภา www.senate.go.th



สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑	สาระสำคัญ บทวิเคราะห์ และตารางเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)	
๑.	สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)	๑
๒.	บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)	๕
๓.	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข) กับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)	๓๑
ส่วนที่ ๒	ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)	
๑.	การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	- ๑ -
๒.	บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.	- ๔ -
๓.	บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	- ๗ -
๔.	บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	- ๒๐ -
๕.	บทความที่เกี่ยวข้อง - ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. กับกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น	- ๓๓ -
๖.	บทวิเคราะห์ ข้อพิจารณา และข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Briefs) เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.	- ๔๒ -
๗.	งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ สรุปสาระสำคัญผลงานวิจัย หลักประชาธิปไตยท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ของฝรั่งเศส	- ๘๒ -
๘.	สรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และข้อบัญญัติท้องถิ่น”	- ๙๐ -
๙.	หลากหลายเวทีทัศน์ : พลวัตสิทธิชุมชน สู่ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” จัดการปัญหาคนอยู่ร่วมกับป่า	- ๙๔ -

๑๐. การตรวจสอบลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ด้วยโปรแกรมตรวจสอบ

ลายมืออิเล็กทรอนิกส์ - ๔๗ -

ภาคผนวก

: สำเนาหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๐๒๗๔

ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (๑)

: ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) (๓)

: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) (๑๑)

: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (๑๕)

ส่วนที่ ๑

สาระสำคัญ บทวิเคราะห์ และตารางเปรียบเทียบ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ

เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



สาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีและนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว มีหลักการและเหตุผล ดังนี้

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. มีเนื้อหารวมจำนวน ๑๙ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑) กำหนดวันใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒) ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (ร่างมาตรา ๓)



๓) กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๕)

๔) กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้กระทำได้ แต่หากเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๖)

๕) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าต้องมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า (ร่างมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

๖) กำหนดให้การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทำได้ต่อเมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว และการเชิญชวนดังกล่าวจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ ในการร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ร่างมาตรา ๗ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า)

๗) กำหนดวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้กระทำโดยผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น ประกอบด้วยเอกสารที่กำหนด ซึ่งต้องมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย (ร่างมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว แม้ผู้ร่วมเข้าชื่อขอถอนการเข้าชื่อหรือตายภายหลัง ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่ (ร่างมาตรา ๘ วรรคสอง)

๘) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อหรือให้ดำเนินการทั้ง ๒ กรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นตามระเบียบที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดให้มีจำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องเกิน ๑๐ คนมิได้ และในการนี้ให้ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร้อง (ร่างมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม) นอกจากนี้ ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ (ร่างมาตรา ๙ วรรคสี่)



๙) กำหนดให้ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ห้ามแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ (ร่างมาตรา ๑๐)

๑๐) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้ตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด (ร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ทั้งนี้ โดยประธานสภาท้องถิ่นอาจมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๑ วรรคสาม)

ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีปลอมลายมือชื่อ เมื่อหักลายมือชื่อปลอมออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้ (ร่างมาตรา ๑๑ วรรคสี่) พร้อมทั้งกำหนดให้ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อดังกล่าว มีกำหนดไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง (ร่างมาตรา ๑๕)

๑๑) กำหนดให้กรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายตรวจพบว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้คำรับรองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความร้อง และผู้บริหารท้องถิ่นต้องพิจารณาให้คำรับรองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับความร้อง และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องให้ทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความรับรองให้แจ้งเหตุผลด้วย (ร่างมาตรา ๑๒)

๑๒) กำหนดให้สภาท้องถิ่นตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีผู้แทนของผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมดร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย และสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด (ร่างมาตรา ๑๓)

๑๓) กำหนดให้กรณีที่ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาโดยเร็ว (ร่างมาตรา ๑๔)



๑๔) กำหนดบทลงโทษแก่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามที่
ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย และกรณีที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ถ้าทั้งสองกรณีเป็นการ
กระทำโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการ
ตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว (ร่างมาตรา ๑๖)

๑๕) กำหนดบทเฉพาะกาลให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธาน
สภาท้องถิ่นและได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้
และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๗)

๑๖) กำหนดบทเฉพาะกาลให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อ
เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ให้การดำเนินการเข้าชื่อ
เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนด (ร่างมาตรา ๑๘)

๑๗) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
(ร่างมาตรา ๑๙)



บทวิเคราะห์

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

๑. เหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวก และมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง

๒.๑ วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ^๑

๒.๑.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔ และได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันอีก ๑ ฉบับขึ้นมาพิจารณารวมกันไป คือ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๒.๑.๒ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ได้แถลงถึงหลักการและเหตุผล พร้อมทั้งกล่าวถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอทั้ง ๒ ฉบับสรุปได้ ดังนี้

^๑ สามารถสืบค้นเอกสารแนบระเบียบวาระ เอกสารประกอบการพิจารณา บันทึกการประชุมในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และบันทึกออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จากเว็บไซต์ E-Library ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <http://library2.parliament.go.th/library/home.html> หรือสแกนข้อมูลผ่าน QR CODE หมายเลข ๑ ถึง ๕ ในหน้าที่ ๑๕ และหน้าที่ ๑๖



๑) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายนิพนธ์ บุญญามณี) ได้แถลงถึงหลักการและเหตุผล พร้อมทั้งกล่าวถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สรุปได้ ดังนี้

หลักการคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

สำหรับเหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎราระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (ร่างมาตรา ๓)

(๒) กำหนดห้ามมิให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้

(๒.๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒.๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม

(๒.๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๔) การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ร่างมาตรา ๕)

(๓) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าต้องมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า^๒ (ร่างมาตรา ๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

^๒ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรสงมติเห็นชอบแล้ว)



สำหรับประเด็นเรื่องจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ลดจำนวนลงจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔^๓ ที่บัญญัติว่า ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๔) กำหนดให้การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทำได้ต่อเมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว และการเชิญชวนดังกล่าวจะกระทำเป็นหนังสือ หรือเชิญชวนผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ ในการร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อและข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์(ร่างมาตรา ๖ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า)

(๕) กำหนดวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้กระทำโดยผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น ประกอบด้วยเอกสารที่กำหนด ซึ่งต้องมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย (ร่างมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว แม้ผู้ร่วมเข้าชื่อขอถอนการเข้าชื่อ หรือกรณีที่ผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่ (ร่างมาตรา ๗ วรรคสอง)

(๖) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อหรือให้ดำเนินการทั้ง ๒ กรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นตามระเบียบที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดให้มีจำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องเกิน ๑๐ คนมิได้ และให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง (ร่างมาตรา ๘)

(๗) กำหนดให้ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ห้ามแก้ไขหลักการและข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ (ร่างมาตรา ๙)

“การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้”

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



(๘) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (ร่างมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

แต่ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่การไม่ถูกต้องครบถ้วนเกิดจากการปลอมลายมือชื่อ ให้ยุติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ (ร่างมาตรา ๑๐ วรรคสอง) พร้อมทั้งกำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อดังกล่าวเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง (ร่างมาตรา ๑๓)

(๙) กำหนดให้สภาท้องถิ่นตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีผู้แทนของผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า ๒ คนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย และสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด (ร่างมาตรา ๑๑)

(๑๐) กำหนดให้กรณีที่ยื่นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาโดยเร็ว (ร่างมาตรา ๑๒)

(๑๑) กำหนดบทเฉพาะกาลให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นและได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๔)

(๑๒) กำหนดบทเฉพาะกาลให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนด (ร่างมาตรา ๑๕)



๒) นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

หลักการคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

สำหรับเหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากนั้น นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวถึงความจำเป็นและหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ สรุปสาระสำคัญได้ว่า เพื่อให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งถ้าหากต้องการให้ท้องถิ่นมีความเจริญ รัฐต้องกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นในทุกมิติ ทั้งเรื่องการเงิน การคลัง การพัฒนาตนเอง และการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากมีการปรับลดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ยุงยาก ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และที่สำคัญมีการปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจากเดิมลงเป็น “มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน หรือน้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งสุดท้ายแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” (ร่างมาตรา ๕ วรรคสอง) ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ที่กำหนดไว้ว่า “มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน หรือน้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งสุดท้ายแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” (ร่างมาตรา ๖ วรรคสอง)

ส่วนสาเหตุที่มีการปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลงดังกล่าว เพราะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีจำนวนประชากรที่จำกัด



๒.๑.๓ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายนิพนธ์ บุญญามณี) และนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบกฎหมาย เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการแก้ไข ข้อความบางส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะเหตุใดจึงไม่จัดทำและเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนั้น จึงขอทราบว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความ สาระสำคัญ นัยยะ และวิธีปฏิบัติ รวมถึงจะต้องออกหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่เหมือนหรือแตกต่างกันกับกฎหมายฉบับเดิม หรือไม่ อย่างไร

(๒) ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากตามเอกสารหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัตินี้^๔ ไม่ปรากฏจำนวนของผู้แสดงความคิดเห็นและรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น ทั้งที่เป็น ลายลักษณ์อักษรและที่ได้แสดงความคิดเห็นผ่านระบบออนไลน์ต่าง ๆ

(๓) ควรเพิ่มบทนิยามศัพท์ของคำว่า “ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ” ในร่างมาตรา ๔ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผู้กระทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติ ท้องถิ่นแทนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทุกคน

(๔) ประเด็นเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ห้ามเข้าชื่อเสนอ ตามร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๕ ที่มีการกำหนด รายละเอียดของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สามารถจะเข้าชื่อเสนอได้ เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือการงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี การกู้เงิน การค้าประกัน และการอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจาก ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ที่ไม่ปรากฏข้อห้ามดังกล่าวนี้ เห็นว่า การห้ามประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับการเงินในลักษณะดังกล่าว อาจเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างเปิดกว้าง เพราะท้ายที่สุดต้องมีการนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบอีกชั้นหนึ่งอยู่แล้ว

^๔ โปรดดูเว็บไซต์ <http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=682>

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



นอกจากนี้ การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๑ ทวิ^๕ ซึ่งบัญญัติว่า ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ โดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ถ้าเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี กล่าวโดยเฉพะการให้คำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น หากในร่างพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ก็อาจมีผู้ที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีความเห็นว่าสภาท้องถิ่นควรที่จะต้องเป็นผู้พิจารณาว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นใดควรมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ มากกว่าการให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา

ส่วนข้อห้ามการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามร่างมาตรา ๕ (๔) คือ “การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ก็อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติที่จะต้องมีปัญหาการตีความว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นใดอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่

(๕) เห็นด้วยกับการปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลงจากเดิมที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔^๖ บัญญัติว่า “ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น...” ส่วนประเด็นที่ว่า จะสมควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีจำนวนเท่าใด มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่าย ดังนี้

(๕.๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรมีจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง...” เพราะเป็นจำนวนที่เหมาะสมและไม่มากจนเกินไป

(๕.๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรมีจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง...” เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนอย่างแท้จริง

^๕ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๑ ทวิ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๖๑ ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) นายกเทศมนตรี

(๒) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(๓) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีนี้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน

ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี”

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



(๕.๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรมีจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง...” เพราะจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่ายขึ้นอีก ประกอบกับในบางประเทศมีการระบุจำนวนของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวนไม่มากในลักษณะทำนองดังกล่าว เช่น ประเทศแคนาดา กำหนดสัดส่วนร้อยละสิบ ประเทศสหรัฐอเมริกาในหลายรัฐกำหนดสัดส่วนร้อยละห้า และประเทศญี่ปุ่น กำหนดสัดส่วนร้อยละสอง

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวนห้าพันคนมีความเหมาะสม เช่น กรุงเทพมหานคร แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม เพราะถ้ากำหนดจำนวนน้อยเกินไปก็อาจจะไม่ดี แต่หากกำหนดจำนวนมากเกินไปก็จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ที่มุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่าย สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่าย

(๖) ประเด็นเกี่ยวกับช่องทางในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๖ วรรคสี่ ที่กำหนดไว้ว่า “การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำ เป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย” นั้น เห็นว่า ข้อความดังกล่าวมีความหมายเพียงว่าในการเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถกระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะสามารถกระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้แต่ประการใด และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเอกสารเท่านั้น

ประเด็นดังกล่าวนี้มีความสำคัญมาก เพราะว่าถ้าประชาชนต้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเอกสารจะทำให้มีค่าใช้จ่ายสูง และเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในทางปฏิบัติ จึงควรกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล มีหน้าที่จัดทำและควบคุมดูแลระบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวด้วย

(๗) ประเด็นเกี่ยวกับการยื่นคำร้องพร้อมเอกสารต่าง ๆ ของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๗ เห็นว่าการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องยื่นคำร้องพร้อมเอกสารต่าง ๆ ตามที่กำหนดนั้น เป็นวิธีคิดแบบราชการที่ไม่ควรกำหนดไว้ หากแต่ควรกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องพร้อมเอกสารต่าง ๆ ได้ง่าย พร้อมทั้งควรกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วย



(๘) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อขอให้มีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ หรือดำเนินการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อ หรือขอให้ดำเนินการให้ทั้งสองกรณี ตามร่างมาตรา ๘ เห็นว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสร็จแล้ว ผู้แทนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะสามารถเข้าร่วมตรวจร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำให้ได้หรือไม่ เพียงใด

(๙) ประเด็นเกี่ยวกับการยื่นคำร้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยเร็ว ตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของประธานสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและมีสภาพบังคับกับประธานสภาท้องถิ่น เช่น กำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นต้องดำเนินการภายในเวลา ๖๐ วัน เพื่อลดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องเรียน หรือความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(๑๐) ประเด็นที่ว่า หากมีการปลอมลายมือชื่อให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคสอง เห็นว่า แม้ตรวจพบว่ามีการปลอมลายมือชื่อ แต่หากผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการปลอมลายมือชื่อมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ไม่ควรกำหนดให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากนี้ ถ้าพบว่ามีกรณีปลอมลายมือชื่อในชั้นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น แต่ก่อนที่ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ จะมีผลทำให้การเสนอและการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีผลอย่างไร

(๑๑) ประเด็นเกี่ยวกับสัดส่วนการแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๑๑ เห็นว่าควรให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญ จำนวนมากกว่า ๒ คน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ตรงกับปัญหาของท้องถิ่น โดยเทียบเคียงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ วรรคสอง^๗ ที่บัญญัติว่า ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๒๘ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

นอกจากนี้ ถ้าเป็นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือผู้มีความหลากหลายทางเพศ ควรที่จะต้องมีผู้แทนของบุคคลเหล่านี้ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย

(๑๒) ประเด็นเกี่ยวกับโทษของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๑๓ เห็นว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ศาลสั่งนั้นไม่เพียงพอ และผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว จึงควรเพิ่มโทษทางอาญา รวมถึงโทษทางแพ่งด้วย

(๑๓) ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อรองรับการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ ตามร่างมาตรา ๑๕ เห็นว่าควรกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน ๙๐ วัน แทนการกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน ๑๒๐ วัน

๒.๑.๔ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายนิพนธ์ บุญญามณี) ได้ตอบชี้แจง ดังนี้

ประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งเป็นข้อสังเกตไว้นั้น มีประเด็นที่เป็นประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะได้นำไปพิจารณาในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป แต่สำหรับในขั้นนี้ขอตอบชี้แจงจำนวน ๓ ประเด็น คือ

(๑) ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมจำนวนหลายมาตรา และที่สำคัญหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน รัฐบาลจึงเห็นสมควรให้มีการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นฉบับปรับปรุง โดยกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายเดิมดังกล่าว

(๒) เหตุผลที่ร่างมาตรา ๕ กำหนดห้ามเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน ตามที่ระบุไว้ เนื่องจากในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีการกำหนด

ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด”

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



เรื่องการเงินการคลังไว้ เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มาจากหลายช่องทาง เช่น จัดเก็บรายได้เอง รัฐบาลจัดสรรให้ หรือบางส่วนเป็นเงินรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีที่มาและสัดส่วนของรายได้ไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นจึงต้องมีความระมัดระวังในเรื่องที่เกี่ยวกับฐานะและความมั่นคงทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรที่จะต้องกำหนดข้อห้ามดังกล่าว

(๓) การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางเว็บไซต์แล้ว แต่ไม่มีประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด

๒.๑.๕ ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ

มติ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียง ๓๐๗ เสียง ไม่รับหลักการ ไม่มีงดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๑๐ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการธิการโดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

<http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=682>



๒. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

<http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=682>





๓. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอ
ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และ
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ของสำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

<https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573777>



๔. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘
(สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/
main_warehouse_dll_x.php?aid=9757&mid=4272](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=9757&mid=4272)



๕. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญ
ประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/
main_warehouse_dll_x.php?aid=9786&mid=4272](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=9786&mid=4272)



๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
<https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=300880&ext=pdf>





๒.๒ วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา^๕

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในวาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร (นายนิพนธ์ บุญญามณี) ได้เสนอรายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรา เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยมีการพิจารณาและอภิปรายตามลำดับมาตรา ดังนี้

๒.๒.๑ ร่างมาตรา ๔

มีการแก้ไข

คณะกรรมการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายองค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ประธานสภาท้องถิ่น” หมายความว่า ประธานสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

^๕ สามารถสืบค้นเอกสารรายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และบันทึกออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จากเว็บไซต์ E-Library ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <http://library2.parliament.go.th/library/home.html> หรือสแกนข้อมูลผ่าน QR CODE หมายเลข ๗ ถึง ๙ ในหน้าที่ ๒๘



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- ร่างมาตรา ๔ ควรเพิ่ม บทนิยาม คำว่า “ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ” หมายความว่า ผู้รับมอบอำนาจดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จากผู้มีสิทธิเข้าชื่อ” ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในการอธิบายถ้อยคำ

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

- การกำหนดบทนิยามมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ย่อความหรือขยายความ และในร่างพระราชบัญญัตินี้มีการใช้ถ้อยคำว่า “ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ” เฉพาะในร่างมาตรา ๗ (๓) ร่างมาตรา ๗ (๔) ร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และร่างมาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นการอ้างอิงถึงกันและกำหนดไว้อย่างชัดเจน ไม่สามารถตีความเป็นอื่นได้ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ” ไว้

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

๒.๒.๒ ร่างมาตรา ๕

มีการแก้ไข

คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ จะกระทำมิได้ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้กระทำได้ แต่หากเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๐/๑

(๑) งบประมาณอุดหนุนช่วยเหลือสวัสดิภาพหรือสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส

(๒) งบประมาณอุดหนุนช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ด้อยโอกาส

(๓) งบประมาณอุดหนุนช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ด้อยโอกาส

ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) งบประมาณอุดหนุนช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ด้อยโอกาส

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินควรให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาให้คำรับรองภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น และทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเต็มที่

(๒) ขอให้คงไว้ตามร่างเดิม เนื่องจากหากให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน โดยที่ไม่ต้องมีคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเป็นภาระผูกพันต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีไม่เพียงพอ



(๓) กรณีที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินได้นั้น หากเทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ที่บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และหากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีแล้ว การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน ก็ควรที่จะต้องมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๒ ที่บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๕๒ ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด”

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

(๑) ประเด็นข้อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง คณะกรรมการการวิสามัญฯ คงไว้ตามร่างเดิมที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่แก้ไขให้การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติถึงประธานรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติถึงประธานรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๓๓ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



(๒) ส่วนประเด็นที่ว่า การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขอชี้แจงว่า คณะกรรมาธิการ วิสามัญฯ ได้เพิ่มร่างมาตรา ๔/๑ ที่บัญญัติไว้ว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีการประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๒.๒.๓ ร่างมาตรา ๖

มีการแก้ไข

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๖ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๗ และต้องไม่อยู่ ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้ายี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบ ครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วม เข้าชื่อให้ครบจำนวนตามวรรคสอง

การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำเป็นหนังสือ หรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ สหาย ที่ อยู่ ชื่อ สกุล เลขประจำตัวประชาชนของ ผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือ เชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสี่”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง คำว่า “เป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” ขอแก้ไข ว่า “เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” เนื่องจากเทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๘ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...” และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...”



(๒) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะสาเหตุใด เห็นว่าการกำหนดเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพราะต้องมีประชาชนในท้องถิ่นนั้นร่วมเข้าชื่อเป็นจำนวนมาก

(๓) ไม่เห็นด้วยกับร่างมาตรา ๖ วรรคห้า ที่กำหนดให้ “การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดง” จึงขอแก้ไขถ้อยคำให้เป็นว่า “การร่วมเข้าชื่อต้องแจ้งชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ” เพราะเพียงพอที่จะสามารถใช้ตรวจสอบได้ และในปัจจุบันเอกสารหลักฐานที่กำหนดให้นำมาแสดงดังกล่าวไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

(๔) ตามร่างมาตรา ๖ วรรคห้า คำว่า “สื่ออิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่าอย่างไร และมีข้อสังเกตว่าในร่างมาตรา ๘ ใช้คำว่า “ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ”

(๕) องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีประชากรจำนวนน้อย จึงไม่สามารถดำเนินการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

(๑) สำหรับประเด็นเรื่องคำว่า “เป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” นั้น คณะกรรมการการวิสามัญฯ ขอยืนยันถ้อยคำดังกล่าว เนื่องจากเป็นถ้อยคำเดียวกันกับที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖ แล้วแต่กรณี และ “มิได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง”

(๒) คณะกรรมการการวิสามัญฯ มีเหตุผลในการลดจำนวนของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามร่างมาตรา ๖ วรรคสอง เป็นมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมุ่งที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นมากที่สุด โดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถใช้จำนวนไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คน ซึ่งถือว่ามิใช่ว่ามีจำนวนไม่มาก

(๓) ส่วนการร่วมเข้าชื่อจำเป็นต้องมีเอกสารหลักฐานมาแสดงเพื่อให้เกิดความชัดเจน

(๔) สำหรับการใช้คำว่า “สื่ออิเล็กทรอนิกส์” ในร่างมาตรา ๖ วรรคห้า เป็นการกำหนดไว้เพื่อรองรับเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต และจะจัดทำเมื่อกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ



๒.๒.๔ ร่างมาตรา ๑๐

มีการแก้ไข

คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๑๐ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา ๗ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่กรณีไม่ถูกต้องครบถ้วนนั้นเกิดจากความผิดพลาดของผู้นับชื่อ ให้ยุติการดำเนินการนับชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นใหม่หรือขอแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ประธานสภาท้องถิ่นอาจมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

ในกรณีที่มีการตรวจพบว่าการปลอมลายมือชื่อ เมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขความในร่างมาตรา ๑๐ วรรคสอง เนื่องจากเห็นควรคงเรื่องการปลอมลายมือชื่อ โดยหากการปลอมลายมือชื่ออยู่ในจำนวนตามร่างมาตรา ๖ วรรคสอง ให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเรื่องการปลอมลายมือชื่อต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต่อไป

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

- สาเหตุที่คณะกรรมการการวิสามัญฯ ไม่กำหนดเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการปลอมลายมือชื่อและการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากไม่ต้องการให้ประชาชนเกิดความกังวลใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อสามารถดำเนินการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อยู่แล้ว

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ



๒.๒.๕ ร่างมาตรา ๑๐/๑

คณะกรรมการการวิสามัญฯ
เพิ่มขึ้นใหม่

คณะกรรมการการวิสามัญฯ เพิ่มขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา ๑๐/๑ ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นหรือปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย ได้ตรวจสอบตามมาตรา ๑๐ แล้ว พบว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอตามมาตรา ๗ เป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องตามมาตรา ๗

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาให้คำรับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับ และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้คำรับรองให้แจ้งเหตุผลของการไม่ให้คำรับรองด้วย”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- เหตุใด คณะกรรมการการวิสามัญฯ จึงกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ให้พิจารณาให้คำรับรองภายใน ๑๕ วัน แต่ไม่กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทราบ ว่าต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาเท่าใด โดยกำหนดไว้แต่เพียงว่า “และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทราบ “โดยเร็ว” ”

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

- ตามร่างมาตรา ๑๐/๑ มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการระหว่างประธานสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนดีแล้ว ส่วนเรื่องการส่งหนังสือแจ้งไปยังผู้ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเพียงการตอบรับหรือแจ้งเหตุผลในการไม่คำรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องระบุระยะเวลาให้ชัดเจน คณะกรรมการการวิสามัญฯ จึงระบุให้ดำเนินการ “โดยเร็ว” เท่านั้น

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการเพิ่มขึ้นใหม่ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ



๒.๒.๖ ร่างมาตรา ๑๑

มีการแก้ไข

คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๑๑ ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ โดยให้สภาท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา ๗ (๓) ส่วนชนไม่น้อยกว่าสองคน ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- ขอให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑ วรรคสอง ว่า “การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าว หรือผู้แทนองค์กรเอกชนหรือภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนั้นโดยตรง และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าสองคนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย” เทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด” ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

- คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบ และได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบจำนวนผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น จากเดิมที่กำหนดไว้จำนวน “ไม่น้อยกว่า ๒ คน” เป็น “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด” เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ



๒.๒.๗ ร่างมาตรา ๑๓

มีการแก้ไข

คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

“มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเช่นเวลาที่มีกำหนดไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งก็ได้”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๑๓ เป็นการกำหนดบทลงโทษทางการเมือง จึงควรกำหนดให้มีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำปรารภด้วย เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖^{๑๐}

(๒) ขอให้คงร่างมาตรา ๑๓ ไว้ตามร่างเดิม โดยมีเหตุผล ๒ ประการ ดังนี้

(๒.๑) ตามร่างเดิมนั้นใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔^{๑๑} มาตรา ๑๗ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อเหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมีหลักการเดียวกันจึงควรใช้ถ้อยคำให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(๒.๒) การกำหนดให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องปรามมิให้มีการปลอมลายมือชื่อ และสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิทางการเมืองของตนมากขึ้น แต่ต้องเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต ดังนั้น หากมีการแก้ไขตามร่างที่คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข ก็จะมีผลทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการงดหรือลดการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังกล่าว และยังอาจทำให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือมีการกระทำความผิดมากขึ้น ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

^{๑๑} พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๑๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๗ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง”

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

(๑) เนื่องจากตามหลักการของร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้นได้กำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปีในกรณีที่กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดกฎหมายที่มีลักษณะตายตัวและไม่เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษ และไม่ควรรนำบทลงโทษทางการเมืองในระดับชาติ ตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๑๗ มาเป็นบทลงโทษการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๗ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นมากขึ้น จึงขอยืนยันตามการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

(๒) กรณีการกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ จะกำหนดไว้เมื่อร่างกฎหมายนั้นมีเนื้อหาหรือกลไกที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ตามความในร่างมาตรานี้เป็นการกำหนดบทลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งไม่ใช่เนื้อหาหรือกลไกที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด จึงไม่มีการกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำปรารภ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ไม่มีการกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เช่นเดียวกัน

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

๒.๒.๘ ร่างมาตรา ๑๓/๑

คณะกรรมการการวิสามัญฯ
เพิ่มขึ้นใหม่

คณะกรรมการการวิสามัญฯ เพิ่มขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา ๑๓/๑ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ปฏิบัติตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๐ วรรคสาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแกผู้นั้นโดยเร็ว

ในกรณีที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม สั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแกผู้นั้นโดยเร็ว”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- เนื่องจากคณะกรรมการการวิสามัญฯ มีการแก้ไขร่างมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และร่างมาตรา ๑๐ วรรคสาม ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และการตรวจสอบคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงต้องเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามร่างมาตรานี้ แต่การกำหนดให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย



ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว โดยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนหรือองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่พิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมก่อนที่จะมีการลงโทษ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะส่งผลทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีกระบวนการหรือองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

- คณะกรรมการการวิสามัญฯ มีเจตนารมณ์ในการเพิ่มร่างมาตรา ๑๓/๑ เพื่อให้มีกลไกในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นการสร้างสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสและได้รับความสะดวกในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มากที่สุด จึงกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้อย่างชัดเจนดังกล่าว

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการเพิ่มขึ้นใหม่ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

๒.๒.๙ ร่างมาตรา ๑๔

มีการแก้ไข

คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข ดังนี้

มาตรา ๑๔ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนบรรทัดหนึ่งตรงต่อไม่และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- ขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปในทางปฏิบัติ

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ตอบชี้แจง ดังนี้

- กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีระเบียบที่เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต่อไป

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

จากนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ จึงเป็นอันจบการพิจารณาในวาระที่สอง ต่อจากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม



๗. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งบรรจุระเบียบการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔

<http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=762>



๘. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔

http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=10026&mid=4339



๙. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔

http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=10027&mid=4339



๓. ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๒๗๙ เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มีงดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๗ เสียง

๔. ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เริ่มตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วพิจารณาตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้วเห็นว่า มีข้อสังเกตท้ายรายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ดังนี้

“๑. การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ตามมาตรา ๘ ถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนให้เข้าถึงสิทธิยิ่งขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเตรียมความพร้อมด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าว เพื่อรองรับ



การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างสะดวกและเข้าถึงได้ง่าย

๒. ในการจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรร่วมกันดำเนินการพิจารณาและพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้มีลักษณะเป็นระบบกลาง รวมทั้งแนวทางการเชื่อมโยงกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อรองรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถใช้ระบบร่วมกันได้ และทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวขอให้คำนึงถึงภาระด้านงบประมาณและความคุ้มค่าในการจัดทำภารกิจด้วย”

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญฯ โดยมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๒๗๘ เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มีงดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ไม่มี

๕. การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

จากการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. นั้น มีข้อสังเกต ดังนี้

๕.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลความจำเป็น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๔^{๑๒} ที่บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีได้กำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๗^{๑๓} ที่บัญญัติจำนวน

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๒๘๗ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)



ของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๕.๒ ร่างพระราชบัญญัตินี้เปิดกว้างให้ประชาชนสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่นจึงจะเสนอได้ (ร่างมาตรา ๖) เพื่อความสมดุลระหว่างสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น รวมถึงกลไกตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๓ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แล้ว จึงให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ (ร่างมาตรา ๙ วรรคสี่)

ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)
กับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>_____</p> <p>ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรม ราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้</p>	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.</p> <p>_____</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒”</p>	<p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.”</p>
<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p>	<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p>
<p>มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น</p>	<p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒</p>
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง</p>	<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยกาการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>“ประธานสภาท้องถิ่น” หมายความว่า บุคคลผู้ทำหน้าที่ประธานของสภาท้องถิ่นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น</p> <p>“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพิจารณา</p>	<p>“ประธานสภาท้องถิ่น” หมายความว่า ประธานสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา และสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง</p> <p>“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้</p>
	<p>มาตรา ๖ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้กระทำได้ แต่หากเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๒</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยกรเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>มาตรา ๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้ สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้</p>	<p>มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ และต้องไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง</p> <p>การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้สิทธิเลือกตั้งตาม วรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่สิบ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นนภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า</p> <p>ผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้ มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นแล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวน ตามวรรคสอง</p> <p>การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสาม จะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบ ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย</p> <p>การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัว ประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วม ในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยัง สถานที่หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือ เชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสี่</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>มาตรา ๕ คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้</p> <p>(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกรณีอาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้</p> <p>(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น</p> <p>(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าวโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้</p>	<p>มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องต้องประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เอกสารที่มีชื่อ ชื่อสกุล และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคนและข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลายมือชื่อ</p> <p>(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น</p> <p>(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน</p> <p>(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง</p> <p>ในกรณีที่มีผู้ร่วมเข้าชื่อถอนการเข้าชื่อหรือตายภายหลังจากประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยกรเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีกรมแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
	<p>มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ และประสงค์จะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ (๒) ให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อตามมาตรา ๗ วรரசสาม วรரசสี่ และวรรคห้า หรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง</p> <p>จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง วิธีการประกาศเชิญชวน และระยะเวลาดำเนินการของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น</p> <p>จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องตามวรรคสอง จะกำหนดให้เกินสิบคนมิได้</p> <p>ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>มาตรา ๖ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา ๕ แล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อตั้งกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</p> <p>ในกรณีที่มีผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อตั้งกล่าวตามประกาศในวรรคหนึ่งโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ขาดข้อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อตั้งกล่าวได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง</p> <p>เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่มีมีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบตามมาตรา ๔ ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้สภาท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบตามมาตรา ๔ ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา ๕ (๓) ทราบ</p>	<p>มาตรา ๑๐ ในระหว่างการประชุมใหม่การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ</p> <p>มาตรา ๑๑ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้ยื่นข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อตั้งกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</p> <p>ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ประธานสภาท้องถิ่นอาจมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้</p> <p>ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีการปลอมลายมือชื่อ เมื่อทักลายมีชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอขอข้อมติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอขอข้อมติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบตามมาตรา ๔ ภายในสามสิบวัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อจนครบจำนวนให้ประธานสภาท้องถิ่นจำหน่ายเรื่อง</p> <p>การพิจารณาออกข้อมติของคณะรัฐมนตรีที่มีการเข้าชื่อเสนอให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้น</p>	<p>มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นหรือปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย ได้ตรวจสอบตามมาตรา ๑๑ แล้ว พบว่าร่างข้อมติของคณะรัฐมนตรีที่เสนอตามมาตรา ๘ เป็นร่างข้อมติที่ถูกต้องสมบูรณ์แล้ว หรือร่างข้อมติของคณะรัฐมนตรีที่เสนอตามมาตรา ๘ เป็นร่างเพิ่มเติม ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อมติของคณะรัฐมนตรีไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องตามมาตรา ๘</p> <p>เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับร่างข้อมติของคณะรัฐมนตรีหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาให้คำรับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องเสนอข้อมติของคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้การรับรอง ให้แจ้งเหตุผลของการไม่ให้การรับรองด้วย</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยกรเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
	<p>มาตรา ๑๓ ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ โดยให้สภาท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา ๘ (๓) ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด</p> <p>สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่ขอรับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด</p> <p>มาตรา ๑๔ บรรดาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ (๓) ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาโดยเร็ว</p> <p>มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งก็ได้</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
<p>มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถเข้าสิทธิเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าข้อเสนอกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>มาตรา ๑๖ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ปฏิบัติตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๑ วรรคสาม โดยไม่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว</p> <p>ในกรณีที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม สั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยกรเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p>
	<p>มาตรา ๑๗ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อ ประธานสภาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังอยู่ในระหว่าง ดำเนินการ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ และให้ ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๑๘ ให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p> <p>ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนด</p>

<p>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติการแก้ไข)</p> <p>มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)</p> <p>มาตรา ๑๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ</p> <p>..... นายกรัฐมนตรี</p>
--	--

ส่วนที่ ๒

ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อ
เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ...
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น^๒ ได้ดังนี้

* เรียบเรียงโดย นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ก่อนการตรากฎหมายฉบับใด รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ฯลฯ

ฯลฯ”

^๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ., <http://web.krisdika.go.th/data/news/news14034.pdf>.



จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

๑.๑ การประชุมเพื่อการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. โดยได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาร่วมชี้แจงและแสดงความคิดเห็นในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จำนวน ๑ ครั้ง ผลการรับฟังความคิดเห็น คือ ผู้ร่วมหารือและแสดงความคิดเห็นต่างก็เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพราะเป็นการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความสะดวกรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น

๑.๒ การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว จากประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (<http://www.krisdika.go.th>) จำนวน ๑ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ รวมระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ๓๐ วัน ปรากฏว่าไม่มีบุคคลใดแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

๒. สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.^๓ มีดังนี้

- ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เชิงบวก ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นของตน ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาตามไปด้วย ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก ประชาชน

^๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “เอกสารประกอบการพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๑ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+ \(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1.\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+ (%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1.).pdf&download=1).



เชิงลบ ไม่มี

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ ไม่มี

- ผลกระทบต่อสังคม

เชิงบวก ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยประชาชนสามารถเสนอกฎหมายเพื่อให้บังคับ
ในพื้นที่ของตน เพื่อประโยชน์ในท้องถิ่น และเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก ประชาชน

เชิงลบ ไม่มี

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ ไม่มี

- ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

ไม่มี

- ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ไม่มี

๓. การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
ต่อประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น
ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผ่านทางเว็บไซต์
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (<http://www.krisdika.go.th>) และเปิดเผยการวิเคราะห์
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
(<http://www.dla.go.th/index.jsp>)^๔

๔. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบ
การพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. แล้ว

๕. ความเห็นต่อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ
การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. แล้ว เห็นว่า ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง แล้ว

^๔ เรื่องเดียวกัน.

บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.^๑

สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ และการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน เป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้มีทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ในท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี สามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งอาจเกิดจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เป็นปัญหาที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขได้เอง หรือต้องการการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับปัญหานั้นถูกกล่าวถึงในวงกว้างและไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอันนำไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะได้

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เป็นการเสนอให้มีการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔^๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

^๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “เอกสารประกอบการพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๑ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+\(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1).pdf&download=1).
เรียบเรียงโดย นางสาวจิตรگان เจริญตระกูล วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๐/A/๐๔๐/๑.PDF>.



ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๓ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ในประเด็นด้านต่าง ๆ ดังนี้
ด้านความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ^๔

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องการปรับสมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ^๕ ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม”

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่องกฎหมาย^๖ ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดผลอันพึงประสงค์ในการมีกฎหมายที่ดีและมีเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย

ด้านเศรษฐกิจ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นของตน ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาตามไปด้วย

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๑. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/104/1.PDF>.

^๔ *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑.*

^๕ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐), *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก (๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑): ๑๐. http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF.

^๖ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง), *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๔๔ ง (๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔): ๖๕. http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/044/T_0001.PDF.



ด้านสังคม

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งถือเป็นการเสนอกฎหมายเพื่อให้บังคับใช้ในพื้นที่ของตน เพื่อประโยชน์ในท้องถิ่น และเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในระยะเริ่มแรก ประชาชนในท้องถิ่นอาจจะยังคงไม่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในจำนวนที่ยังไม่แพร่หลายทั่วไป เนื่องจากมั่นใจในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือประชาชนอาจจะยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อีกทั้งเรื่องที่ประชาชนมีความประสงค์จะเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในบางเรื่อง อาจมีประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเพียงบางกลุ่มและมีจำนวนน้อย ทำให้ยังคงมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อไม่ถึงจำนวนและสัดส่วนที่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. กำหนดไว้ แม้จะมีการปรับลดจำนวนและสัดส่วนของผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลงจากเดิมแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ถือเป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ที่ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสร่วมกันพัฒนาแนวทางและร่วมแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น เพื่อสามารถผลักดันให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ โดยทั้งประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะนั้น โดยตรงอย่างแท้จริง เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และอย่างยั่งยืนในที่สุด

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

นางสาวจิตรگان เจียรตระกูล
วิทยากรชำนาญการ
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย



บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการฉบับนี้ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้รับความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์จากนายสันติธร ยิ้มละมัย รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ อาคารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

สำนักกฎหมาย: ท่านกำหนดกลไกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ และเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างไร และมีความสอดคล้องกับสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: ที่ผ่านมา สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เริ่มมีการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๗^๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ ต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” และได้มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญดังกล่าว

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิ ของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘๖^๓ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” แต่ตามบทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีการกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และไม่ได้มีการปรับปรุง หรือการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นการเฉพาะ โดยยังคงใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๔

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔^๕ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอ ข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>.

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๒. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/104/1.PDF>.

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๑๑๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>.

^๔ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>.



อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๖ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวน “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมาก และผู้เข้าชื่อจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเอง ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีข้อพิจารณาว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่ประชาชนที่ต้องการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทำให้ในทางปฏิบัติปรากฏว่าไม่เคยมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^๗ จึงมีการกำหนดกลไกให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น โดยในร่างมาตรา ๖ วรรคสอง ได้กำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลดลงจากเดิม และกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน หรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุดแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เพราะมีเจตนารมณ์ให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดและพัฒนาท้องถิ่นของตนผ่านกระบวนการเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ย่อมเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาของตนเองดีที่สุด และตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๘^๘ ยังได้กำหนดไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้ และประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๗ (๒) ให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อตามมาตรา ๖ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า หรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น

^๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+\(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1.\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1.).pdf&download=1).

^๘ เรื่องเดียวกัน, น.๓.



และให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง” เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ การตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔^๙ ดังกล่าวข้างต้นด้วย

สำนักกฎหมาย: ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นว่า ต้องมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีความแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอในประเด็นนี้อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๐} มาตรา ๔ ที่กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มี “จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดอุปสรรค เช่น เมื่อนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ ๔,๕๐๐,๐๐๐ คน หากประชาชนต้องการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเป็นจำนวนมากถึงประมาณ ๒,๒๕๐,๐๐๐ คน หรือในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ ๒,๑๐๐,๐๐๐ คน หากประชาชนต้องการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเป็นจำนวนมากถึงประมาณ ๑,๐๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งมากกว่าจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓^{๑๑} ที่ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติปรากฏว่าที่ผ่านมาไม่เคยมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๖ วรรคสอง^{๑๒} จึงกำหนดไว้ว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

^๙ อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๕.

^{๑๐} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^{๑๑} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๕. น.๓๘.

^{๑๒} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๗. น.๒.

ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” โดยคำว่า “แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” เป็นการกำหนดจำนวนเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้นและมีความเหมาะสมกับจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ จำนวน ๕,๐๐๐ คน มีความเหมาะสมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก เช่น กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา เพราะถ้าหากใช้จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ก็จะต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ส่วนจำนวนประชาชนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าดังกล่าว จะมีความเหมาะสมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อาจเข้าชื่อกันได้ไม่ถึงจำนวน ๕,๐๐๐ คน ก็ให้ใช้จำนวนเพียงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้น การกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า จะมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มีผลในทางปฏิบัติเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้จริง ตามภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองได้

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอนี้ มีความแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะเป็นผู้เสนอ^{๓๓} ในมาตรา ๕ วรรคสองที่กำหนดไว้ว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ครั้งที่ ๔ วันพุธที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔^{๓๔} ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ (ส.ผ.) ๔๐๒ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา ที่ประชุมได้มีการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวและมีมติว่าควรปรับลด

^{๓๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+\(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C).pdf&download=1).

^{๓๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ วันพุธที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_localrule/ewt_dl_link.php?nid=260&filename=index.



จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวน “ไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในยี่สิบ” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

สำนักกฎหมาย: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. มาตรา ๑๕ ไว้อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยได้เตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^{๑๕} คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๖} ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับการประชุมและการดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เมื่อมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เป็นกฎหมายแล้ว จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ในบางประเด็น เช่น ประเด็นเรื่องกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอโดยประชาชน และกำหนดให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อร่วมเป็นกรรมการวิสามัญ จำนวนไม่น้อยกว่า ๒ คน เพื่อร่วมพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้เข้าชื่อกันเสนอ

ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๗} ในประเด็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ควบคู่ไปกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ของรัฐสภา

^{๑๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗.

^{๑๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๑๒๓ ง (๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗): ๑๖,๔๓. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/0E/00151183.PDF>.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน.



สำนักกฎหมาย: ประเด็นเกี่ยวกับข้อห้ามที่ห้ามเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๕ นั้น มีเหตุผลอย่างไร และแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ในประเด็นนี้อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: สำหรับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^{๑๘}

๒. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๑๙}

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์และหลักการในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่สอดคล้องกัน แต่มีความแตกต่างกันในประเด็นเรื่องข้อห้ามการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในบางเรื่อง ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี^{๒๐} เป็นผู้เสนอ

“มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ จะกระทำมิได้

(๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การอันมีได้ อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ทั้งนี้ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดข้อห้ามการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินและภาษีอากรนั้น ฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวดีที่สุด ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับที่ได้มีบทบัญญัติต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

^{๑๘} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๗.

^{๑๙} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓.

^{๒๐} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๗.

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐^{๒๑}

“มาตรา ๕๒ ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด”

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖^{๒๒}

“มาตรา ๖๑ ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) นายกเทศมนตรี

(๒) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(๓) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรอง ไม่น้อยกว่าสองคน

ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี”

๓. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๒๓}

“มาตรา ๗๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ”

^{๒๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618134&ext=pdf>.

^{๒๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618130&ext=pdf>.

^{๒๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=415176&ext=pdf>.



มาตรา ๘๗ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใดรายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม”

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘^{๒๔}

“มาตรา ๘๘ ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ ต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

มาตรา ๑๐๓ งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

ถ้าปีใดจำนวนเงินซึ่งได้กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่พอ สำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม”

๕. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒^{๒๕}

“มาตรา ๗๑ ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกเมืองพัทยา สมาชิก หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเมืองพัทยาทามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ ต้องมีสมาชิกลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน

ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเมืองพัทยา”

^{๒๔} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=560763&ext=pdf>.



^{๒๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618256&ext=pdf>.



แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๒๖} นั้น ไม่มีการกำหนดข้อห้ามในเรื่องดังกล่าว เพราะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติมีความเห็นว่าควรให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง

สำนักกฎหมาย: ประเด็นเกี่ยวกับช่องทางในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๖ วรรคสี่ ที่กำหนดไว้ว่า “การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสาม จะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้” ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายสรุปว่า ข้อความดังกล่าวมีความหมายเพียงว่าในการเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถกระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่มิได้หมายความว่าในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะสามารถกระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้แต่ประการใด และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเอกสารเท่านั้น ท่านมีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๖ วรรคสี่^{๒๗} เป็นข้อกำหนดที่ใช้บังคับเฉพาะกับเรื่องการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในรูปแบบการจัดทำเป็นแพลตฟอร์มผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้เท่านั้น ส่วนขั้นตอนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามร่างมาตรา ๖ วรรคสี่^{๒๘} และจะต้องเสนอในรูปแบบเอกสาร

อย่างไรก็ตาม หากจะมีการกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถดำเนินการผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ก็จะต้องมีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะดำเนินการร่วมกันในส่วนนี้

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเป็นอิสระ และอาจจะไม่ใช่แพลตฟอร์มกลางที่ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดไว้ ซึ่งเคยมีตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงแล้วในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำแพลตฟอร์มต่าง ๆ เช่น โปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAX ๓๐๐๐) เพื่อรองรับระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (LTAX GIS) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มกลาง แต่ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แพลตฟอร์มกลางดังกล่าวจำนวนไม่มาก

^{๒๖} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓.

^{๒๗} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๗.

^{๒๘} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๗.

สำนักกฎหมาย: ประเด็นที่ว่า หากมีการปลอมลายมือชื่อให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคสอง นั้น หากมีการตรวจพบว่ามี การปลอมลายมือชื่อ แต่ยังมีผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครบจำนวนตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดแล้ว ยังควรกำหนดให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ ถ้าพบว่ามี การปลอมลายมือชื่อในชั้นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น แต่ก่อนที่ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ จะมีผลทำให้การเสนอและการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มีผลอย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: สำหรับประเด็นนี้ ในการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร^{๒๙} ได้มีข้อสังเกตว่า ในร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ควรมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ปลอมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพราะจะทำให้ประชาชนเกรงกลัวต่อการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนผู้ที่กระทำความผิดในเรื่องดังกล่าว นั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔^{๓๐} ได้บัญญัติให้การลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารและการกรอกข้อความลงในแผ่นกระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งมีลายมือชื่อของผู้อื่นโดยไม่ได้ได้รับความยินยอม หรือโดยฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อื่นนั้น เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว

อย่างไรก็ตาม หากมีการตรวจพบว่ามี การปลอมลายมือชื่อบางส่วน แต่ยังมีผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครบจำนวนตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ก็ยังสมควรกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้

สำนักกฎหมาย: เหตุใดไม่มีประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มีข้อบกพร่องในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่ อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ^{๓๑} ได้แก่ เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <http://krisdika.go.th> จำนวน ๑ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นเวลา ๓๐ วัน อย่างถูกต้องแล้ว แต่ไม่มีบุคคลใดแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้

^{๒๙} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๔.

^{๓๐} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ประมวลกฎหมายอาญา,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=443287&ext=pdf>.

^{๓๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, <http://web.krisdika.go.th/data/news/news14034.pdf>.



สำนักกฎหมาย: กรณีตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการและการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่^{๓๒} ถือเป็นกรณีที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๓} หรือไม่ อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการและการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น ถือไม่ได้ว่าเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวของประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๔} เพราะมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการป่าชุมชนตำบลทาเหนือ ได้เห็นถึงปัญหาป่าเสื่อมโทรม ในพื้นที่ตำบลทาเหนือ จึงได้ปรึกษาหารือกัน เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน โดยได้ปรึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ และมีความเห็นพ้องกันว่าควรออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ ได้ดำเนินการยกร่างข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการหารือกันว่าผู้ใดจะเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเริ่มดำเนินการได้ ๓ วิธี ได้แก่

๒.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอ

๒.๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นเสนอ

๒.๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ

ต่อมา คณะทำงานทาเหนือ เห็นว่า ควรให้ประชาชนเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังกล่าว

๓. องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ ร่วมกับคณะทำงานทาเหนือได้จัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและเชิญชวนให้ผู้ที่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวได้เข้าชื่อกัน ตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๕} ซึ่งมีประชาชนเข้าชื่อกัน

^{๓๒} สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เรื่อง บทวิเคราะห์ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕), น. ๓๘ ภายใต้ “กลไกการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_174.pdf.

^{๓๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^{๓๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^{๓๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.



จำนวน ๘๔๔ คน เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในปีนั้น จำนวน ๑,๓๓๑ ราย
ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าชื่อกันดังกล่าว จึงเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลทาเหนือ และสภาได้พิจารณาแล้วและมีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว
จากนั้นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือได้ส่งร่างข้อบัญญัติให้นายอำเภอพิจารณา
ให้ความเห็นชอบ และนายอำเภอเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กระบวนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นข้างต้นนั้นเริ่มต้นโดย
คณะกรรมการป่าชุมชนตำบลทาเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือเป็นผู้ริเริ่มปรึกษาหารือกัน
และจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อน แล้วจึงนำมาจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น
ดังกล่าวร่วมลงชื่อเพื่อเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือพิจารณาในภายหลัง กรณีนี้จึงยังถือ
ไม่ได้ว่าการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวเป็นการเสนอหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๖} ที่ผู้ริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อและจัดทำ
ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องริเริ่มมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น
โดยตรง



^{๓๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

นางสาวจิตรگان เจียรตระกูล
วิทยากรชำนาญการ
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย



บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการฉบับนี้ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้รับความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์จากนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ อาคารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชั้น ๖ ที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

ประเด็นคำถามเกี่ยวกับเนื้อหา ร่างพระราชบัญญัติ

สำนักกฎหมาย : ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่ท่านและคณะได้เสนอ มีการกำหนดกลไกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างไร และมีความสอดคล้องกับสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไร

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ : ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่ผมและสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์รวมจำนวน ๒๑ คน เสนอนั้น ได้กำหนดกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

กลไกแรก คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีเนื้อหาเป็นการอนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔^๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ครั้งแรกในมาตรา ๒๘๗^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>.



ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๘๖^๓ ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๔ และมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าไม่เคยมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด และเคยมีแต่การเข้าชื่อของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๕ จำนวน ๒๑ ครั้ง ในจำนวนนี้ได้ดำเนินการถอดถอนเป็นผลสำเร็จเพียงจำนวน ๖ ครั้ง

จากข้อมูลทางสถิติที่ไม่เคยปรากฏว่า ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า กลไกเรื่องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๖ มีปัญหาและอุปสรรคบางประการ เช่น ในเรื่องของจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอ และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากได้พิจารณาเปรียบเทียบกับกรเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓^๗

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๑๑๕. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>.

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๑. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/104/1.PDF>.

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๑. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/104/12.PDF>.

^๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔.

^๗ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑. น.๓๘.



บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่วนการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๒๕๖ (๑)^๔ บัญญัติว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๖ วรรคสอง^๕ ยังบัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกเว้นพระราชบัญญัติให้ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้ดำเนินการดังกล่าว แต่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ ยังบัญญัติเรื่องจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในสัดส่วนที่มากเกินสมควรดังที่ได้กล่าวต่อไป และยังไม่มียกเว้นบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการยกเว้นข้อบัญญัติท้องถิ่นและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

๒. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

กลไกที่สอง คือ กลไกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งหากเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ กับร่างพระราชบัญญัติที่มกกับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้เสนอ จะพบว่า มีหลักการทั่วไปที่สอดคล้องกันและมีความแตกต่างกันเฉพาะในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

^๔ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑. น.๗๖.

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๙ ก (๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖): ๒. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/119/1.PDF>.



๑. ประเด็นเกี่ยวกับข้อห้ามในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๑๐} มาตรา ๕ กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ จะกระทำมิได้

(๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สิน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผม กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๑๑} นั้น ไม่มีการกำหนดข้อห้ามในเรื่องดังกล่าว เพราะต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและหลักธรรมาภิบาลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากตามสถิติที่ผ่านมาประชาชนไม่เคยเข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังได้กล่าวแล้ว ประกอบกับมีความเห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่ทราบถึงสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น และในความเป็นจริง ประชาชนน่าจะเข้าชื่อกันเสนอเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องที่ประชาชนได้รับผลกระทบเท่านั้น คงไม่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการอันใดเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่หรืออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ประชาชนในท้องถิ่นทราบดีอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ควรมิบบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสมควรกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถกำหนดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นของตนเองมากที่สุดด้วยวิธีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภทอย่างกว้างขวาง

^{๑๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+\(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1).pdf&download=1).



^{๑๑} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+\(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C).pdf&download=1).



เพื่อให้สภาท้องถิ่นได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ประการสำคัญร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีความจำเป็นต้องมีข้อกำหนดห้ามประชาชน ในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นบางประเภท เพราะถึงอย่างไร ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ ก็ต้องผ่านการกลั่นกรองของสภาท้องถิ่นทั้งหมดอยู่แล้ว

๒. ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๑๖} มาตรา ๖ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนี้

“การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบ ครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผม กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๑๗} มาตรา ๕ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนี้

“การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบ ครั้ง หลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

เหตุผลที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผม กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๑๘} มีความแตกต่างจาก ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ เพราะต้องการลดจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีความเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ^{๑๙} กำหนดว่า ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีจำนวนมากเกินไป เนื่องจากเมื่อนำมาคำนวณ สัดส่วนแล้ว หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐ คน ก็จะต้องมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวนประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่ผม กับคณะ เป็นผู้เสนอ มาตรา ๕ วรรคสอง^{๒๐}

^{๑๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐. น.๒.

^{๑๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑. น.๒.

^{๑๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑. น.๒.

^{๑๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐. น.๒.

^{๒๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑. น.๒.

ที่กำหนดว่า ต้องมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผมก็ยังมีความเห็นว่าเป็นการกำหนดจำนวนประชาชนที่มากเกินไป เนื่องจากเมื่อนำมาคำนวณสัดส่วนแล้ว หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐ คน ก็ยังจะต้องมีประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวนประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ทางกระทรวงมหาดไทย จึงควรชี้แจงและกำหนดสัดส่วนของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งและมีความเหมาะสมกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยง่ายต่อไป

ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ผมในฐานะกรรมการวิสามัญได้ขอสงวนความเห็นเพื่อศึกษาเพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่เหมาะสมในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ก่อน

กลไกที่สาม คือ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตามร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มาตรา ๗^{๓๓}) อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากนี้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังสมควรที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพราะการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั้น ประชาชนจะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

^{๓๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑. น.๒.

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผมได้รับทุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นในการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถกำหนดข้อบัญญัติที่มีผลกระทบต่อตนเองได้โดยตรง

กลไกที่ดี เป็นกลไกที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังขาดกลไกนี้ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นควรมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำประชาพิจารณ์ ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) มีกลไกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๘} และเพื่อให้กระบวนการในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล^{๑๙} ประกอบด้วย ๑. หลักนิติธรรม ๒. หลักคุณธรรม ๓. หลักความโปร่งใส ๔. หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน ๕. หลักความรับผิดชอบ ๖. หลักความคุ้มค่า

ประการที่สอง การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการขับเคลื่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ตีควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ ผมไม่เห็นด้วยกับบุคคลที่กล่าวว่า การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ในทางตรงกันข้าม การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าว หากได้ดำเนินการไปตามวิถีทางที่ถูกต้องในระบอบประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาลแล้ว จะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ของประชาชน อันจะส่งผลทางอ้อมให้สามารถช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต ให้เป็นการเลือกตั้งที่สุจริต โปร่งใส และเป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ และจะช่วยทำให้กระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตย ตลอดจนส่งผลทำให้มีการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงต่อไป

^{๑๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑. น.๗๕.

^{๑๙} สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒,” สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTEROPM/DRAWER01/GENERAL/DATA0004/00004115.PDF>.



สำนักกฎหมาย : ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ : จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรมีจำนวนที่เหมาะสม เพราะจะช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบในแต่ละท้องถิ่น เช่น กลุ่มผลประโยชน์เรื่องสวนป่า กลุ่มผลประโยชน์เรื่องท่าทราย หมู่บ้านคีรีวง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีการสร้างสะพานแนวคอนกรีตที่รูก้าคลอง ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบ หรือกลุ่มศิลปินท้องถิ่นการรำโนราห์และหนังตะลุง ซึ่งเป็นการแสดงพื้นบ้านที่ใช้ภาษาท้องถิ่นได้ในการขับร้องที่กำลังจะสูญหายไป จึงควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้ในระยะเวลา ๑ เดือน องค์กรปกครองท้องถิ่นควรจัดให้มีการแสดงของศิลปินท้องถิ่น และมีการจัดนิทรรศการแสดงผลงานของศิลปินท้องถิ่น ตามแนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินการเพื่อรักษาศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นไว้ อย่างไรก็ตาม หากกลุ่มศิลปินท้องถิ่นจะเข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการแสดงหรือรักษาศิลปวัฒนธรรมดังกล่าว ก็อาจมีจำนวนศิลปินและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละท้องถิ่นเป็นจำนวนไม่มาก ดังนั้น การกำหนดจำนวนหรือสัดส่วนของจำนวนประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณากำหนดจำนวนหรือสัดส่วนของประชาชนในเรื่องดังกล่าวให้มีความถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ยังควรมีข้อยกเว้นให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในบางกรณี โดยไม่ต้องมีจำนวนประชาชนถึงจำนวนที่กำหนดไว้ หากเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับผลกระทบหรือมีความเดือดร้อน เช่น ในบางประเทศ มีการเสนอข้อบัญญัติเกี่ยวกับการขับชื้อรถยนต์ในเขตโรงเรียนอนุบาลที่เป็นเด็กเล็กเพราะมีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุในขณะที่เด็กเล็กเดินบนถนนกลับบ้าน โดยไม่ต้องมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นถึงจำนวนที่กำหนดไว้

ประเด็นคำถามสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และได้มีประเด็นคำถาม ในประเด็นต่าง ๆ กล่าวเฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

สำนักกฎหมาย : ประเด็นเกี่ยวกับช่องทางในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติที่ท่านกับคณะเป็นผู้เสนอในมาตรา ๕ วรรคสี่^{๒๐} ที่กำหนดว่า “การเชิญชวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ก็ได้...” ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย สรุปว่า ข้อความดังกล่าวมีความหมายเพียงว่า ในการเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถกระทำ ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะสามารถกระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้แต่ประการใด และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเอกสารเท่านั้น ท่านมีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอย่างไร

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ : การนำระบบ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ มาใช้เป็นช่องทางการสื่อสารเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

ทั้งนี้ เห็นด้วยในหลักการว่า ในอนาคตเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมแล้ว การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจจะสามารถกระทำผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แต่ปัจจุบัน การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยังจำเป็นต้องจัดทำเป็นเอกสาร โดยมีเหตุผล คือ ต้องมีหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการตรวจสอบ เช่น ตรวจสอบลายมือชื่อ หรือหลักฐานยืนยัน ความมีตัวตนของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

สำนักกฎหมาย : ประเด็นที่ว่า หากมีการปลอมลายมือชื่อให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติที่ท่านกับคณะเป็นผู้เสนอ ในร่างมาตรา ๙ วรรคสอง^{๒๑} นั้น หากมีการตรวจพบที่มีการปลอมลายมือชื่อ แต่ยังมีผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครบจำนวน ตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดแล้ว ควรกำหนดให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ ถ้าพบที่มีการปลอมลายมือชื่อในชั้นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ของสภาท้องถิ่น แต่ก่อนที่ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ จะมีผลทำให้การเสนอ และการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มีผลอย่างไร

^{๒๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑. น.๒.

^{๒๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑. น.๓.

นายชินวรณ์ บุญเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ :
ผมในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จะได้เสนอความเห็นต่อ คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตราดังกล่าว เพื่อให้มีผลในกรณีที่เกิด การปลอมลายมือชื่อบางส่วน แต่ยังมีผู้เข้าชื่อที่เหลืออยู่ครบจำนวนตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดแล้ว ให้กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้อง ยุติกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ อยู่ที่การให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่วนผู้ที่ปลอมลายมือชื่อนั้น ควรถือว่าเป็นการกระทำ ความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ และดำเนินคดีเป็นรายบุคคล เช่น การตัดสิทธิทางการเมือง หรือการลงโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

สำนักกฎหมาย : ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะนำเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เข้ามาตรวจสอบการยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งเป็นเอกสารหลักฐานสำคัญในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร

นายชินวรณ์ บุญเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ : ในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย กล่าวคือ รัฐบาลสมควรที่จะต้องกระจายรายได้ที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีและรายได้ต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการและแผนงานเพื่อพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ สำหรับในส่วนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ก็สมควรที่จะต้องมีการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ อย่างโปร่งใส

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังสมควรที่จะต้องร่วมมือกับ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) และหน่วยงาน อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการออกแบบแพลตฟอร์มและระบบต่าง ๆ ที่ใช้ในการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และระบบหรือแพลตฟอร์มต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น การส่งเสริมการประกอบธุรกิจชุมชน รวมถึงระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากมีการพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ และใช้งานได้อย่างกว้างขวางแล้ว นอกจากจะนำมาใช้ประโยชน์ในเรื่องการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ยังจะส่งผลพลอยได้ทำให้ประชาชนมีเครื่องมือในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการเลือกตั้ง และการเมืองในระดับท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส และมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย

สำหรับในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างเข้มแข็ง ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงสมควรที่จะต้องมีการพัฒนาบทบาทในอนาคต ดังนี้

๑. ส่งเสริมภารกิจท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้วยตนเอง เช่น ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเกิดภัยพิบัติหรือแผ่นดินไหว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถระดมความช่วยเหลือและสามารถบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูสถานการณ์ได้ภายในระยะเวลาประมาณ ๑ สัปดาห์

๒. ควรมีหน้าที่ในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้รู้เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากกฎหมายระเบียบ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ในปัจจุบัน มีการพิจารณาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

๓. ควรดำเนินการเพื่อให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเอง และลดการดำเนินการแบบระบบราชการ

๔. ควรสนับสนุนและดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน เพื่อให้คุณภาพชีวิตของประชาชนมีความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้รัฐบาลยังสมควรที่จะต้องกระจายอำนาจการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระจายอำนาจจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สำนักกฎหมาย : ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร กับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการส่งเสริมการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะส่งผลอย่างไรต่อการขับเคลื่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ : การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นหลักการเบื้องต้นในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย และปัจจุบันประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ดังนั้น หากมีการอำนวยความสะดวกในกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะส่งผลเป็นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงผ่านการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อันจะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ ทั้งนี้ เพราะประชาชนไม่ได้มีความต้องการเฉพาะระบบสาธารณูปโภค

และระบบคมนาคมที่ดีเท่านั้น แต่ประชาชนยังมีความต้องการดำรงชีวิตตามหลักเสรีภาพ มาตรฐานภาพ และต้องการเป็นเจ้าของท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกัน ดังนั้น ถ้าหากทุกภาคส่วน สามารถส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกันได้แล้ว ก็จะส่งผลทำให้ ระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น มีกระบวนการเลือกตั้งที่สุจริต และเป็นการนำ หลักธรรมาภิบาล กับหลักนิติธรรม มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป



ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
กับกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น^๑

นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล
วิทยากรชำนาญการ
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย

กลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้มีทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ในท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี สามารถร่วมแสดงความคิดเห็นและดำเนินการเพื่อผลักดันให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่ท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืนในที่สุด ทั้งนี้ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ และการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญ เพราะประชาชนสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกระบวนการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติที่อนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ และปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^๓
๒. ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^๔

^๑ จัดทำบทความ โดย นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๑. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/104/1.PDF>.

^๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+\(%E0%B8%84%EB8%A3%E0%B8%A1.\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+(%E0%B8%84%EB8%A3%E0%B8%A1.).pdf&download=1).

^๔ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+\(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C).pdf&download=1).



หากพิจารณาเนื้อหา ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่าได้กำหนดกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

กลไกแรก คือ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ เป็นการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ เพื่อนำวิธีการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔^๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๔^๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวน “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมาก และผู้เข้าชื่อจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติขึ้นเอง ทางผู้ที่เกี่ยวข้องจึงมีข้อพิจารณาว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรค ทำให้ในทางปฏิบัติปรากฏว่าไม่เคยมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๗^๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” และต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘๖^๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” แต่ตามบทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีการกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>.

^๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒. น.๒.

^๗ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐): ๗๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>.

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๑๑๕. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>.



ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และได้มีการปรับปรุงหรือการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการเฉพาะ ปัจจุบัน จึงยังคงใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๐}

กลไกที่สอง คือ กลไกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งหากเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ กับร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ จะพบว่า มีหลักการทั่วไปที่สอดคล้องกันและมีความแตกต่างกันเฉพาะในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

๑. ประเด็นเกี่ยวกับข้อห้ามในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๑๑} มาตรา ๕ กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ จะกระทำมิได้

(๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สิน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ทั้งนี้ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดข้อห้ามการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว เนื่องจากในทางปฏิบัติผู้ที่ทราบเรื่องการเงินและภาษีอากรในท้องถิ่นเป็นอย่างดี คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐^{๑๒} มาตรา ๕๒ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่าการเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖^{๑๓} มาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาล จะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

^{๑๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^{๑๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓. น.๒.

^{๑๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618134&ext=pdf>.

^{๑๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618130&ext=pdf>.



(๓) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๔} มาตรา ๗๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘^{๑๕} มาตรา ๙๘ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องงบประมาณรายจ่ายต้องเสนอโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๖} มาตรา ๗๑ วรรคสาม บัญญัติว่า ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเมืองพัทยายจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเมืองพัทยา

แต่ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๑๗} นั้น มาตรา ๕ ไม่มีการกำหนดข้อห้ามในเรื่องดังกล่าว เพราะต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกเรื่องตามหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒. ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๑๘} มาตรา ๖ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนี้

“การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคน” หรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

^{๑๔} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=415176&ext=pdf>.

^{๑๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=560763&ext=pdf>.

^{๑๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618256&ext=pdf>.

^{๑๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔. น.๒.

^{๑๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓. น.๒.



ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๖ วรรคสอง นี้มีการกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลดลงจากเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๙} มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่าต้องมีจำนวน “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะมีเจตนารมณ์ให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดและพัฒนาท้องถิ่นของตนผ่านกระบวนการเสนอข้อบัญญัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาของตนเองดีที่สุด

แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๔๐} มาตรา ๕ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนี้

“ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคน” หรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ข้างต้น

ดังนั้น ประเด็นเรื่องจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จะต้องร่วมกันพิจารณากำหนดสัดส่วนของจำนวนประชาชนให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งและมีความเหมาะสมกับเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยง่ายต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาว่า กรณีสมควรมีข้อยกเว้นให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในบางเรื่องที่สำคัญ โดยไม่ต้องมีจำนวนประชาชนเข้าชื่อตามจำนวนที่กำหนดไว้ด้วยหรือไม่ อย่างไร

กลไกที่สาม คือ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ทั้งสองฉบับได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และดำเนินการให้มี

^{๓๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^{๔๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔. น.๒.

การเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๒๑} มาตรา ๘ และตามร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มาตรา ๗)^{๒๒} อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสะดวก ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

การอภิปรายและตั้งข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ เฉพาะในประเด็นที่สำคัญ

๑. ประเด็นเกี่ยวกับช่องทางในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๒๓} มาตรา ๖ วรรคสี่ และร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๒๔} มาตรา ๕ วรรคสี่ กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า “การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย”

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้เฉพาะเรื่องการเชิญชวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถดำเนินการในรูปแบบการจัดทำ เป็นแพลตฟอร์มผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ส่วนขั้นตอนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยังไม่สามารถ ดำเนินการผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และจะต้องเสนอในรูปแบบเอกสารเพื่อเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงและยื่นเอกสารได้สะดวก

๒. ประเด็นที่ว่า หากมีการปลอมลายมือชื่อจะส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน

ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ^{๒๕} มาตรา ๑๐ วรรคสอง และร่างพระราชบัญญัติที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ^{๒๖} มาตรา ๙ วรรคสอง กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้อง ที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลา ที่กำหนด เว้นแต่การไม่ถูกต้องครบถ้วนนั้นเกิดจากการปลอมลายมือชื่อ ให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต่อไป”

^{๒๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓. น.๓.

^{๒๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔. น.๒.

^{๒๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓. น.๒.

^{๒๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔. น.๒.

^{๒๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓. น.๓.

^{๒๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔. น.๓.

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความหมายว่า หากมีการปลอมลายมือชื่อบางส่วน แต่ยังมีผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครบจำนวนตามที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้กำหนดไว้ จะมีประเด็นปัญหาว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวยังสามารถเสนอและดำเนินการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้ที่มีความเห็นในทางวิชาการว่า ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ควรมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ปลอมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะจะทำให้ประชาชนเกรงกลัวต่อการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนผู้ที่กระทำความผิดในเรื่องดังกล่าว นั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔^{๒๗} ได้บัญญัติให้การลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารและการกรอกข้อความลงในแผ่นกระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งมีลายมือชื่อของผู้อื่น โดยไม่ได้รับความยินยอม หรือโดยฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อื่นนั้น เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เรียบร้อยแล้ว

ส่วนในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องงบประมาณ ตลอดจนต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการออกแบบแพลตฟอร์มและระบบต่าง ๆ ที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อรองรับและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนต่อไป

ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ทั้งสองฉบับดังกล่าว อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สองชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในต่างประเทศ

๑. ประเทศญี่ปุ่น^{๒๘} สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การริเริ่มเสนอกฎหมาย การลงประชามติ การขอให้ตรวจสอบ การยุบสภา การถอดถอน และการฟ้องคดีต่อศาล

กล่าวโดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีระดับที่เข้มข้น และมีกลไกเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นและสามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานได้หลากหลาย โดยในส่วนของ การริเริ่มเสนอกฎหมาย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนอย่างน้อย ๑ ใน ๕๐ หรือร้อยละ ๒ สามารถร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยการเข้าชื่อต่อราชการเพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ และต้องเสนอ

^{๒๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ประมวลกฎหมายอาญา,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=443287&ext=pdf>.

^{๒๘} เสาวลักษณ์ ปิติ, “แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖), ๕๖-๕๘. <http://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2556/b182388.pdf>.



บัญชีรายชื่อของประชาชนผู้ริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ตรวจสอบต่อไป หากประชาชนในท้องถิ่นทักท้วงว่ามีรายชื่อใดไม่ถูกต้อง คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งท้องถิ่นจะเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนี้ และหากประชาชนไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งในระดับสูงได้ ทั้งนี้ เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้รับคำร้องเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วต้องทำความเข้าใจประกอบพิจารณาพร้อมเสนอข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นมีดุลพินิจว่าจะรับข้อเรียกร้องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ กรณีนี้จึงเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ถือเป็นสิทธิในการกำหนดความเป็นอยู่ของตนเองในท้องถิ่นผ่านทางข้อเรียกร้องให้ประกาศใช้ แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั่นเอง อีกทั้งการลงประชามติเมื่อสภาท้องถิ่นมีมติให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประเด็นสำคัญของท้องถิ่นใด หากฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนอาจไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติหรือนโยบายดังกล่าว ประชาชนก็สามารถแสดงทัศนคติได้โดยตรงผ่านการลงประชามตินั้น

๒. ประเทศฟิลิปปินส์^{๒๙} การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๒๐ และ ๑๒๑ แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๙๑ ถือว่า การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเสนอตรา หรือแก้ไขคำสั่งใด ๆ ได้โดยตรง กล่าวคือ กรณีของจังหวัดและเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน กรณีเทศบาลผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันหนึ่งร้อยคน และในกรณีหมู่บ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันห้าสิบคน อาจยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่น สำหรับการเสนอ การรับ การยกเลิก และการแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถ้ามีการกระทำใดในขั้นตอนการเสนอคำร้องต่อสภาท้องถิ่นไม่ถูกต้อง ตัวแทนของผู้เข้าชื่อดังกล่าวซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง อาจอุทธรณ์โดยการยื่นหนังสือต่อสภาท้องถิ่นได้ภายในสามสิบวันนับจากวันเสนอ โดยประชาชนอาจเสนอข้อบัญญัติเดียวหรือมากกว่านั้นก็ได้

จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญต่อกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารท้องถิ่นร่วมกับภาครัฐ โดยภาครัฐควรปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐาน^{๓๐} ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก หลักการตอบสนองความต้องการของประชาชน จุดมุ่งหมาย คือ ภาครัฐต้องดำเนินการในสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรม และให้บริการประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน. น.๕๘-๕๙.

^{๓๐} Anwar Shah with Sana Shah, “Local Governance in Developing Countries” (Washington D.C.: The World Bank, ๒๐๐๖), ๒๒. <https://catalogue.nla.gov.au/Record/3820619>.



ประการที่สอง หลักความรับผิดชอบจตุรมุขหมาย คือ ภาครัฐต้องดำเนินการในสิ่งที่ถูกต้อง บริหารจัดการงบประมาณด้วยความรอบคอบ ปรับลดการใช้จ่ายของภาครัฐ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจ จากประชาชน ด้วยการมุ่งมั่นปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และบริหารจัดการความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยมุ่งมั่นปรับปรุงคุณภาพและปริมาณของการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของรัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการเพื่อประชาชน

ประการที่สาม หลักการรายงานผลภาครัฐส่วนท้องถิ่น หากมีการเลือกตั้งควรมีการรายงานผลการเลือกตั้งแต่ละเขตการเลือกตั้งอย่างโปร่งใสว่ามี การปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการทุจริต แต่ละเขตการเลือกตั้งอย่างเหมาะสม เพราะการรายงานผลการเลือกตั้งเป็นการบริการสาธารณะ อีกทั้งเป็นการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้แก่ประชาชน และเป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดกฎบัตรพลเมืองและข้อกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

บทสรุป จากเหตุผลดังกล่าวแล้วทั้งหมด การเสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ. จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและสำคัญ เพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติ อยู่ในประเทศต่าง ๆ ตามวิถีทางของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้น จะเป็นการสร้างกลไกให้สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพราะประชาชนจะเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในทางวิชาการว่า ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สมควรมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้การพิจารณาออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

บทวิเคราะห์ ข้อเสนอ และข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Briefs) เกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

นางสาวจิตรگان เจียรตระกูล
วิทยากรชำนาญการ
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย

๑. บทนำ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. มีผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^๑

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^๒

บทวิเคราะห์ ข้อเสนอ และข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ สันเคราะห์มาจากการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการจากผู้แทนหน่วยงานเจ้าของเรื่อง และผู้ทรงคุณวุฒิในฐานะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^๑

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย ได้รับความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์จากนายสันติธร ยิ้มละมัย รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ อาคารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

^๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+\(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=1.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95+(%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%A1).pdf&download=1).

^๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔, [http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2.+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+\(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C\).pdf&download=1](http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735563&file=6.2+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4+(%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C).pdf&download=1).

^๓ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑.



(๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^๔

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย ได้รับความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์จากนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ อาคารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชั้น ๖ ที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์

อีกทั้ง การจัดทำวิเคราะห์ ข้อพิจารณา และข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย ยังได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้ในมาตรา ๑๓๓^๕ โดยบัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑) คณะรัฐมนตรี (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน และ (๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด ๓^๖ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ^๗ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อนึ่ง การจัดทำวิเคราะห์ ข้อพิจารณา และข้อเสนอเชิงนโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกในประเด็นข้อพิจารณาแต่ละข้อ โดยมีหลักคิดพื้นฐานที่ว่า การที่ประชาชนริเริ่มเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะ และอาจเกิดจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขได้เอง หรือต้องการการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเป็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง ประกอบกับปัญหานั้นถูกกล่าวถึงในวงกว้างและไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอันนำไปสู่การเป็นประเด็นสาธารณะได้ ต่อจากนั้นประชาชนในท้องถิ่นก็จะมีโอกาสร่วมกันพัฒนาแนวทางและร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อสามารถผลักดันให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ โดยทั้งประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะนั้นโดยตรงอย่างแท้จริง เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป

^๔ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๓๘. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๐/A/๐๔๐/๑.PDF>.

^๖ เรื่องเดียวกัน, น.๗-๑๓.

^๗ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, น.๑๔-๑๗.



อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองท้องถิ่นสามารถกระทำได้หลายรูปแบบทั้งการมีส่วนร่วมทางตรง เช่น การเป็นนักการเมืองท้องถิ่นด้วยตนเองหรือการร่วมตั้งองค์การทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางอ้อม เช่น การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้น การจัดทำวิเคราะห์ ข้อพิจารณา และข้อเสนอเชิงนโยบายนี้จะเป็นการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากฐานรากของสังคมอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดความคุ้มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาอย่างสมดุล

๒. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๔^๙ บัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวน “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมากและผู้เข้าชื่อจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติขึ้นเอง ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงมีข้อพิจารณาว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรค ทำให้ในทางปฏิบัติปรากฏว่าไม่เคยมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯ^{๙๐} เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๗^{๙๐} ซึ่งบัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน

^{๙๙} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๑. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/104/1.PDF>.

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๙๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐): ๗๕ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๔๐/A/๐๕๕/๑.PDF>.



ในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘๖^{๑๑} ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” แต่ตามบทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีการกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และไม่ได้มีการปรับปรุงหรือการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการเฉพาะ ปัจจุบัน จึงยังคงใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๒}

อย่างไรก็ตาม บัดนี้ได้มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^{๑๓} และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๑๔}

โดยร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ เป็นการเสนอให้มีการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ เพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔^{๑๕} ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

อนึ่ง จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ผ่านมา มีประเด็นข้อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับรวมจำนวน ๕ เรื่อง ดังนี้

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๑๑๕. <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๕๐/A/๐๔๗/๑.PDF>.

^{๑๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘.

^{๑๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑.

^{๑๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.

^{๑๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, น.๗๕.



ข้อพิจารณาเรื่องแรก เกี่ยวกับจำนวนและสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรมีจำนวนเท่าใด เพราะประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความหลากหลาย และมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน อีกทั้งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกัน ทำให้การรวบรวมรายชื่อมีความเป็นไปได้ยากและง่ายตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ข้อพิจารณาเรื่องที่สอง การกำหนดวิธีการเชิญชวนให้ประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการเชิญชวนเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข้อพิจารณาเรื่องที่สาม การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อพิจารณาเรื่องที่สี่ ควรมีการกำหนดข้อห้ามมิให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับการเงินและภาษีอากรรวมทั้งการอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร

ข้อพิจารณาเรื่องที่ห้า ควรมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการปลอมลายมือชื่อ ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนไว้หรือไม่ อย่างไร

๓. การวิเคราะห์ประเด็นข้อพิจารณาและข้อเสนอเชิงนโยบาย

จากประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนดังกล่าว กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย จึงได้จัดทำประเด็นการวิเคราะห์ ข้อพิจารณา และข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. โดยมีการวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อสังเกตของข้อพิจารณาและข้อเสนอเชิงนโยบายในแต่ละประเด็น ดังนี้

๓.๑ ข้อพิจารณาเรื่องแรก: เกี่ยวกับจำนวนและสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรมีจำนวนเท่าใด เพราะประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความหลากหลาย และมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน อีกทั้งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทำให้การรวบรวมรายชื่อมีความเป็นไปได้ยากและง่ายตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

บทวิเคราะห์

ที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๔^{๑๖} บัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวน “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมาก และผู้เข้าชื่อจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเอง จึงมีข้อพิจารณาว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรค เช่น เมื่อนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็จะต้องมีจำนวนของผู้เข้าชื่อจำนวนมาก ได้แก่ กรุงเทพมหานครมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ ๔,๕๐๐,๐๐๐ คน หากประชาชนต้องการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเป็นจำนวนมากถึงประมาณ ๒,๒๕๐,๐๐๐ คน หรือในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ ๒,๑๐๐,๐๐๐ คน หากประชาชนต้องการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเป็นจำนวนมากถึงประมาณ ๑,๐๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งมากกว่าจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓^{๑๗} ที่ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติปรากฏว่าที่ผ่านมาไม่เคยมีประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบาย รวมจำนวน ๓ ประเด็น ดังนี้

๓.๑.๑ ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นที่ ๑ : ควรปรับลดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อดี

๑. เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น
๒. เพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอความประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบในท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้ด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น

^{๑๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘.

^{๑๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, น.๓๘.

๓. การปรับลดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ยังจะเป็นการช่วยลดระยะเวลาการตรวจสอบเอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ลดจำนวนลง

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับ ได้ลดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลงจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวแล้ว ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มาตรา ๖ วรรคสอง^{๑๘๘} กำหนดว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคน” หรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุดแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๑๘๙} มาตรา ๕ วรรคสอง กำหนดว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคน” หรือ “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุดแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า”

เมื่อได้นำสัดส่วนจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว มาคำนวณตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะปรากฏข้อมูลตามตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรายจังหวัด กำหนดวันเลือกตั้ง วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ประมวลผล ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ ดังนี้

^{๑๘๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น.๒.

^{๑๘๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๒.

ตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท^{๒๐}

ลำดับ ที่	ประเภทองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	หมายเหตุ	๑ ใน ๕	๑ ใน ๑๐
๑	กรุงเทพมหานคร	๔,๕๐๙,๖๓๒	๗๙% ของจำนวน ประชากร	๙๐๑,๙๒๖	๔๕๐,๙๖๓
๒	เมืองพัทยา	๖๙,๒๐๕	๕๘% ของจำนวน ประชากร	๑๓,๘๔๑	๖,๙๒๐
๓	องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด <u>สูงสุด ๕ อันดับแรก</u>				
	๑.นครราชสีมา	๒,๑๐๗,๘๖๘	๘๐%	๔๒๑,๕๗๓	๒๑๐,๗๘๖
	๒.อุบลราชธานี	๑,๔๖๐,๔๐๐	๗๘%	๒๙๒,๐๘๐	๑๔๖,๐๔๐
	๓.ขอนแก่น	๑,๔๕๑,๗๖๑	๘๐%	๒๙๐,๓๕๒	๑๔๕,๑๗๖
	๔.เชียงใหม่	๑,๓๒๒,๔๗๓	๗๔%	๒๖๔,๔๙๔	๑๓๒,๒๔๗
	๕.อุดรธานี	๑,๒๔๔,๘๖๒	๗๘%	๒๔๘,๙๗๒	๑๒๔,๔๘๖
	<u>ต่ำสุด ๕ อันดับแรก</u>				
	๑.ระนอง	๑๓๘,๒๗๓	๗๒%	๒๗,๖๕๔	๑๓,๘๒๗
	๒.สมุทรสงคราม	๑๕๘,๒๐๖	๘๒%	๓๑,๖๔๑	๑๕,๘๒๐
	๓.สิงห์บุรี	๑๗๐,๓๙๕	๘๒%	๓๔,๐๗๙	๑๗,๐๓๙
	๔.แม่ฮ่องสอน	๑๗๗,๕๗๐	๖๒%	๓๕,๕๑๔	๑๗,๗๕๐
	๕.ตราด	๑๗๔,๖๘๓	๗๖%	๓๔,๙๓๖	๑๗,๔๖๘
๔	เทศบาล ๔.๑ เทศบาลนคร (๓๐) <u>สูงสุด ๕ อันดับแรก</u>		๘๐%		
	๑.นครนนทบุรี	๑๙๙,๖๓๗		๓๙,๙๒๗	๑๙,๙๖๓
	๒.นครปากเกร็ด (นนทบุรี)	๑๔๙,๑๓๔		๒๙,๘๒๖	๑๔,๙๑๓
	๓.นครหาดใหญ่ (สงขลา)	๑๒๗,๑๙๐		๒๕,๔๓๘	๑๒,๗๑๙

^{๒๐} กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูลให้ไว้ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔.

ลำดับ ที่	ประเภทองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	หมายเหตุ	๑ ใน ๕	๑ ใน ๑๐
	๔.นครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (ชลบุรี)	๑๐๙,๕๕๒		๒๑,๙๐๘	๑๐,๙๕๔
	๕.นครสุราษฎร์ธานี ต่ำสุด ๕ อันดับแรก	๑๐๕,๒๐๙		๒๑,๐๔๑	๑๐,๕๒๐
	๑.นครสมุทรสาคร	๓๘,๐๘๘		๗,๖๑๗	๓,๘๐๘
	๒.นครพระนครศรีอยุธยา	๔๑,๓๔๐		๘,๒๖๘	๔,๑๓๔
	๓.นครสมุทรปราการ	๔๑,๓๖๓		๘,๒๗๒	๔,๑๓๖
	๔.นครสกลนคร	๔๒,๗๑๘		๘,๕๔๓	๔,๒๗๑
	๕.นครอ้อมน้อย (สมุทรสาคร)	๔๓,๐๖๘		๘,๖๑๓	๔,๓๐๖
๔	เทศบาล ๔.๒ เทศบาลเมือง (๑๙๕) สูงสุด ๕ อันดับแรก		๘๐%		
	๑.เมืองหนองปรือ (ชลบุรี)	๖๕,๒๔๙		๑๓,๐๔๙	๖,๕๒๔
	๒.เมืองท่าโขลง (ปทุมธานี)	๖๒,๔๔๓		๑๒,๔๘๘	๖,๒๔๔
	๓.เมืองมาบตาพุด (ระยอง)	๕๔,๓๐๖		๑๐,๘๖๑	๕,๔๓๐
	๔.เมืองลำสามแก้ว (ปทุมธานี)	๕๒,๕๐๘		๑๐,๕๐๑	๕,๒๕๐
	๕.เมืองลาดสวาย (ปทุมธานี)	๕๑,๒๔๖		๑๐,๒๔๙	๕,๑๒๔
	ต่ำสุด ๕ อันดับแรก				
	๑.เมืองบ้านหมี่ (ลพบุรี)	๒,๗๐๕		๕๑๔	๒๗๐
	๒.เมืองแม่ฮ่องสอน	๕,๖๔๕		๑,๑๒๙	๕๖๔
	๓.เมืองชุมแสง (นครสวรรค์)	๖,๔๘๒		๑,๒๙๖	๖๔๘
	๔.เมืองบางมูลนาค (พิจิตร)	๖,๘๓๐		๑,๓๖๖	๖๘๓

ลำดับ ที่	ประเภทองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	หมายเหตุ	๑ ใน ๕	๑ ใน ๑๐
	๕.เมืองตะกั่วป่า (พังงา) ๕.๓ เทศบาลตำบล (๒,๒๔๗) สูงสุด ๕ อันดับแรก	๖,๘๔๒		๑,๓๖๘	๖๘๔
	๑.ตำบลบางปู (สมุทรปราการ)	๙๕,๓๗๘		๑๙,๐๗๕	๙,๕๓๗
	๒.ตำบลบางเมือง (สมุทรปราการ)	๘๑,๐๑๖		๑๖,๒๐๓	๘,๑๐๖
	๓.ตำบลธัญบุรี (ปทุมธานี)	๔๙,๘๐๐		๙,๙๖๐	๔,๙๘๐
	๔.ตำบลเขตรอุดมศักดิ์ (ชลบุรี)	๔๕,๑๒๖		๙,๐๒๕	๔,๕๑๒
	๕.ตำบลด่านสำโรง (สมุทรปราการ) ต่ำสุด ๕ อันดับแรก	๔๔,๗๑๙		๘,๙๔๓	๔,๔๗๑
	๑.ตำบลหนองขาหย่าง (อุทัยธานี)	๔๙๐		๙๘	๔๙
	๒.ตำบลปากท่า (อุตรดิตถ์)	๖๐๐		๑๒๐	๖๐
	๓.ตำบลเกาะยาว (พังงา)	๖๖๕		๑๓๓	๖๖
	๔.ตำบลจอมพล เจ้าพระยา (ระยอง)	๗๕๔		๑๕๐	๗๕
	๕.ตำบลเอราวัณ (กาญจนบุรี)	๗๙๗		๑๕๙	๗๙
๕	องค์การบริหารส่วนตำบล (๕,๓๐๐) สูงสุด ๕ อันดับแรก		๘๐%		
	๑.บางพลีใหญ่ (สมุทรปราการ)	๖๔,๗๙๒		๑๒,๙๕๘	๖,๔๗๙
	๒.ในคลองบางปลากด (สมุทรปราการ)	๕๒,๑๑๑		๑๐,๔๒๒	๕,๒๑๑

ลำดับ ที่	ประเภทองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	หมายเหตุ	๑ ใน ๕	๑ ใน ๑๐
	๓.บางบัวทอง (นนทบุรี)	๔๒,๘๒๓		๘,๕๖๔	๔,๒๘๒
	๔.บางไผ่ (สมุทรปราการ)	๓๓,๒๐๕		๖,๖๔๑	๓,๓๒๐
	๕.พหลุตาหลวง (ชลบุรี)	๓๐,๐๘๘		๖,๐๑๙	๓,๐๐๙
	ต่ำสุด ๕ อันดับแรก				
	๑.เกาะหมาก (ตราด)	๔๒๑		๘๔	๔๒
	๒.เกาะคอเขา (พังงา)	๗๔๖		๑๔๙	๗๔
	๓.เกาะพระทอง (พังงา)	๘๐๐		๑๖๐	๘๐
	๔.เกาะพยาม (ระนอง)	๙๓๒		๑๘๖	๙๓
	๕.บางตะบูน (เพชรบุรี)	๑,๑๑๑		๒๒๒	๑๑๑

ตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รายจังหวัด กำหนดวันเลือกตั้ง วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓
ประมวลผล ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๓^{๒๑}

จังหวัด	จำนวนชาย	จำนวนหญิง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
รวมทั้งประเทศ	๒๕,๐๓๑,๒๓๙	๒๖,๙๒๗,๑๘๘	๕๑,๙๕๘,๔๒๗
กรุงเทพมหานคร	๒,๐๖๖,๙๕๒	๒,๔๔๒,๖๘๐	๔,๕๐๙,๖๓๒
สมุทรปราการ	๔๙๖,๐๒๖	๕๖๗,๑๓๔	๑,๐๖๓,๑๖๐
นนทบุรี	๔๖๔,๙๖๒	๕๖๕,๖๐๙	๑,๐๓๐,๕๗๑
ปทุมธานี	๔๒๘,๙๙๑	๔๙๘,๑๓๘	๙๒๗,๑๒๙
พระนครศรีอยุธยา	๓๑๐,๗๑๖	๓๔๗,๗๑๐	๖๕๘,๔๒๖
อ่างทอง	๑๐๖,๙๔๓	๑๒๐,๒๕๓	๒๒๗,๑๙๖
ลพบุรี	๒๙๗,๐๗๔	๓๐๕,๐๐๘	๖๐๒,๐๘๒
สิงห์บุรี	๗๙,๕๐๗	๙๐,๘๘๘	๑๗๐,๓๙๕
ชัยนาท	๑๒๕,๗๘๐	๑๓๙,๙๗๔	๒๖๕,๗๕๔
สระบุรี	๒๔๕,๒๑๕	๒๖๑,๘๓๒	๕๐๗,๐๔๗
ชลบุรี	๕๖๗,๗๗๕	๖๒๔,๐๕๗	๑,๑๙๑,๘๓๒
ระยอง	๒๗๒,๔๘๙	๒๙๑,๖๓๑	๕๖๔,๑๒๐
จันทบุรี	๒๐๕,๖๕๙	๒๒๐,๑๐๖	๔๒๕,๗๖๕
ตราด	๘๕,๕๓๔	๘๙,๑๔๙	๑๗๔,๖๘๓

^{๒๑} กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูลให้ไว้ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔.

จังหวัด	จำนวนชาย	จำนวนหญิง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
รวมทั้งประเทศ	๒๕,๐๓๑,๒๓๙	๒๖,๙๒๗,๑๘๘	๕๑,๙๕๘,๔๒๗
ฉะเชิงเทรา	๒๗๔,๗๖๔	๒๙๒,๗๔๕	๕๖๗,๕๐๙
ปราจีนบุรี	๑๙๐,๒๑๑	๑๙๙,๓๙๑	๓๘๙,๖๐๒
นครนายก	๑๐๑,๗๑๑	๑๐๗,๐๖๒	๒๐๘,๗๗๓
สระแก้ว	๒๑๔,๗๕๐	๒๑๘,๖๓๙	๔๓๓,๓๘๙
นครราชสีมา	๑,๐๒๓,๐๑๘	๑,๐๘๔,๘๕๐	๒,๑๐๗,๘๖๘
บุรีรัมย์	๖๑๐,๒๔๒	๖๓๒,๓๒๖	๑,๒๔๒,๕๖๘
สุรินทร์	๕๓๕,๙๓๔	๕๕๑,๔๙๖	๑,๐๘๗,๔๐๓
ศรีสะเกษ	๕๗๒,๘๔๙	๕๘๗,๖๒๒	๑,๑๖๐,๔๗๑
อุบลราชธานี	๗๒๓,๖๔๓	๗๓๖,๗๕๗	๑,๔๖๐,๔๐๐
ยโสธร	๒๑๕,๓๓๘	๒๑๙,๑๒๕	๔๓๔,๔๖๓
ชัยภูมิ	๔๔๒,๖๑๙	๔๖๒,๕๖๐	๙๐๕,๑๗๙
อำนาจเจริญ	๑๔๘,๕๘๑	๑๕๒,๑๕๔	๓๐๐,๗๓๕
บึงกาฬ	๑๖๒,๓๗๔	๑๖๓,๘๐๗	๓๒๖,๑๘๑
หนองบัวลำภู	๑๙๙,๙๙๙	๒๐๔,๔๕๐	๔๐๔,๔๔๙
ขอนแก่น	๗๐๔,๒๕๓	๗๔๗,๕๐๘	๑,๔๕๑,๗๖๑
อุดรธานี	๖๑๐,๔๓๗	๖๓๔,๔๒๕	๑,๒๔๔,๘๖๒
เลย	๒๕๑,๙๐๓	๒๕๓,๔๘๗	๕๐๕,๓๙๐
หนองคาย	๒๐๑,๖๗๙	๒๐๗,๗๖๘	๔๐๙,๔๔๗
มหาสารคาม	๓๗๘,๒๙๐	๔๐๒,๓๙๓	๗๘๐,๖๘๓
ร้อยเอ็ด	๕๒๐,๔๐๘	๕๓๘,๑๓๗	๑,๐๕๘,๕๔๕
กาฬสินธุ์	๓๘๖,๔๙๒	๔๐๒,๐๓๔	๗๘๘,๕๒๖
สกลนคร	๔๔๕,๖๗๓	๔๕๘,๑๒๔	๙๐๓,๗๙๗
นครพนม	๒๗๘,๗๐๕	๒๘๕,๑๑๘	๕๖๓,๘๒๓
มุกดาหาร	๑๓๖,๖๖๑	๑๓๘,๓๔๘	๒๗๕,๐๐๙
เชียงใหม่	๖๒๕,๙๓๓	๖๙๖,๕๔๐	๑,๓๒๒,๔๗๓
ลำพูน	๑๕๙,๔๘๔	๑๗๖,๕๙๓	๓๓๖,๐๗๗
ลำปาง	๓๐๐,๑๔๘	๓๒๑,๕๐๑	๖๒๑,๖๔๙
อุตรดิตถ์	๑๗๘,๙๑๘	๑๙๒,๒๙๖	๓๗๑,๒๑๔
แพร่	๑๗๗,๐๑๘	๑๙๔,๖๘๑	๓๗๑,๖๙๙
น่าน	๑๙๔,๔๒๘	๑๙๕,๘๙๔	๓๙๐,๓๒๒

จังหวัด	จำนวนชาย	จำนวนหญิง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
รวมทั้งประเทศ	๒๕,๐๓๑,๒๓๙	๒๖,๙๒๗,๑๘๘	๕๑,๙๕๘,๔๒๗
พะเยา	๑๘๘,๗๘๔	๒๐๒,๗๘๕	๓๙๑,๕๖๙
เชียงใหม่	๔๕๕,๓๓๒	๔๘๘,๑๔๙	๙๔๓,๔๘๑
แม่ฮ่องสอน	๘๙,๔๗๑	๘๘,๐๙๙	๑๗๗,๕๗๐
นครสวรรค์	๔๐๖,๗๗๖	๔๓๙,๔๗๑	๘๔๖,๒๔๗
อุทัยธานี	๑๒๖,๓๗๘	๑๓๕,๕๒๘	๒๖๑,๙๐๖
กำแพงเพชร	๒๗๗,๙๗๓	๒๙๑,๕๘๐	๕๖๙,๕๕๓
ตาก	๑๙๖,๙๙๔	๑๙๙,๓๖๐	๓๙๖,๓๕๔
สุโขทัย	๒๓๐,๖๕๗	๒๕๒,๓๖๙	๔๘๓,๐๒๖
พิษณุโลก	๓๓๓,๒๒๖	๓๕๕,๗๖๗	๖๘๘,๙๙๓
พิจิตร	๒๐๘,๓๔๐	๒๒๔,๖๘๖	๔๓๓,๐๒๖
เพชรบูรณ์	๓๘๓,๙๓๓	๔๐๓,๗๓๗	๗๘๗,๖๗๐
ราชบุรี	๓๒๕,๑๙๑	๓๕๕,๗๕๘	๖๘๐,๙๔๙
กาญจนบุรี	๓๑๕,๕๓๐	๓๒๓,๓๒๙	๖๓๘,๘๕๙
สุพรรณบุรี	๓๒๒,๕๔๔	๓๕๖,๔๑๐	๖๗๘,๙๕๔
นครปฐม	๓๔๕,๐๐๔	๓๘๘,๓๓๑	๗๓๓,๓๓๕
สมุทรสาคร	๒๐๕,๒๙๖	๒๓๐,๙๓๖	๔๓๖,๒๓๒
สมุทรสงคราม	๗๔,๑๗๗	๘๔,๐๒๙	๑๕๘,๒๐๖
เพชรบุรี	๑๘๒,๙๖๗	๒๐๒,๙๕๖	๓๘๕,๙๒๓
ประจวบคีรีขันธ์	๒๐๘,๐๖๗	๒๑๘,๖๖๐	๔๒๖,๗๒๗
นครศรีธรรมราช	๕๙๒,๘๒๙	๖๒๓,๕๑๗	๑,๒๑๖,๓๔๖
กระบี่	๑๗๑,๒๔๕	๑๗๘,๔๗๖	๓๔๙,๗๒๑
พังงา	๑๐๑,๑๕๐	๑๐๓,๘๓๘	๒๐๔,๙๘๘
ภูเก็ต	๑๓๗,๘๙๑	๑๖๔,๖๖๘	๓๐๒,๕๕๙
สุราษฎร์ธานี	๓๙๖,๒๕๑	๔๒๐,๘๕๕	๘๑๗,๑๐๖
ระนอง	๖๙,๓๒๘	๖๘,๙๔๕	๑๓๘,๒๗๓
ชุมพร	๑๙๕,๓๙๘	๒๐๕,๔๙๔	๔๐๐,๘๙๒
สงขลา	๕๑๗,๑๕๓	๕๖๖,๑๓๙	๑,๐๘๓,๒๙๒
สตูล	๑๑๕,๘๓๔	๑๒๐,๑๘๒	๒๓๖,๐๑๖
ตรัง	๒๓๙,๓๕๒	๒๕๘,๓๗๒	๔๙๗,๗๒๔
พัทลุง	๑๙๙,๑๖๖	๒๑๕,๖๓๖	๔๑๔,๘๐๒

จังหวัด	จำนวนชาย	จำนวนหญิง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
รวมทั้งประเทศ	๒๕,๐๓๑,๒๓๙	๒๖,๙๒๗,๑๘๘	๕๑,๙๕๘,๔๒๗
ปัตตานี	๒๔๒,๙๖๒	๒๕๗,๗๐๖	๕๐๐,๖๖๘
ยะลา	๑๘๒,๒๖๖	๑๙๐,๐๕๒	๓๗๒,๓๑๘
นราธิวาส	๒๗๓,๖๘๘	๒๘๙,๓๙๕	๕๖๓,๐๘๓

จากตารางแสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและตารางจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รายจังหวัด กำหนดวันเลือกตั้ง วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ประมวลผล ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ ดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ข้อพิจารณาเรื่องแรกนี้ได้ว่า การปรับลดสัดส่วนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะส่งผลเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น ประกอบกับตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๖ วรรคสอง^{๒๒} ที่กำหนดไว้ว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” คำว่า “แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า” ยังเป็นการกำหนดจำนวนเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้นและมีความเหมาะสมกับจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย กล่าวคือ จำนวน ๕,๐๐๐ คนนี้ มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก เช่น กรุงเทพมหานครหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด นครราชสีมา เพราะถ้าหากใช้จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ก็จะต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมากดังกล่าวแล้ว ส่วนจำนวนประชาชน “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” นั้น จะมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อาจเข้าชื่อกันได้ไม่ถึงจำนวน ๕,๐๐๐ คน ก็ให้ใช้จำนวนเพียงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้น การกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า จะมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มีผลในทางปฏิบัติเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้จริงตามภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองได้

^{๒๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น.๒.

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร^{๒๓} ได้แก้ไขความในร่างมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณา โดยปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นดังนี้

“มาตรา ๖ ๑๓๑ ๑๓๑

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวน “ไม่น้อยกว่าห้าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้ายี่สิบ” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

๑๓๑ ๑๓๑”

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ^{๒๔} และได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้^{๒๕}

^{๒๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๘ วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔, <http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=741912&file=%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%99.pdf&download=1>.



^{๒๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔, http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=10027&mid=4339.



^{๒๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔,” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔, http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=10026&mid=4339.



ข้อสังเกต

แม้จะได้มีการปรับลดจำนวนและสัดส่วนของผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว แต่ก็มีข้อสังเกต ดังนี้

๑. ประชาชนในท้องถิ่นอาจจะยังคงไม่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในจำนวนที่ยังไม่แพร่หลายทั่วไป เนื่องจากประชาชนอาจจะมั่นใจในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้ดีอยู่แล้ว หรืออีกด้านหนึ่งประชาชนอาจจะยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

๒. เรื่องที่ประชาชนมีความประสงค์จะเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในบางเรื่อง อาจมีประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเพียงบางกลุ่มและมีจำนวนน้อย ทำให้ยังคงมีจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อไม่ถึงจำนวนและสัดส่วนที่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. กำหนดไว้ แม้จะมีการปรับลดจำนวนและสัดส่วนของผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลงจากเดิมแล้วก็ตาม

๓. การปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจส่งผลทำให้ผู้มีสิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดำเนินการจูงใจ หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อรวบรวมจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อได้ง่ายขึ้น

๓.๑.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นที่ ๒ : สมควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประชาสัมพันธ์และแจ้งสถิติจำนวนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นระยะ ๆ หรือไม่

ข้อดี

๑. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น สามารถทราบจำนวนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

๒. ประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะได้ทราบล่วงหน้า และสามารถจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้มีจำนวนถูกต้องครบถ้วนตามที่ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๗^{๒๖} กำหนดไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารที่มีชื่อ อายุ ที่อยู่ และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

^{๒๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น.๒-๓.

(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน

(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

ฯลฯ

ฯลฯ”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) มาตรา ๖^{๒๗} ก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร^{๒๘} ได้แก้ไขความในร่างมาตรา ๗ (๑) ของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

“มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารที่มีชื่อ ขอขุ ที่ขุ ชื่อสกุล และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน

(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

สรรในกรณีที่มีผู้ร่วมเข้าชื่อก่อนการเข้าชื่อขอขุผู้ขุชื่อที่สรรหุหรือตายภายหลัง จากประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว หรือผู้ร่วมขุชื่อตขุหุสขุคหุได้ขุขุขุขุขุ ขุขุ ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่”

^{๒๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๒.

^{๒๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๓.

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ^{๒๙} และได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๓๐}

ข้อสังเกต

หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประชาสัมพันธ์และแจ้งสถิติจำนวนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็สมควรที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และช่วงระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้มีความชัดเจนและถูกต้อง รวมทั้งมีการปรับปรุงข้อมูลสถิติให้มีความเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เพราะมิฉะนั้นอาจส่งผลทำให้ประชาชนมีความสับสน และได้รับสถิติจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่คลาดเคลื่อนและไม่เป็นปัจจุบัน

๓.๑.๓ ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นที่ ๓ : สมควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อกำหนดข้อยกเว้นเรื่องจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในบางกรณี สำหรับการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนหรือปัญหาสำคัญภายในท้องถิ่น หรือไม่

ข้อดี

เมื่อมีกรณีสภาพปัญหาที่เร่งด่วนหรือเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการ ประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

ข้อสังเกต

หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องดังกล่าว ก็สมควรที่จะต้องกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนที่ชัดเจนแน่นอน นอกจากนี้ยังสมควรที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการ รวมทั้งองค์กรหรือผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่า กรณีใดถือเป็นกรณีที่มีปัญหาเร่งด่วนหรือปัญหาสำคัญดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

^{๒๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๔.

^{๓๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๕.

๓.๒ ข้อพิจารณาเรื่องที่สอง: การกำหนดวิธีการเชิญชวนให้ประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการเชิญชวนเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์
บทวิเคราะห์

ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^{๓๑} มาตรา ๖ วรรคสามและวรรคสี่ กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวนตามวรรคสอง

การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๓๒} มาตรา ๕ วรรคสามและวรรคสี่ ก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน

ข้อดี

๑. ประชาชนมีทางเลือกในการดำเนินการเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้มากกว่าหนึ่งช่องทาง ทำให้ได้รับความสะดวกมากขึ้น และผู้เชิญชวนสามารถเลือกช่องทางที่มีความเหมาะสมกับบริบทสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น ถ้าเป็นการเชิญชวนในท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญและประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ยกตัวอย่าง กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ผู้เชิญชวนก็อาจดำเนินการเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แต่ถ้าเป็นการเชิญชวนในท้องถิ่นขนาดเล็ก และห่างไกลที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก็สามารถดำเนินการเชิญชวนโดยทำเป็นหนังสือ

๒. ประชาชนได้รับทราบการเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างสะดวกและทั่วถึง

ข้อสังเกต

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันช่องทางการสื่อสารทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์มีอยู่เป็นจำนวนมากและหลากหลายช่องทาง เช่น เว็บไซต์ เฟซ แอปพลิเคชันไลน์ จึงมีข้อสังเกตว่ากรณีสมควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างพระราชบัญญัตินี้ในมาตราดังกล่าวเพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน

^{๓๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น.๒.

^{๓๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๒.

และวิธีการในการเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้การดำเนินการมีความชัดเจนถูกต้องเหมาะสม และป้องกันการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังสมควรที่จะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการเข้าชื่อและวิธีการเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งช่องทางการทำเป็นหนังสือและช่องทางผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจอย่างทั่วถึงด้วย

๓.๓ ข้อพิจารณาเรื่องที่สาม : การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทวิเคราะห์

ที่ผ่านมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๓} มิได้มีบทบัญญัติเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องการเสนอ เช่น การมีเจ้าหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการให้คำแนะนำ ช่วยจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในเบื้องต้น และช่วยจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนที่เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยตนเองและต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ หากพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับระดับความรู้ ความเข้าใจ ระดับการมีส่วนร่วม และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการรับรู้ของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จากผลงานวิจัยเรื่องกระบวนการส่งเสริมสิทธิและการรับรู้ของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเขตจังหวัดชัยภูมิ^{๓๔} ปรากฏผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความรู้และความเข้าใจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความรู้และความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับสูง เพราะสามารถตอบแบบสอบถามได้ถูกต้อง กล่าวคือ ปัจจุบันมีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ๒ คน ซึ่งเป็นข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยรองลงมา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำตามกฎหมาย แสดงว่า ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงพอ และชี้ให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมสนับสนุน

^{๓๓} อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘.

^{๓๔} ไศลโสภิน ภิรมย์ไกรภักดิ์, “กระบวนการส่งเสริมสิทธิและการรับรู้ของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเขตจังหวัดชัยภูมิ,” บทความย่อ, วารสาร บัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๑): ๒๐๔-๒๑๗. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/mgsj/article/download/177182/126238/>.



และสร้างความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการให้ความรู้และความเข้าใจโดยให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและอำนาจทางการเมืองปกครองมาจากประชาชนดังกล่าวนี้ จะทำให้ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ไม่เกิดการบังคับจูงใจด้วยอามิสสินจ้างหรือโดยการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งย่อมจะส่งผลทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ถือเป็นความสำเร็จระยะยาวในการพัฒนาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมของผู้ตอบแบบสอบถาม ความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความรู้และความเข้าใจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในระดับต่ำ อาจเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ดำรงชีวิตเรียบง่ายและมีลักษณะประนีประนอมชอบคล้อยตามวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและพัฒนาท้องถิ่นในระดับน้อย

จากผลงานวิจัยในเรื่องดังกล่าว หากร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ไม่มีการกำหนดกลไกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องการเสนอและอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็ย่อมจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของประชาชนต่อไป

๓.๓.๑ ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นที่ ๑ : การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือดำเนินการทั้งสองกรณี

ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)^{๓๕} มาตรา ๘ กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ และประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๗ (๒) ให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อตามมาตรา ๖ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า หรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง

ฯลฯ

ฯลฯ”

^{๓๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น.๒.

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๓๖} มาตรา ๗ ก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร^{๓๗} ได้แก้ไขความในร่างมาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

“มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ และประสงค์จะให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๗ (๒) ให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อตามมาตรา ๖ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า หรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นตีความเห็นตรัสมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง

ฯลฯ

ฯลฯ”

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ^{๓๘} และได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๓๙}

ข้อดี

ทำให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้รับความสะดวก และสามารถดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งเป็นการยกระดับคุณภาพการให้บริการของภาครัฐให้แก่ประชาชน

ข้อสังเกต

๑. ผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ที่ต้องการกำหนดไว้ในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อเจ้าหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพราะมิฉะนั้นจะทำให้การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมีความคลาดเคลื่อนได้

๒. องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องระวังการขึ้นากำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่น เพราะมิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดผลสอดคล้องกับผลงานวิจัยเรื่องกระบวนการส่งเสริมสิทธิและการรับรู้ของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเขตจังหวัดชัยภูมิ^{๔๐}

^{๓๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๒.

^{๓๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๓.

^{๓๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๔.

^{๓๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๕.

^{๔๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔, น.๒๑๒.

ที่พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในระดับต่ำ อาจเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ดำรงชีวิตเรียบง่ายและมีลักษณะประนีประนอมชอบคล้อยตามวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่กล้าแสดงความคิดเห็นทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและพัฒนาท้องถิ่นในระดับน้อย

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรที่จะต้องจัดเตรียมงบประมาณและเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและการดำเนินการเชิญชวนประชาชนให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งในรูปแบบหนังสือและการดำเนินการผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการประชาชนและเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและในแต่ละจังหวัดอาจจะมีความพร้อมในการดำเนินการและอาจได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน เพราะปัจจุบันประเทศไทยมีประเภทและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ต่าง ๆ แตกต่างกันเป็นจำนวนมาก ดังนี้

ตารางแสดงข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด^{๔๑}

ลำดับ	จังหวัด	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล	รวม (แห่ง)
๑	กระบี่	๑	๐	๑	๑๔	๔๖	๖๒
๒	กาญจนบุรี	๑	๐	๓	๔๖	๗๒	๑๒๒
๓	กาฬสินธุ์	๑	๐	๒	๗๗	๗๑	๑๕๑
๔	กำแพงเพชร	๑	๐	๓	๒๒	๖๔	๙๐
๕	ขอนแก่น	๑	๑	๖	๗๗	๑๔๐	๒๒๕
๖	จันทบุรี	๑	๐	๕	๔๒	๓๔	๘๒
๗	ฉะเชิงเทรา	๑	๐	๑	๓๓	๗๔	๑๐๙
๘	ชลบุรี	๑	๒	๑๐	๓๖	๔๙	๙๙
๙	ชัยนาท	๑	๐	๑	๓๘	๒๐	๖๐
๑๐	ชัยภูมิ	๑	๐	๑	๓๕	๑๐๖	๑๔๓
๑๑	ชุมพร	๑	๐	๒	๒๖	๕๐	๗๙

^{๔๑} ระบบศูนย์ข้อมูลเลือกตั้งผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และทะเบียน อปท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, "ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด," กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๔, <https://ele.dla.go.th/public/orgInfo02.do>.



ลำดับ	จังหวัด	องค์การบริหาร ส่วน จังหวัด	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	องค์การบริหาร ส่วน ตำบล	รวม (แห่ง)
๑๒	เชียงราย	๑	๑	๐	๗๒	๗๐	๑๔๔
๑๓	เชียงใหม่	๑	๑	๔	๑๑๖	๘๙	๒๑๑
๑๔	ตรัง	๑	๑	๑	๒๒	๗๕	๑๐๐
๑๕	ตราด	๑	๐	๑	๑๔	๒๘	๔๔
๑๖	ตาก	๑	๑	๑	๑๗	๔๙	๖๙
๑๗	นครนายก	๑	๐	๑	๕	๓๙	๔๖
๑๘	นครปฐม	๑	๑	๕	๒๐	๙๐	๑๑๗
๑๙	นครพนม	๑	๐	๑	๒๑	๘๑	๑๐๔
๒๐	นครราชสีมา	๑	๑	๔	๘๕	๒๔๓	๓๓๔
๒๑	นครศรีธรรมราช	๑	๑	๓	๕๐	๑๓๐	๑๘๕
๒๒	นครสวรรค์	๑	๑	๒	๑๘	๑๒๑	๑๔๓
๒๓	นนทบุรี	๑	๒	๑๐	๑๐	๒๓	๔๖
๒๔	นราธิวาส	๑	๐	๓	๑๓	๗๒	๘๙
๒๕	น่าน	๑	๐	๑	๑๘	๘๐	๑๐๐
๒๖	บึงกาฬ	๑	๐	๑	๑๗	๓๙	๕๘
๒๗	บุรีรัมย์	๑	๐	๓	๖๐	๑๔๕	๒๐๙
๒๘	ปทุมธานี	๑	๑	๑๐	๑๘	๓๕	๖๕
๒๙	ประจวบคีรีขันธ์	๑	๐	๒	๑๔	๔๔	๖๑
๓๐	ปราจีนบุรี	๑	๐	๒	๑๒	๕๕	๗๐
๓๑	ปัตตานี	๑	๐	๒	๑๕	๙๖	๑๑๔
๓๒	พระนครศรีอยุธยา	๑	๑	๕	๓๐	๑๒๑	๑๕๘
๓๓	พะเยา	๑	๐	๒	๓๓	๓๖	๗๒
๓๔	พังงา	๑	๐	๒	๑๓	๓๖	๕๒
๓๕	พิจิตร	๑	๐	๑	๔๘	๒๔	๗๔
๓๖	พิจิตร	๑	๐	๓	๒๕	๗๓	๑๐๒
๓๗	พิษณุโลก	๑	๑	๑	๒๔	๗๖	๑๐๓
๓๘	เพชรบุรี	๑	๐	๒	๑๓	๖๙	๘๕
๓๙	เพชรบูรณ์	๑	๐	๓	๒๒	๑๐๒	๑๒๘

ลำดับ	จังหวัด	องค์การบริหาร ส่วน จังหวัด	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	องค์การบริหาร ส่วน ตำบล	รวม (แห่ง)
๔๐	แพร่	๑	๐	๑	๒๕	๕๗	๘๔
๔๑	ภูเก็ต	๑	๑	๒	๙	๖	๑๙
๔๒	มหาสารคาม	๑	๐	๑	๑๘	๑๒๓	๑๔๓
๔๓	มุกดาหาร	๑	๐	๑	๒๔	๒๙	๕๕
๔๔	แม่ฮ่องสอน	๑	๐	๑	๖	๔๒	๕๐
๔๕	ยโสธร	๑	๐	๑	๒๓	๖๓	๘๘
๔๖	ยะลา	๑	๑	๒	๑๓	๔๗	๖๔
๔๗	ร้อยเอ็ด	๑	๐	๑	๗๒	๑๒๙	๒๐๓
๔๘	ระนอง	๑	๐	๒	๑๐	๑๘	๓๑
๔๙	ระยอง	๑	๑	๒	๒๗	๓๗	๖๘
๕๐	ราชบุรี	๑	๐	๕	๓๑	๗๕	๑๑๒
๕๑	ลพบุรี	๑	๐	๓	๒๐	๑๐๒	๑๒๖
๕๒	ลำปาง	๑	๑	๓	๓๙	๕๙	๑๐๓
๕๓	ลำพูน	๑	๐	๑	๓๙	๑๗	๕๘
๕๔	เลย	๑	๐	๒	๒๗	๗๑	๑๐๑
๕๕	ศรีสะเกษ	๑	๐	๒	๓๕	๑๗๙	๒๑๗
๕๖	สกลนคร	๑	๑	๐	๖๕	๗๔	๑๔๑
๕๗	สงขลา	๑	๒	๑๑	๓๕	๙๒	๑๔๑
๕๘	สตูล	๑	๐	๑	๖	๓๔	๔๒
๕๙	สมุทรปราการ	๑	๑	๗	๑๔	๒๖	๔๙
๖๐	สมุทรสงคราม	๑	๐	๑	๘	๒๖	๓๖
๖๑	สมุทรสาคร	๑	๒	๒	๑๑	๒๒	๓๘
๖๒	สระแก้ว	๑	๐	๓	๑๓	๔๙	๖๖
๖๓	สระบุรี	๑	๐	๔	๓๔	๗๐	๑๐๙
๖๔	สิงห์บุรี	๑	๐	๒	๖	๓๓	๔๒
๖๕	สุโขทัย	๑	๐	๓	๑๘	๖๙	๙๑
๖๖	สุพรรณบุรี	๑	๐	๒	๔๔	๘๐	๑๒๗
๖๗	สุราษฎร์ธานี	๑	๒	๓	๓๕	๙๗	๑๓๘

ลำดับ	จังหวัด	องค์การบริหาร ส่วน จังหวัด	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	องค์การบริหาร ส่วน ตำบล	รวม (แห่ง)
๖๘	สุรินทร์	๑	๐	๑	๒๗	๑๔๔	๑๗๓
๖๙	หนองคาย	๑	๐	๒	๑๗	๔๘	๖๘
๗๐	หนองบัวลำภู	๑	๐	๑	๒๓	๔๓	๖๘
๗๑	อ่างทอง	๑	๐	๑	๒๐	๔๓	๖๕
๗๒	อำนาจเจริญ	๑	๐	๑	๒๓	๓๙	๖๔
๗๓	อุดรธานี	๑	๑	๓	๖๗	๑๐๙	๑๘๑
๗๔	อุดรดิตถ์	๑	๐	๑	๒๕	๕๓	๘๐
๗๕	อุทัยธานี	๑	๐	๑	๑๓	๔๙	๖๔
๗๖	อุบลราชธานี	๑	๑	๔	๕๔	๑๗๙	๒๓๙
รวม		๗๖	๓๐	๑๙๕	๒,๒๔๗	๕,๓๐๐	๗,๘๕๙

๓.๓.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นที่ ๒ : สมควรกำหนดให้หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย หรือสำนักงานอัยการจังหวัด ที่มีความสามารถในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ด้วยหรือไม่

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. จะได้กำหนดให้มีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือผู้มีสิทธิเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งอาจยังไม่มีความพร้อมในเรื่องของเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่มีความพร้อมในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ ดังนั้น การกำหนดให้หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย หรือสำนักงานอัยการจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนประชาชนในเรื่องการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย ย่อมจะทำให้ประชาชนได้มีความรู้ และได้รับความสะดวกในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย

ข้อสังเกต

หากจะมีการกำหนดให้หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าว กรณีสมควรที่จะต้องดำเนินการสอบถามและรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนหน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนด้วย

๓.๔ **ข้อพิจารณาเรื่องที่สอง** : ควรมีการกำหนดข้อห้ามมิให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินและภาษีอากรรวมทั้งการอันมิให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

บทวิเคราะห์

ตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^{๔๖} มาตรา ๕ กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ จะกระทำมิได้

(๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ทั้งนี้ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๔๗} มีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดข้อห้ามการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวเนื่องจากในทางปฏิบัติผู้ที่ทราบเรื่องการเงินและภาษีอากรในท้องถิ่นเป็นอย่างดี คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐^{๔๘} มาตรา ๕๒ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่าการเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖^{๔๙} มาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

^{๔๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น.๒.

^{๔๗} สันติธร ยิ้มละมัย รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์โดย จิตรกาน เจียรตระกุล, อาคารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔.

^{๔๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๖๑๘๑๓๔&ext=pdf>.

^{๔๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๖๑๘๑๓๐&ext=pdf>.



๓. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๖๖} มาตรา ๗๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘^{๖๗} มาตรา ๙๘ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องงบประมาณรายจ่ายต้องเสนอโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒^{๖๘} มาตรา ๗๑ วรรคสาม บัญญัติว่า ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเมืองพัทยายกจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเมืองพัทยา

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๖๙} มาตรา ๕ ไม่มีการกำหนดข้อห้ามประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว

ข้อดี

การกำหนดข้อห้ามมิให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว จะส่งผลดีในทางปฏิบัติเพราะผู้ที่ทราบเรื่องการเงินและภาษีอากรในท้องถิ่นเป็นอย่างดี คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามเหตุผลความจำเป็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว

^{๖๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๔๑๕๑๗๖&ext=pdf>.

^{๖๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๕๖๐๗๖๓&ext=pdf>.

^{๖๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๖๑๘๒๕๖&ext=pdf>.

^{๖๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๒.



ข้อสังเกต

การกำหนดจำกัดประเภทการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน อาจส่งผลต่อการริเริ่มการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนตั้งแต่กระบวนการเริ่มแรก ประกอบกับในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๕๐} แม้ว่าจะไม่มีการจำกัดประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ห้ามประชาชนเสนอ แต่ปรากฏว่าไม่มีประชาชนริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด^{๕๑} ประกอบกับตามร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)^{๕๒} มาตรา ๕ ไม่มีการกำหนดข้อห้ามในเรื่องดังกล่าว เพราะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติมีความเห็นว่า^{๕๓} ควรให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกเรื่องตามหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่ทราบถึงสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น และในความเป็นจริง ประชาชนน่าจะเข้าชื่อกันเสนอเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องที่ประชาชนได้รับผลกระทบเท่านั้น คงไม่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการอันใดเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่หรืออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ประชาชนในท้องถิ่นทราบดีอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ควรมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสมควรกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถกำหนดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ด้วยวิธีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกอย่างอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สภาท้องถิ่นได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ประการสำคัญร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีความจำเป็นต้องมีข้อกำหนดห้ามประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นบางเรื่อง เพราะถึงอย่างไรร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอก็ต้องผ่านการกลั่นกรองของสภาท้องถิ่นทั้งหมดอยู่แล้ว^{๕๔}

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร^{๕๕} ได้แก้ไขความในร่างมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

^{๕๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘.

^{๕๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓.

^{๕๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒, น.๒.

^{๕๓} ชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์, สัมภาษณ์โดย จิตรกาน เจียรตระกูล, อาคารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชั้น ๖ ที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์, ๓ มีนาคม ๒๕๖๔.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๓.

ส่วนกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามี การปลอมลายมือชื่อบางส่วน แต่เมื่อหักลายมือชื่อปลอมออกแล้ว ยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวนตามที่ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดแล้ว สมควรให้มีการดำเนินกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นนั้นต่อไป ตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แก้ไขความในร่างมาตรา ๑๐ ดังกล่าว โดยไม่ต้อง ยุติการดำเนินการเมื่อเกิดการปลอมลายมือชื่อตามที่กำหนดไว้ในร่างเดิม ทั้งนี้ เพราะขั้นตอนที่เป็น สาระสำคัญอยู่ที่การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดและการให้ความเห็นชอบ ของสภาท้องถิ่น ส่วนผู้ที่ปลอมลายมือชื่อนั้น ควรถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อและ ดำเนินคดีเป็นรายบุคคล เช่น การตัดสิทธิทางการเมือง หรือการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา^{๖๕}

ข้อสังเกต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ควรเตรียมความพร้อมและเพิ่มขีดความสามารถ ในการตรวจสอบการปลอมลายมือชื่อ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

๓.๕.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นที่ ๒ : การไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ปลอมลายมือ ชื่อในร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เพราะไม่ต้องการให้ประชาชน มีความรู้สึกเกรงกลัวในการริเริ่มเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อดี

สำหรับในประเด็นนี้ นายสันติธร ยิ้มละมัย รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้สัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการกับสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตว่า ในร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ควรมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ปลอมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น เพราะจะทำให้ประชาชนเกรงกลัวต่อการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น^{๖๖}

ข้อสังเกต

ผู้ที่ปลอมลายมือชื่อของผู้อื่น ย่อมเป็นผู้กระทำความผิดและมีโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔^{๖๗} ประกอบกับในทางปฏิบัติประชาชนทั่วไปก็ทราบกันดีอยู่แล้ว ว่าการปลอมลายมือชื่อผู้อื่นเป็นการกระทำความผิดและมีโทษทางอาญา

^{๖๕} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๓.

^{๖๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓.

^{๖๗} อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๓.

กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในต่างประเทศ
 ตารางแสดงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในต่างประเทศ
 ซึ่งแสดงเฉพาะบางประเทศในทวีปต่าง ๆ ของโลก^{๖๘} มีดังต่อไปนี้

ชื่อทวีป และประเทศ	Legislative initiative (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda initiative (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum initiative (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Recall Initiative (สิทธิในการถอดถอน)		
	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
ทวีปแอฟริกา												
Benin เบนิน						√						√
Botswana บอตสวานา						√						
Burkina Faso บูร์กินาฟาโซ	√	√										
Cape Verde เคปเวิร์ด	√	√										
Congo คองโก						√						
Ethiopia เอธิโอเปีย	√											
Ivory Coast ไอวอรีโคสต์										√	√	√
Kenya เคนยา	√	√										
Liberia ไลบีเรีย	√	√										√

^{๖๘} Pau Alarcón (UPF) Patricia García-Espín (UPO) Yanina Welp (UZH) Joan Font (IESA), “Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens’ initiative” (Ajuntament de Barcelona, ๒๐๑๘), ๒๑-๒๓. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc482.pdf>.



ชื่อทวีป และประเทศ	Legislative initiative (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda initiative (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum initiative (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Recall Initiative (สิทธิในการถอดถอน)		
	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Niger ไนเจอร์						√						
Togo โตโก	√	√										√
Uganda ยูกันดา	√	√										√
ทวีปอเมริกาเหนือ และทวีปอเมริกาใต้												
Argentina อาร์เจนตินา	√	√		√	√	√	√	√		√	√	
Bolivia โบลิเวีย	√		√			√				√	√	√
Brazil บราซิล				√	√	√						
Canada แคนาดา	√	√			√		√	√			√	
Colombia โคลอมเบีย	√	√	√	√	√	√				√	√	
Costa Rica คอสตาริกา			√			√						
Cuba คิวบา						√				√		
Ecuador เอกวาดอร์	√	√	√			√				√	√	√
Guatemala กัวเตมาลา	√	√					√	√		√	√	

ชื่อทวีป และประเทศ	Legislative initiative (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda initiative (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum initiative (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Recall Initiative (สิทธิในการถอดถอน)		
	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Honduras ฮอนดูรัส						✓						✓
Mexico เม็กซิโก						✓			✓			
Nicaragua นิการากัว	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Panama ปานามา			✓			✓						
Paraguay ปารากวัย												✓
Peru เปรู						✓						
United States of America สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓			✓				✓	✓	
Uruguay อูรุกวัย			✓									
Venezuela เวเนซุเอลา			✓							✓	✓	✓
ทวีปเอเชีย												
Georgia จอร์เจีย	✓		✓			✓						
Japan ญี่ปุ่น			✓	✓	✓	✓						
Kyrgyzstan คาซัคสถาน	✓									✓	✓	

ชื่อทวีป และประเทศ	Legislative initiative (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda initiative (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum initiative (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Recall Initiative (สิทธิในการถอดถอน)		
	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Denmark เดนมาร์ก						√						
Estonia เอสโตเนีย				√	√	√	√	√				
Finland ฟินแลนด์	√		√			√				√	√	
France ฝรั่งเศส	√					√						
Germany เยอรมนี			√									
Netherlands เนเธอร์แลนด์				√	√	√	√					
Hungary ฮังการี	√											
Italy อิตาลี						√						
Liechtenstein ลิกเตนสไตน์	√		√			√						
Latvia ลัตเวีย	√	√		√	√	√						
Lithuania ลิทัวเนีย			√			√						√
Macedonia มาซิโดเนีย			√			√						
Malta มอลตา			√			√						

ชื่อทวีป และประเทศ	Legislative initiative (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda initiative (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum initiative (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Recall Initiative (สิทธิในการถอดถอน)		
	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Moldovia มอลโดวา	✓					✓						
Montenegro มอนเตเนโกร												
Norway นอร์เวย์			✓			✓				✓	✓	✓
Poland โปแลนด์						✓			✓			
Portugal โปรตุเกส				✓	✓	✓						
Romania โรมาเนีย	✓					✓				✓	✓	
Russia รัสเซีย						✓			✓			
San Marino ซานมารีโน	✓											
Serbia เซอร์เบีย			✓			✓						
Slovakia สโลวาเกีย			✓									✓
Slovenia สโลวีเนีย			✓			✓						
Spain สเปน			✓	✓		✓						
Sweden สวีเดน				✓	✓	✓	✓					

ชื่อทวีป และประเทศ	Legislative initiative (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda initiative (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum initiative (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Recall Initiative (สิทธิในการถอดถอน)		
	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Switzerland สวิตเซอร์แลนด์	√	√	√							√	√	
Ukraine ยูเครน			√									
Marshal Islands หมู่เกาะมาร์แชลล์												√
Kiribati คิริบาตี												√
Federated States of Micronesia ไมโครนีเชีย			√									√
New Zealand นิวซีแลนด์									√			
Palau ปาเลา			√									√

บทสรุป

ผู้จัดทำเอกสารฉบับนี้มีบทวิเคราะห์และข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Briefs) เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ว่า หลังจากมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสมควรที่จะต้องมีการศึกษาประเมินความคุ้มค่าและจัดลำดับความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการวางแผนและดำเนินการอย่างรัดกุม และสามารถเลือกดำเนินการจากความพร้อมและศักยภาพตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการช่วยสร้างรากฐานประชาธิปไตยด้วยการริเริ่มเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งต่อไป ซึ่งความสำคัญของการแก้ไขปัญหาและการจัดการกับปัญหาของแต่ละท้องถิ่นในทุกระดับชั้น จะไม่เป็นการยากหากทุกภาคส่วนมีการเตรียมความพร้อมและบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน กล่าวคือ ภาคประชาชน

ต้องทราบว่าตนมีสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมี และควรมีการวางแผนศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับศักยภาพ หรือความพร้อมของท้องถิ่นตนเอง เพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น ของตนในทางปฏิบัติที่ยั่งยืนต่อไป ส่วนภาครัฐต้องตระหนักถึงปัจจัยสู่ความสำเร็จของการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน โดยสมควรมีท่าทีและบทบาทอยู่ในกรอบแนวคิดที่ต้องมุ่งเน้น การพัฒนาที่ยั่งยืน และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งสมควรที่จะกำหนดเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ยังสมควรที่จะต้องดำเนินการ ปรับปรุงกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับการประชุม รวมทั้งเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อเป็นการยกระดับกระบวนการนิติบัญญัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างยั่งยืนต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ
สรุปสาระสำคัญของผลงานวิจัย หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น
ของฝรั่งเศส*

บทคัดย่อ

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนได้ ดังนั้น ในรัฐสมัยใหม่นั้นภารกิจของรัฐย่อมที่จะต้อง เกี่ยวพันกับความต้องการของประชาชนอันเป็นภารกิจพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันความต้องการ ของประชาชนนั้นมีความหลากหลายมากขึ้นและรัฐเองคงไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านั้น ได้โดยลำพัง รัฐจึงเลือกที่จะกระจายอำนาจของตนจากเดิมที่เคยเป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ (centralisation) มาสู่การแบ่งอำนาจ (déconcentration) และ จนมาถึงการกระจายอำนาจ (décentralisation) เพื่อการตอบสนองต่อความต้องการที่รวดเร็ว รวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจต่าง ๆ ได้

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในหลายสาเหตุด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น การเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการไม่รู้ถึงสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วม ในกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศฝรั่งเศส หากดูจากประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นว่าในทุก ๆ การเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญล้วนมีการริเริ่มมาจากประชาชนทั้งสิ้น หากแต่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พลเมืองชาวฝรั่งเศส มีสิทธิตามกฎหมายที่ไม่แตกต่างจากคนประชาชนไทยเท่าไรนัก แต่สิ่งที่แตกต่างกันอาจเป็น เพราะพลเมืองชาวฝรั่งเศสตระหนักและรักษาสิทธิของตนเองมากกว่าประชาชนไทย และพลเมือง ชาวฝรั่งเศสมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมมากกว่า

* ยอดพล เทพสิทธิธา, “หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส,” บทคัดย่อ, วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๘): ๑๒๓-๑๔๕. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jssnu/article/view/211052/146175>. สรุปผลงานวิจัย โดย นางสาวจิตกราน เจียรตระกูล วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



งานเขียนชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของท้องถิ่น

หลักประชาธิปไตยท้องถิ่น (La démocratie locale)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้น ประกอบไปด้วยสองหลักการที่สำคัญ คือ หลักการว่าด้วยการมีผู้แทนและหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วม โดยการที่พลเมืองเลือกผู้แทนของตนเข้าไปเพื่อใช้อำนาจ และผู้แทนเหล่านั้นยังต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อพลเมืองอยู่ในส่วนของการมีส่วนร่วม นั่นคือ พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนในการโต้เถียงสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่นและเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้กิจกรรมบางประเภทของท้องถิ่นต้องผ่านการปรึกษาหารือจากประชาชนก่อน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรวมถึงการเชิญผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ มาให้ข้อมูลแก่ประชาชนในแต่ละโครงการของท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้น เป็นหลักในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาชนเป็นผู้สำคัญในกิจกรรมของท้องถิ่น

๑. หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยระบบผู้แทน (La démocratie locale représentative)

E.Sièyès (๑๗๘๙) กล่าวไว้ว่า หากรัฐใดมีการขึ้นำเจตนารมณ์ของประชาชนแล้วไซ้รัฐนั้นย่อมไม่ใช่รัฐประชาธิปไตย ข้าพเจ้าขอย้ำอีกครั้งว่าประชาชนที่ไม่สามารถพูดหรือมีสิทธิเพียงเลือกตัวแทนของตนได้นั้นประเทศนั้นย่อมไม่ใช่ประชาธิปไตย จากข้อความข้างต้นจะเห็นว่าในสังคมตะวันตกให้คุณค่ากับสิทธิของประชาชนในการแสดงออกและยิ่งไปกว่านั้นคือ การที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนของตนได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำ

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างถูกต้องและรวดเร็ว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นในการที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม หลักการมีผู้แทนนั้นยังประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักการในการรับรู้ (droit au savoir) หลักการว่าด้วยสิทธิในการพูด (droit à la parole)

๑.๑ หลักการในการรับรู้ (droit au savoir)

สภาท้องถิ่นใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ผ่านการลงคะแนนโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งการลงคะแนนเสียงในข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่ละฉบับนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในอดีตการรับรู้ถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นนั้น จะเป็นการผูกขาดโดยฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ปัญหาในเรื่องการมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลที่จำเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ถือเป็นปัญหาที่อยู่ใจกลางในการปฏิบัติงานตามหลักการว่าด้วยประชาธิปไตยท้องถิ่น

- สิทธิของพลเมืองท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ. ๑๙๗๒

สิทธิของพลเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นไม่แตกต่างจากสมาชิกสภาท้องถิ่นในการรับรู้ถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นและมีผลกระทบต่อกิจกรรมของท้องถิ่น หากแต่ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๗๒ นั้น สิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องกลับมาทบทวนถึงเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าควรจะมีการปรับปรุงอย่างไร เนื่องจากในอดีตมีเพียงแต่นายกเทศมนตรีเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารของฝ่ายปกครองได้ ในส่วนของเปรเฟต์ (Préfet) คือ ข้าราชการระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค มณฑลและจังหวัด อาจเทียบเคียงได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย ไม่สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลที่ตนเองมีส่วนได้เสียได้

ดังนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลของสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่มีข้อจำกัด และยังสามารถเรียกข้อมูลเพิ่มเติมได้ในระหว่างวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาภาค ทั้งนี้ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ และครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ หลักการรับรู้นี้ถือเป็นหลักสำคัญที่ช่วยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบโดยศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับมาประกอบหลักการนี้ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยท้องถิ่น และหลักการนี้ได้รับการรับรองโดยศาลปกครองในปี ค.ศ. ๑๘๗๓

๑.๑.๑ สิทธิในการศึกษาอบรมเพิ่มเติม (droit à la formation)

ในประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการให้ตัวแทนของท้องถิ่นในระดับเทศบาล (commune) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อนำมาใช้ในการทำงานในฐานะของตัวแทนในระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันความผิดพลาดจากการทำงานในด้านต่าง ๆ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อเป็นการจัดการศึกษาอบรมเพิ่มเติมให้แก่ตัวแทนท้องถิ่น

๑.๒ หลักการว่าด้วยสิทธิในการพูด (droit à la parole)

สิทธิในการพูดหรือสิทธิในการแสดงออกของตัวแทนท้องถิ่นนั้น เป็นสิทธิที่สำคัญในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของท้องถิ่น เนื่องจากในการทำหน้าที่ตัวแทนของท้องถิ่นนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการโต้เถียงหรือเสนอความคิดเห็นเพื่อแสดงออกถึงความต้องการของส่วนรวม ในเรื่องของสิทธิในการพูดนั้น สามารถแยกออกได้เป็นสองประเด็น คือ สิทธิในการเสนอและสิทธิในการอภิปราย

๑.๒.๑ สิทธิในการเสนอ (le droit de proposer)

สิทธิในการเสนอให้บรรจุวาระข้อประชุมท้องถิ่นนั้น เป็นสิทธิของตัวแทนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาล ระดับจังหวัดและระดับภาคหรือแคว้น สิทธิในการเสนอนี้ค่อนข้างกว้าง ซึ่งสิทธินี้สามารถเสนอได้ทั้งก่อนจะเริ่มการประชุมสภาท้องถิ่นหรือแม้แต่ระหว่างการประชุมสภาท้องถิ่น โดยที่สิทธิในการเสนอวาระก่อนที่จะเริ่มมีการประชุมสภาท้องถิ่นนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่หรือร่างขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นเดิมก็ได้ ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๒ การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถทำได้โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นในระดับเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า ๓,๕๐๐ คน โดยสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาภาคเท่านั้น ภายหลังจากกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๙๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือร่างขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

สำหรับเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า ๓,๕๐๐ คน ต้องแจ้งวาระการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือร่างขอแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นเวลาสามวัน

สำหรับเทศบาลขนาดอื่นให้เสนอวาระก่อนห้าวันและสิบสองวันสำหรับสมาชิกสภาจังหวัดและสภาภาค ในส่วนของสิทธิในการเสนอวาระนั้น ระหว่างการประชุมได้มอบให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นระหว่างการประชุมในการเสนอข้อบัญญัติทุกเรื่อง รวมถึงข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ในส่วนของสมาชิกสภาจังหวัดและสภาภาคนั้น จะไม่ได้รับสิทธินี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล

๑.๒.๒ สิทธิในการอภิปราย (le droit de débattre)

หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นได้กำหนดสิทธิของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิในการแสดงออกหรือเสนอความคิดเห็นได้โดยมีเงื่อนไขในการใช้สิทธินั้นสามประการด้วยกัน คือ

๑. สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิในการเข้าประชุมสภาท้องถิ่นโดยไม่ถูกขัดขวาง และต้องจัดให้มีการประชุมสภาท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าหนึ่งครั้งในทุก ๆ สัปดาห์สำหรับสมาชิกสภาเทศบาล ในส่วนของสภาจังหวัดและสภาภาคนั้น การประชุมสภาจัดขึ้นโดยประธานสภาจังหวัดและประธานสภาภาคตามลำดับ โดยสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาภาคนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามสามารถยื่นคำร้องต่อประธานสภาเพื่อขอให้มีการเปิดประชุมสภาได้

๒. รัฐบัญญัติลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิในการตั้งคำถามด้วยวาจาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่า ๓,๕๐๐ คน การอภิปรายโดยวาจาเกี่ยวกับข้อบัญญัติภายในหรือข้อบัญญัติพิเศษไม่อาจถูกขัดขวางได้ไม่ว่าโดยทางใด การจัดให้มีการประชุมสภานั้น จัดโดยฝ่ายบริหารของท้องถิ่น แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการอภิปรายของสมาชิก

๓. การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ในการอภิปรายนั้นจะได้รับการรับรองว่าจะปลอดภัยจากการคุกคามไม่ว่าโดยทางใด และยังรวมถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย การอภิปรายนั้นจะต้องเป็นไปโดยเจตจำนงที่เป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากบุคคลภายนอกหรือถูกควบคุมโดยผลประโยชน์ของเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

๒. หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (la démocratie locale participative)

สิทธิในการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกิจกรรมของท้องถิ่นถือเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง โดยมีความเกี่ยวข้องกับหลักการว่าด้วยการมีผู้แทน เนื่องจากเป็นหลักที่ไม่ได้เป็นข้อกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ในบางกรณีประชาชนจะไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรง แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิในการให้คำแนะนำหรือการที่ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเทศฝรั่งเศส นั้น ข้อถกเถียงเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมนั้นได้เริ่มขึ้นในยุค ๖๐ โดย Groupes d'action municipale ข้อถกเถียงนี้นำมาซึ่งความลังเลในการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาในยุคนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอจนถึงยุค ๘๐ ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถูกก่อตั้งขึ้นอย่างช้า ๆ โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือประชาชนจะต้องเคารพในการตัดสินใจและข้อห้ามต่าง ๆ ที่ได้กำหนดโดยฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นโดยเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับเทศบาล ระดับจังหวัดจนถึงระดับภาค

โดยที่บริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าไปเป็นผู้ใช้บริการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เช่น สำนักงานให้ความช่วยเหลือทางสังคมที่จัดโดยจังหวัด การบริหารกิจการในสถานศึกษาระดับสูงที่จัดโดยภาค และการกำจัดขยะหรือการจัดการศึกษาโดยเทศบาล

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจพูดได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะลูกค้า ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่น รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ได้มีการตรารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครอง และยังรวมไปถึงการเข้าถึงเหตุผลและแรงจูงใจต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย โดยที่กฎหมายสองฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องรอนจนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และได้รับการบรรจุไว้ในส่วนที่สองของประมวลกฎหมายว่าด้วยท้องถิ่น และได้ก่อตั้งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๑ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลของประชาชน

ข้อมูลข่าวสารถือเป็นหัวใจสำคัญของปัญหาในการจัดการกับสังคมในทุกระดับชั้น เป็นการยากสำหรับพลเมืองที่จะทราบได้ว่าตนเองนั้นมีสิทธิประการใด นอกจากนั้นพลเมืองยังไม่รู้ถึงวิธีการในการใช้สิทธิต่าง ๆ ที่พลเมืองพึงมี เมื่อปราศจากการให้ข้อมูลแก่พลเมืองแล้ว จึงเป็นการยากที่จะทำให้พลเมืองเหล่านั้นสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ ในฐานะพลเมือง ดังนั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ใช่เงื่อนไขประการเดียวของการเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ดี หากแต่เป็นวิธีการขั้นต้นของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้น หากมีการปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว จะก่อให้เกิดการบริหารเบ็ดเสร็จโดยท้องถิ่น (monarchie locale) เมื่อการบริหารจัดการต่าง ๆ ถูกทำให้เป็นความลับ ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงจากสภาพดังกล่าว ควรทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ด้วยเหตุนี้สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลของประชาชนนั้น หากพิจารณาให้ดีแล้ว จะพบว่า ถูกจัดอยู่ในเรื่องของเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง (liberté publique) ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลทุกอย่างยกเว้นแต่เป็นเรื่องถูกห้ามโดยกฎหมาย และต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้น การเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลของประชาชนนั้นจะต้องทำได้โดยง่าย นอกจากนั้นประชาชนยังควรมีสิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น และรวมถึงการเข้าร่วมรับฟังนโยบายต่าง ๆ ได้อีกด้วย

๒.๑.๑ การเข้าถึงข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของท้องถิ่น

ในการเข้าถึงข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่การเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การได้รับข้อมูลทางวาจาและการได้รับการชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงระดับของการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑.๑.๑ สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ถือเป็นสิทธิขั้นต้นในการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ผูกพันในการจัดหาที่นั่งให้แก่ผู้ที่สนใจในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมท้องถิ่น โดยที่ผู้ที่เข้าร่วมนั้น สามารถบันทึกการอภิปรายในท้องถิ่นได้ในกรณีที่เป็นการอภิปรายสาธารณะ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นต้องรอจนกระทั่งมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๒ แต่ก่อนหน้านั้น ศาลปกครองแห่งเมืองเบอของซง ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าการใช้เครื่องอัดเสียงสามารถกระทำได้ในกรณีเป็นการอภิปรายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภามณฑล อาจขอให้มีการจัดอภิปรายเป็นการลับได้ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีการลงคะแนนเป็นการลับ เช่น การลงคะแนนเลือกประธานสภาจังหวัดหรือสภามณฑลโดยการขอให้มีการอภิปรายเป็นการลับนั้น สามารถทำได้โดยนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภามณฑล หรืออีกกรณี คือ มีการร้องขอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเทศบาลนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่าสามคนร้องขอต่อนายกเทศมนตรีและห้าคนสำหรับสภาจังหวัดและสภามณฑล แม้ว่ากรอภิปรายจะจัดเป็นการลับแต่ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงบันทึกวาจา (procès-verbal) ของการอภิปรายลับนั้นได้ โดยการใช้สิทธิในการขอดูเอกสารดังกล่าว

๒.๑.๑.๒ สิทธิในการได้รับรู้การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการได้รับรู้ถึงข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บันทึกวาจาของสภาท้องถิ่นนั้น จะต้องสามารถเข้าถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเทศบาลที่จะต้องนำรายงานการประชุมปิดประกาศไว้ที่ประตูของที่ทำการเทศบาลภายในแปดวันนับจากที่การอภิปรายสิ้นสุด รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๒ และรัฐกฤษฎีกาเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓

ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่การกระทำทางปกครองของเทศบาล จังหวัดและภาค ได้กำหนดว่าเทศบาลที่มีประชากรเกินกว่า ๓,๕๐๐ คน จะต้องเผยแพร่กิจกรรมต่าง ๆ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้ทำลงไปในทุก ๆ สามเดือน สำหรับจังหวัดและภาคนั้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องเผยแพร่กิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการตัดสินใจต่าง ๆ ในทุก ๆ ครั้งปี โดยการเผยแพร่ดังกล่าวสามารถทำได้หลายวิธี

ไม่ว่าจะเป็นการแจกฟรีในลักษณะใบปลิว การลงประกาศในสื่อสิ่งพิมพ์และการให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับข่าวสาร วิธีการเหล่านี้ยังใช้กับองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (établissements publics de coopération intercommunale: EPCI) จึงกล่าวได้ว่าการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าร่วมรับฟังการอภิปรายนั้น มีประโยชน์สำหรับประชาชนในการที่จะเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ซึ่งในปัจจุบันการเผยแพร่กิจกรรมต่าง ๆ นั้นสามารถทำได้อีกช่องทาง คือ การเผยแพร่ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

๒.๑.๑.๓ การเข้าถึงเหตุผลในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง

การเผยแพร่เหตุผลในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองหรือเหตุผลของข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่มีความจำเป็น หากได้มีการเผยแพร่ไปแล้วในตัวเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๗ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๖ กำหนดให้ในทุก ๆ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพของประชาชน การใช้มาตรการทางตำรวจทางปกครอง (police administrative) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการปฏิเสธคำร้องขอของประชาชนนั้น ต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนต่อประชาชน

๒.๒ การเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองโดยประชาชน

เอกสารทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องให้ประชาชนเข้าถึงได้ เนื่องจากการปกปิดข้อมูลต่าง ๆ เป็นความลับอาจก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตหรือก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

บทสรุป

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก หากสังเกตจากกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ จะพบว่าในทุกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องเคารพต่อหลักความโปร่งใสในการบริหารจัดการทั้งในด้านของงบประมาณ การบริหารจัดการต่าง ๆ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น เกิดจากข้อตกลงทางการเมืองที่จะต้องมีการจัดทำบทสรุปและแนวทางเสนอแนะทุกครั้งภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่น และระบอบประชาธิปไตยของประเทศฝรั่งเศสเข้มแข็ง

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง “ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น”^๑

การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น” จัดโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๔ ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ กล่าวปาฐกถา นำ โดยมีผู้ร่วมอภิปราย ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อาริยา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จรัส ดิษฐากฤษัย และอาจารย์ตระกูล มีชัย การสัมมนามีรายละเอียดสำคัญ โดยสรุป ดังนี้ คือ

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ กล่าวปาฐกถา นำว่า ในอดีตประเทศต่าง ๆ ใช้ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เพราะไม่อาจให้ประชาชนจำนวนมาก จึงต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนไปใช้อำนาจรัฐแทน อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาธิปไตยระบบตัวแทนถูกใช้ไปนาน ๆ ก็เกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปนั้น มิได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องแทน จึงเริ่มมีการคิดทางแก้ไข หรือส่วนเสริมให้ประชาชนสามารถมีสิทธิหน้าที่ทางการเมืองได้มากขึ้น เพราะเพียงการรอให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น ยังอาจจะไม่เหมาะสม

ในบางประเทศทางยุโรป จึงเริ่มมีความคิดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจครั้งสำคัญ ๆ ได้ เรียกว่า ประชาธิปไตยทางตรง อันเป็นรูปแบบเสริม เช่น การลงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน การถอดถอนผู้แทนทางการเมือง

การลงประชามติ เป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุดในการให้ประชาชนเข้ามาร่วมตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศโดยตรง เช่น การลงประชามติแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการให้ความเห็นชอบการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ หรือมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของรัฐ

^๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS), “การสัมมนาทางวิชาการเรื่องประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น” (การสัมมนาทางวิชาการ ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร, ๑๓ กันยายน ๒๕๔๔) *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๔ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๔๔): น.๑-๖. http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/serials/Journal_9.pdf.



การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งมีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่จะมีเงื่อนไขว่า สามารถแก้ไขหรือเสนอกฎหมายใด ๆ ได้บ้าง เช่น ในสหรัฐอเมริกา จะมีให้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดภาษี ตำรวจ หรือการใช้อำนาจรัฐ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการใช้อำนาจของรัฐหรือมลรัฐ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัจจุบันความนิยมในการใช้ระบบนี้เริ่มลดน้อยลง

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย แต่รัฐสภาก็เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ จึงเป็นปัญหาว่า ถ้ารัฐสภารับไปแล้วแต่แก้ไขกฎหมายในสาระสำคัญแล้ว แต่มีความแตกต่างจากร่างที่ประชาชนเสนอไป จะควบคุมได้อย่างไรหรือปัญหาที่เกิดขึ้นหรือปัญหาจากกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งอาจจะมีปัญหาเรื่องเนื้อหาของกฎหมายที่อาจจะยังใช้ไม่ได้ ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบเนื้อหา เนื่องจากมุ่งตรวจสอบเพียงเฉพาะรูปแบบเท่านั้น

การยกร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นอาจจะเป็นเรื่องยาก อาจจะมีการศึกษาว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีหน่วยงานของรัฐมาช่วยดูแลในส่วนนี้ให้ประชาชนด้วย

นอกจากนั้น ประชาชนยังน่าจะมีส่วนร่วมในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ อย่างไรก็ตามแม้ข้อกำหนดของรัฐสภานั้น จะเปิดโอกาสให้มีการเรียกประชาชนผู้เสนอกฎหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ แต่ประชาชนก็ไม่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขหรือดำเนินการอื่นใดได้มากนัก นอกจากนี้ น่าจะให้ประชาชนสามารถตัดสินใจให้ความเห็นชอบกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอโดยผ่านกระบวนการประชามติด้วย

ส่วนระบบประชามติของประเทศไทยมีความแตกต่างจากประชามติของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือประชามติของประเทศไทยไม่มีสภาพบังคับรัฐบาล จึงอาจจะเกิดปัญหาการต่อสู้ทางการเมืองได้ นอกจากนี้กระบวนการทำประชามตินั้นก็เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เงินค่อนข้างมาก แต่ยังเป็นกระบวนการเพื่อเสนอคำปรึกษา มิใช่การชี้ขาดโดยประชาชน

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ยังไม่สมบูรณ์นัก มีข้อสังเกตว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นใช้จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๕๐,๐๐๐ คน ในขณะที่การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกึ่งหนึ่งของท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะมีปัญหามากกับท้องถิ่นที่มีประชากรมาก ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจจะต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลักล้านคน ซึ่งมากกว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับชาติเสียอีก

ทั้งนี้ มีร่างกฎหมายที่ประชาชนริเริ่มเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภา ฉบับที่ผ่านเงื่อนไขเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงการผ่านเฉพาะเงื่อนไข มิได้พิจารณาที่เนื้อหา ซึ่งก็อาจจะมีปัญหาได้เช่นกัน จึงสมควรที่จะมีองค์กรหรือหน่วยงานที่พิจารณาเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนด้วย

รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อาริยา อภิปรายว่า รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศนั้น การทำประชามติมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ในขณะที่ผลลัพธ์ออกมานั้นเป็นเพียงคำปรึกษา ที่รัฐบาลจะเชื่อหรือไม่ก็ได้

ปัญหาของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น จำนวนผู้มาเข้าชื่อที่จะต้องใช้จำนวนคนถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ในขณะที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว อาจจะได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเข้ามาไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ขึ้นกับผู้เสนอร่างกฎหมายด้วยความร่วมมือเอาใจใส่ในการประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมายของตนหรือไม่ อีกทั้งงบประมาณประชาสัมพันธ์ ดังนั้น จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือร่วมมือจากผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย

ปัญหาสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ บางครั้งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น สามารถหารายชื่อมาได้ครบแล้ว แต่เมื่อมีการตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย บางคนถูกตัดสิทธิเนื่องจากไม่ได้ไปเลือกตั้ง ถ้าผู้ถูกตัดสิทธิมีจำนวนมากจนรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น มิไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป

ดังนั้น ผู้ดำเนินกระบวนการ จึงควรถามผู้มาเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ด้วยว่าได้ไปเลือกตั้งหรือไม่ และควรหารายชื่อมาให้เกินจากจำนวนที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาบางประการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย เช่น ปัญหาของความหมายคำว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัด กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรส่วนท้องถิ่น และการลักลั่นกันของกฎหมายผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการตัดสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นนับว่ามีความก้าวหน้าอย่างมากในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐาอภิชัย อภิปรายว่า ในบางประเทศมีการตั้งบริษัท ๕๐,๐๐๐ ชื่อคอยให้ความช่วยเหลือในการเสนอกฎหมายหรือการลงประชามติให้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กระบวนการดังกล่าว

มีข้อน่าสังเกตว่า ประชาชนในเมืองยังตื่นตัวเข้าชื่อเสนอกฎหมายน้อย แต่ประชาชนในชนบทกลับให้ความสนใจมากกว่า สิ่งนี้ทำให้เห็นว่า รัฐควรจะต้องเข้ามาช่วยส่งเสริมในจุดนี้ด้วย เช่น การให้ความรู้หรือให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย ตลอดจนส่งเสริมในด้านต่าง ๆ

ส่วนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีขั้นตอนกระบวนการที่ยากมาก จนอาจจะไม่สามารถปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัดที่มีขนาดใหญ่

ข้อเสนอที่แนะนำ คือ การให้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาภาคประชาชน คอยช่วยพิจารณาร่างกฎหมายที่ร่างขึ้นโดยประชาชน รวมทั้งขยายเรื่องที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายเพิ่มเติมขึ้น

การลดจำนวนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้น้อยลง และการกำหนดข้อบังคับของสภาให้มีความชัดเจนว่าจะรับพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอว่าจะพิจารณาภายในกำหนดเมื่อใดอย่างไร

อาจารย์ตระกูล มีชัย อภิปรายว่า ปัญหาของสังคมในปัจจุบันนั้น เกิดจากการที่อำนาจของรัฐอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไป จึงต้องหาทางกระจายอำนาจและกฎหมายที่ให้อำนาจลงไปสู่ระดับท้องถิ่นบ้าง

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น เป็นสิ่งที่ดี แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีการกระจายขององค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลงไปยังประชาชนในท้องถิ่นเลย

อุปสรรคหลายอย่างเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาเรื่องการไม่กระจายความรู้หรือกระจายอำนาจไปในท้องถิ่น เช่น เอกสารประกอบในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น จะต้องใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ในขณะที่บางท้องถิ่นไม่มีแม้แต่เครื่องถ่ายเอกสารทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคไม่อาจดำเนินการได้

นอกจากนั้น อาจจะมีปัญหาว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ อาจจะขัดกับกฎหมายส่วนกลาง ทำให้ใช้บังคับไม่ได้

หลกมิตีเวทิตศน์ : พลวัตลีทธิชุมชน สู่ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” จัดการปัญหาคนอยู่ร่วมกับป่า^๑

กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน เป็นผู้ดำเนินการ เรียนรู้ควบคู่กันไป ไม่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการตัดสินใจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยลำพัง แต่เป็นกระบวนการที่เริ่มต้นตั้งแต่การเรียนรู้ปัญหา วิเคราะห์ปัญหา สร้างความเข้าใจ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ชุมชนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน ซึ่งมีกรณีตัวอย่างในพื้นที่ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการและหัวใจในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างตำบลทาเหนือ อำเภอแม่เอน จังหวัดเชียงใหม่ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบระหว่างหุบเขา ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเข้ามาสัมปทานตัดไม้ รวมไปถึงการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ ส่งผลให้ทรัพยากรในผืนป่าต้นน้ำแม่ทา ในบริเวณตำบลทาเหนือ เริ่มถูกขยายบุกรุกพื้นที่ป่ามากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยปัจจัยภายในที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจภายในและภายนอกชุมชน ภายใต้กระบวนการพัฒนา ทำให้เกิดข้อบัญญัติขึ้นในพื้นที่ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่เอน จังหวัดเชียงใหม่ โดยพบว่าทำให้เกิดกระบวนการสำคัญถึง ๙ ประการ คือ

๑. การทบทวนต้นทุน ระบบข้อมูล การจัดการกลไกการทำงาน ทั้งต้นทุนที่มีอยู่เดิมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ การปฏิบัติการด้านการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นด้านต้นทุน ฐานข้อมูล (Data Base) ที่แสดงถึงพัฒนาการด้านการจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการไฟป่า การจัดการแหล่งน้ำ การจัดการด้านต้นทุนกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน (Functional Base) และต้นทุนทางสังคม (Social Capital Base) เป็นต้นทุนที่สำคัญในการทำให้กระบวนการทำงานในพื้นที่ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง

๒. การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรป่าชุมชน ที่ดินทำกิน การจัดการเหมืองฝายไฟป่า โดยฐานข้อมูลดังกล่าวเป็นผลจากการทำงานของเครือข่ายป่าชุมชนที่ได้รวบรวมการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนไปสู่เรื่องฐานข้อมูลที่มีความชัดเจนมากขึ้น

๓. การเรียนรู้ขั้นตอนและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นที่คณะทำงานที่จะต้องเรียนรู้ให้เข้าใจเป็นลำดับถัดมา เนื่องจากความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการตามบัญญัติของกฎหมาย หลักการของกฎหมาย และการเชื่อมโยงกันของกฎหมาย เป็นสิ่งสำคัญ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกรอบหลักในการเรียนรู้

^๑ โอฟาร อ่องระ, “หลกมิตีเวทิตศน์ : พลวัตลีทธิชุมชน สู่ข้อบัญญัติท้องถิ่น จัดการปัญหาคนอยู่ร่วมกับป่า,” *คมชัดลึก*, ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๘. <https://www.komchadluek.net/news/edu-health/212434>.



๔. การจัดทำระบบฐานข้อมูลชุมชนและทรัพยากร เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อต้องการจะสื่อสารกับภาคีต่าง ๆ ภายนอก

ในระยะแรก การจัดทำข้อมูลของชุมชนใช้เพียงกระดาษ ปากกา เพื่อเขียนแผนที่ทำมือ กฎกติกาในการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์

ในระยะต่อมายุคที่ ๒ เป็นการใช้แผนที่มาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ เป็นฐานในการจัดทำแผนที่จำลองสามมิติ (Model) ใช้ในการนำเสนอการดำเนินการของชุมชน ทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ปัจจุบันมีความก้าวหน้าทั้งเทคโนโลยี และการประสานความร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ ทำให้มีการนำเอาแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแบบสี มาตราส่วน ๑:๔,๐๐๐ กับเครื่องหาตำแหน่งพิกัดดาวเทียมมาใช้ ทำให้ชุมชนทำการปรับปรุงข้อมูลของตนเองและสามารถใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

๕. การตรวจสอบข้อมูล เพื่อให้เกิดความชัดเจนของข้อมูลที่ได้จัดทำเป็นขั้นแรกก่อนที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขในฐานข้อมูล GIS (geographic information system)^๒ หรือระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่ทำงานโดยการป้อนข้อมูลทางภูมิศาสตร์ เช่น ภาพแผนที่ ภาพถ่ายผ่านดาวเทียม ตัวเลข ตัวอักษร ระยะทาง เข้าไปวิเคราะห์ผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้มีความถูกต้องแม่นยำสูง สามารถนำไปประยุกต์ใช้งานได้หลายด้าน GIS มีประโยชน์หลายด้านโดยเฉพาะการจัดการสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง การจัดการระบบสาธารณสุข โดยการคำนวณหาพื้นที่บริเวณที่จะใช้งานจากภาพแผนที่ เช่น การวัดระยะทางในการสร้างถนนหรือการกำหนดจุดบนแผนที่สำหรับงานการวางท่อประปา ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขในฐานข้อมูล GIS ว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์หรือไม่ ประการสำคัญยังถือเป็นการตรวจสอบว่ากฎระเบียบ กติกาการใช้ประโยชน์ได้ถูกละเมิดหรือไม่ ซึ่งตามปกติชุมชนโดยแกนนำจะทำการลาดตระเวนตรวจสอบอยู่เป็นประจำ

๖. การยกย่องข้อบัญญัติ กระบวนการยกย่องข้อบัญญัติ มีวิธีการที่ต้องการให้มีการสนับสนุนจากนักวิชาการเนื่องจากสาระสำคัญที่ต้องมีการเรียนรู้ ตั้งแต่หลักคิด หลักการของ (ร่าง) ข้อบัญญัติ เนื้อหารายละเอียด กลไก วิธีการดำเนินการจะต้องทำไปพร้อมกับการเรียนรู้กฎหมายที่ให้อำนาจ บทบาทหน้าที่ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

^๒ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.), “รายการวันละนิดวิทย์เทคโนโลยีกับสวทช. ตอน GIS คืออะไร ?,” สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.), สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/gis/.



๗. การประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติ และการสนับสนุนร่างข้อบัญญัติของชุมชนประเด็นการจัดประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติ เป็นการกระทำเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบรายละเอียด และได้แสดงความคิดเห็นในเนื้อหาของร่างข้อบัญญัติ เพื่อให้คณะทำงานได้ปรับปรุงตามความเห็นที่เป็นประโยชน์ก่อนนำเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาของสภา

๘. การนำเข้าสู่กระบวนการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๙. ขั้นตอนการขออนุมัติต่อนายอำเภอ เมื่อนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้รับมอบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบ พร้อมบันทึกการประชุมสภา จากประธานสภาแล้ว ก็จะดำเนินจัดทำหนังสือขออนุมัติตามระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากบทเรียนการขับเคลื่อนการเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ได้ส่งผลในทางรูปธรรมที่มีความชัดเจนถึงพลังชุมชนในการปกป้องฐานทรัพยากรที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมและความยั่งยืน

การตรวจสอบลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ด้วยโปรแกรมตรวจสอบลายมืออิเล็กทรอนิกส์*

การลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่มีผลบังคับตามกฎหมายเป็นไปได้อย่างหลากหลาย เช่น แกงไตตราประทับ และเครื่องหมายอื่น ซึ่งแต่ละลักษณะต่างมีองค์ประกอบที่แตกต่างกัน บางครั้งการลงลายมือชื่อวิธีปกติด้วยการเซ็นของบุคคลทั่วไปอาจเกิดปัญหาเรื่องของการปลอมแปลงได้ง่าย อันเนื่องมาจากบุคคลลงลายมือชื่อโดยคำนึงถึงความสะดวกสบายเป็นหลัก ปัญหาดังกล่าวเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่จากสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ที่ต้องตรวจพิสูจน์หลักฐานพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตรวจสอบลายมือชื่อโดยใช้เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ช่วยพิสูจน์หาความจริง บทความนี้ได้เสนอแนวทางการใช้อุปกรณ์การตรวจลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่เรียกว่าโปรแกรมตรวจสอบลายมืออิเล็กทรอนิกส์ไว้เป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับการปฏิบัติงาน

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๗)^๒ และ (๑๐)^๓ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

๑๗๓

๑๗๓

(๗) “เอกสาร” หมายความว่า กระดาษหรือวัตถุอื่นใดซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข ผัง หรือแผนแบบอย่างอื่น จะเป็นโดยวิธีพิมพ์ ถ่ายภาพ หรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งความหมายนั้น

(๑๐) “ลายมือชื่อ” หมายความว่า รวมถึงลายพิมพ์นิ้วมือและเครื่องหมายซึ่งบุคคลลงไว้แทนลายมือชื่อของตน

๑๗๓

๑๗๓”

ดังนั้น ลายมือชื่อหรือลายเซ็น คือ ชื่อหรือสัญลักษณ์แทนชื่อของบุคคลซึ่งบุคคลนั้นลงไว้ในหนังสือหรือเอกสาร เพื่อรับรองหรือแสดงว่าตนเป็นผู้ทำหนังสือหรือเอกสารนั้น และหมายความรวมถึงลายพิมพ์นิ้วมือและเครื่องหมาย ซึ่งบุคคลลงไว้แทนลายมือชื่อของตน เอกสารที่ลงลายมือชื่อ จึงหมายถึงกระดาษหรือวัสดุอื่นใดที่บุคคลได้ทำเครื่องหมายหรือพิมพ์นิ้วมือเป็นสัญลักษณ์แทนลายมือชื่อของบุคคลนั้น

* พิชศาล พันธุ์วัฒนา, “การตรวจสอบลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ด้วยโปรแกรมตรวจสอบลายมืออิเล็กทรอนิกส์,” บทความย่อ, วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๐): ๑๒-๑๗. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/forensic/article/view/187662/131806>.

^๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ประมวลกฎหมายอาญา,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.๗, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=443287&ext=pdf>.

^๓ เรื่องเดียวกัน, น.๘.



การลงลายมือชื่อในเอกสารมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ

ประการแรก เพื่อยืนยันตัวบุคคล

ประการที่สอง เพื่อแสดงว่าบุคคลที่ลงลายมือชื่อเห็นชอบกับข้อความที่ลงลายมือชื่อกำกับไว้ อันเป็นการรับรองเนื้อความในเอกสารว่าถูกต้องแท้จริง ดังนั้น เมื่อบุคคลลงลายมือชื่อในเอกสารใด ก็หมายความว่าได้รับรองข้อความในเอกสารนั้นแล้ว อย่างไรก็ตามหากลายมือชื่อเกิดขึ้นโดยไม่มีเจตนาเขียนขึ้น เพื่อรับรองข้อความก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อรับรองข้อความเอกสารนั้น เช่น การลงลายมือชื่อเพื่อลองปากกาแม่ในกระดาษที่ใช้ ลองปากกาจะมีข้อความอย่างใดก็ไม่ถือเป็น การรับรองข้อความ หรือดารานักแสดงเซ็นชื่อของตนให้แฟนเพลง แฟนละคร แม้ว่ากระดาษที่แฟน ๆ นำมามีข้อความอย่างหนึ่งอย่างใดก็ไม่ถือว่าเป็นการรับรองข้อความนั้น หรือแม้แต่กรณีการปั๊มหัวแม่โป้งมือ หรือปั๊มลายพิมพ์นิ้วมือแทนการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายต้องมีพยาน ลงลายมือชื่อรับรองการปั๊มลายพิมพ์นิ้วมือจำนวน ๒ คน จึงถือเสมือนเป็นการลงลายมือชื่อตามกฎหมาย เรื่องนี้มีตัวอย่างคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๑๕๖/๒๕๔๑^๕

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๙ วรรคสอง^๕ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ลายพิมพ์นิ้วมือ แกงไต ตราประทับ หรือเครื่องหมายอื่นทำนองเช่นว่านั้นที่ทำลงในเอกสาร แทนการลงลายมือชื่อ หากมีพยานลงลายมือชื่อรับรองไว้ด้วยสองคนแล้วให้ถือเสมือนกับลงลายมือชื่อ”

ดังนั้น ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๑๕๖/๒๕๔๑ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติไว้ชัดว่า พยานที่จะรับรองลายพิมพ์นิ้วมือต้องมี ๒ คน ปรากฏว่าตามสัญญากู้ยืมเงินมี ผ. เป็นพยานรับรองลายพิมพ์นิ้วมือของจำเลยเพียงคนเดียว ส่วนโจทก์ลงลายมือชื่อแต่ในช่องผู้ให้กู้เท่านั้น ไม่ได้ลงลายมือชื่อในช่องพยานรับรองลายพิมพ์นิ้วมือ แม้โจทก์จะเป็นผู้เขียนข้อความตามสัญญากู้ยืมเงิน โดยเฉพาะจะได้เขียนข้อความว่า “รอยพิมพ์นิ้วมือ ง.” ไว้ก็ตาม แต่โจทก์มิได้ลงชื่อเป็นพยานรับรอง ลายพิมพ์นิ้วมือของจำเลยด้วย

^๕ สำนักส่งเสริมงานตุลาการ, “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๑๕๖/๒๕๔๑,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๔, <https://deka.in.th/view-27479.html>.

^๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.๗, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๔, <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=567410&ext=pdf>.



ดังนี้ ถือไม่ได้ว่าโจทก์ลงชื่อเป็นพยานรับรองลายพิมพ์นิ้วมือของจำเลย พยานรับรองลายพิมพ์นิ้วมือของจำเลยมีไม่ถึง ๒ คน สัญญากู้ยืมเงินย่อมจะถือเสมือนกับจำเลยลงลายมือชื่อยังไม่ได้ โจทก์จึงฟ้องร้องบังคับคดีแก่จำเลยไม่ได้ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๖๕๓”

“มาตรา ๖๕๓^๖ การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่”

รูปแบบที่ใช้แทนการลงลายมือชื่อยังประกอบด้วย

๑. แกงไต หมายถึง รอยกากบาทหรือขีดเขียนซึ่งบุคคลไม่รู้หนังสือขีดเขียนลงไว้ เป็นสำคัญ เครื่องหมายนี้อาจมีรูปใด ๆ ก็ได้ เช่น เป็นรูปสี่เหลี่ยมกากบาท สามเหลี่ยม ดอกจันหรือรูปรอยอื่นใดที่บุคคลผู้ไม่รู้ หนังสือทำลงไว้ แทนการลงลายมือชื่อ

๒. ตราประทับ หมายถึง รอยตราที่แกะขึ้นเป็นรูปต่าง ๆ เมื่อประทับลงก็เหมือนกันทุกครั้ง เป็นการทำให้แทนการลงลายชื่อ

๓. เครื่องหมายอื่น หมายถึง สิ่งที่ทำขึ้นแสดงความหมาย เช่น เครื่องหมายหรือเครื่องหมายการค้า ดังนั้น เครื่องหมายอื่นทำนองเช่นว่านั้นเป็นการบัญญัติเพื่ออุดช่องว่าง หากว่ามีเครื่องหมายอื่นใดที่เข้าลักษณะของลายพิมพ์นิ้วมือ แกงไต ตราประทับ แต่มีลักษณะทำนองเดียวกันที่ทำลงเอกสารด้วยเจตนาแทนการลงลายมือชื่อ ก็ให้มีผลเช่นเดียวกับการลงลายมือชื่อ ดังนั้น เห็นได้ว่าความหมายการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) เป็นไปได้หลากหลายลักษณะ แต่ในบทความนี้จะเสนอเฉพาะการลงลายมือชื่อในเอกสารโดยตัวบุคคล ซึ่งปัจจุบันแยกออกเป็นการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่ใช้ปากกาหรือหมึกเขียนลงกระดาษหรือวัตถุใด ๆ ที่เป็นเอกสารกับการลงลายมือชื่อในเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

เนื้อเรื่อง

ปัญหาการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่เกิดขึ้นมักเกี่ยวกับการปลอมแปลงเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ลายเซ็นที่มีการปลอมแปลงได้ง่ายมักเป็นการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) จำพวกอักษรย่อ เช่น ชื่อนก ลายเซ็นจะมีลักษณะเป็น น. หรือชื่อกก ก็จะมีชื่อนว่า ก. ซึ่งผู้ที่มีการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ลักษณะนี้ คำนึงเรื่องความสะดวกสบายเป็นหลัก แต่มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาอันเนื่องจากสามารถปลอมแปลง

^๖ เรื่องเดียวกัน, น. ๑๐๘.

ได้ง่าย ต่างจากการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่ปลอมแปลงได้ยาก มีความปลอดภัยมักมีเส้นเยอะตัวัดไปมา มีจุดตัดหลายแห่ง หรือแม้แต่เซ็นเป็นภาพวาด ภาพ ก็ยากต่อการปลอมแปลงได้เช่นกัน (ความหมายตามแนวคำพิพากษา “ลงลายมือชื่อ” ไม่ว่าจะเขียนเป็นภาษาอะไรหรือจะลากเส้นหรือวาดภาพอะไรก็ได้สาระสำคัญคือ “เจตนา” ที่จะให้มันเป็นลายมือชื่อ

ดังนั้น เอกสารที่ลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่ต้องอาศัยหลักนิติวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์ยืนยันผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่อในกระบวนการยุติธรรม คือ เอกสารที่มีการปลอมแปลงลายมือชื่อหรือลายเซ็น ซึ่งมักเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับการเงินธนาคาร โฉนดที่ดิน หนังสือมอบอำนาจ หนังสือสัญญากู้ยืมเงิน หนังสือพินัยกรรม ทั้งนี้ ในประเทศไทยมีตัวอย่างมากมายที่จำต้องอาศัยพยานเอกสารตามหลักนิติวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ตรวจพิสูจน์หลักฐาน

สำหรับพยานหลักฐานตามกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งในส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตรวจสอบพยานเอกสาร ได้แก่ กลุ่มงานตรวจเอกสาร กองพิสูจน์หลักฐานกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตรวจพิสูจน์ลายมือข้อความลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่ต้องตรวจสอบ

ส่วนการปลอมแปลงเอกสารลายมือชื่อ นั้น สามารถแยกได้ ๕ ประเภท ได้แก่

๑. การปลอมโดยวิธี เลียนแบบ
๒. การปลอมโดยลากทาบแบบ
๓. การถูกจับมือให้เขียน
๔. การเขียนขึ้นเองโดยไม่มีตัวอย่าง
๕. การเขียนขึ้นโดยบุคคลหลายบุคคล

กรรมวิธีในการตรวจพิสูจน์ลายเซ็น เป็นส่วนหนึ่งของงานตรวจพิสูจน์พยานเอกสาร (Forensic Document Examination Section) ที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำการตรวจสอบ หรือผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ โดยใช้อุปกรณ์ตรวจสอบชนิดต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่ต้องการให้ตรวจสอบต้องจัดเตรียมเอกสารตัวอย่างที่ส่งตรวจพิสูจน์ประกอบด้วย

๑. ตัวอย่างลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่เคยเขียนไว้เดิมในเอกสารตามสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐและเอกชน เช่น ศาล สถานีตำรวจ ธนาคาร ที่ว่าการอำเภอ ขนส่งไฟฟ้า กรมสรรพากร องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือตำบล

๒. ตัวอย่างลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ที่เขียนต่อหน้าพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ศาลในกระดาศที่มีเส้นบรรทัดจำนวน ๕ หน้ากระดาศเต็มพร้อมการรับรองจากเจ้าหน้าที่ทุกแผ่น

วิธีการตรวจสอบพิสูจน์ลายเซ็นโดยผู้เชี่ยวชาญจะเริ่มจากตรวจดูทุกลายเส้นเพื่อหาเอกลักษณ์ การเขียนของแต่ละตัวบุคคล ซึ่งธรรมชาติของคนทั่วไปการเขียนชื่อเดียวกันซ้ำ ๆ จะเขียนได้ไม่เหมือนกัน มีความผิดเพี้ยนไปบ้างแต่ก็จะมีลักษณะเด่นที่คล้ายคลึงกันอยู่เสมอ อันเป็นผลจากการถูกหล่อหลอม ลักษณะการเขียนตั้งแต่เล็กจนโต

หลักของการตรวจสอบลายมือชื่อหรือลายเซ็น คือ การศึกษาคุณสมบัติของการเขียน และรูปลักษณะของตัวอักษรของลายมือชื่อเขียนข้อความหรือลายมือชื่อที่เป็นปัญหาและตัวอย่าง โดยละเอียด แล้วใช้เปรียบเทียบกัน โดยปกติการบังคับกล้ามเนื้อของมนุษย์ให้เขียนหนังสือหรือสิ่งใด ๆ ในเอกสารจะไม่มี ความเที่ยงตรงเหมือนกับเครื่องจักร ดังนั้นการเปรียบเทียบลายมือปัญหาและตัวอย่าง จึงสามารถที่จะกระทำได้แต่ต้องอาศัยปริมาณการเขียนจำนวนหนึ่งเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบ ดังนั้น การวิเคราะห์ในขั้นต้นควรจะทำให้ได้ปริมาณมากที่สุดตามความเหมาะสมของลักษณะตัวอย่าง ที่แบ่งได้ ๒ ประเภท

๑. ตัวอย่างลายมือที่เคยเขียนไว้เดิมก่อนเกิดเหตุ ตัวอย่างลายมือที่เคยเขียนไว้เดิมก่อนเกิดเหตุ ซึ่งเป็นตัวอย่างลายมือที่เจ้าของลายมือเขียนไว้ในเอกสารใด ๆ ก่อนที่จะเกิดปัญหาขึ้น เช่น ลายมือ ในสมุดบันทึก จดหมายคำร้องขอบัตรประชาชน บัญชีทะเบียนสมรส คำขอเปิดบัญชีธนาคาร บัญชีรับบัตร เอทีเอ็มหรือบัตรเครดิต ทั้งนี้ ข้อดีของตัวอย่างลายมือประเภทนี้จะได้ลายมือที่เป็นลายมือปกติ ของเจ้าของลายมือ และระยะเวลาของการเขียนอาจใกล้เคียงกับลายนิ้วมือในเอกสารปัญหา มากกว่า ส่วนข้อเสีย คือ ถ้าเป็นตัวอย่างลายมือเขียนข้อความและตัวอักษรในตัวอย่างอาจจะไม่ตรงกับข้อความ ในเอกสารปัญหาที่จะตรวจเปรียบเทียบ ทำให้การตรวจพิสูจน์ทำได้ลำบากและใช้เวลามาก ตัวอย่างประเภทนี้จึงควรหาให้ได้มากที่สุดเพื่ออำนวยความสะดวกการตรวจพิสูจน์

๒. ตัวอย่างลายมือที่เขียนขึ้นใหม่ ส่วนตัวอย่างลายมือที่เขียนขึ้นใหม่ในทางปฏิบัติ ปกติจะให้เจ้าของลายมือเขียนลงกระดาษเปล่า ต่อหน้าพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีวิธีปฏิบัติ ดังนี้

๒.๑ จัดอุปกรณ์การเขียนให้เหมือนกับเอกสารปัญหา เช่น หากลายมือปัญหาเขียนด้วยปากกาหมึกซึมบนกระดาษที่มีเส้นบรรทัดก็ควรให้ผู้เขียนลายมือตัวอย่างใช้ปากกาหมึกซึมลงบนกระดาษเปล่าที่มีเส้นบรรทัด

๒.๒ ให้เขียนตามคำบอกโดยไม่ต้องบอกตัวสะกดการันต์

๒.๓ ให้เขียนข้อความให้ตรงกับลายมือปัญหา

๒.๔ ให้เขียนตัวอักษรประเภทเดียวกับลายมือปัญหา เช่น ลายมือหวัดก็ต้องเขียนลายมือหวัด ลายมือบรรจงก็ต้องให้เขียนบรรจง

๒.๕ ให้เขียนซ้ำกันให้เต็มหน้าประมาณ ๕ หน้ากระดาษ

๒.๖ กรณีสังเกตเห็นตัวอย่างลายมือเขียนแตกต่างกับลายมือปัญหามากควรให้เขียนทั้งมือซ้ายและมือขวา แล้วเขียนกำกับแต่ละแผ่นด้วยว่าใช้มือข้างไหนเพื่อนำไปใช้วิเคราะห์ได้ถูกต้อง

สำหรับวิธีการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อ (ลายเซ็น) โดยใช้อุปกรณ์ตรวจสอบชนิดต่าง ๆ มีหลากหลายประเภทตามแต่การใช้ เพื่อตรวจสอบลายเซ็นนั้น เช่น บุคคลทั่วไปสามารถใช้ Mass Check Singature Machien Ap-๘๐๘ หรือเครื่องส่องไฟแบล็กไลท์ (Backlight) เพื่อตรวจสอบลายเซ็นที่อยู่ด้านหลังสมุดบัญชีธนาคารซึ่งขณะนี้ก็มีแอปพลิเคชันให้ลงโปรแกรมได้ หรือเครื่องจับผิดหมึกลายเซ็น SERS Chips เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจวัดสารเคมี ด้วยเทคนิค Raman Spectroscopy IBM Sametime Community Server โปรแกรมที่ใช้ตรวจสอบความถูกต้องของลายเซ็น โปรแกรม Similan POD (Point of Delivery) ที่สามารถสำเนาลายเซ็นแบบดิจิทัล เครื่องวิเคราะห์สารเคมีทางวิทยาศาสตร์ Atomic Absorption Spectrophotometer ที่สามารถประยุกต์ใช้ ในงานนิติวิทยาศาสตร์กับการตรวจชนิดของหมึกที่เขียนบนเอกสารของกลาง Microsoft Visual Basic โดยใช้ทฤษฎี Dynamic Time Warping (DTW) ร่วมกับทฤษฎี Extended R-Square (ER๒) เชื่อมกับโปรแกรม MATLAB และใช้ Microsoft Access ๒๐๐๗ เก็บฐานข้อมูลเพื่อใช้ยืนยันตัวบุคคล หรือโปรแกรมตรวจสอบลายเซ็นมืออิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature Detection) ที่ใช้เปรียบเทียบลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ดังนั้น ในบทความนี้จึงยกตัวอย่างการทำงานโปรแกรมตรวจสอบลายมืออิเล็กทรอนิกส์ที่อธิบายรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

การทำงานโปรแกรมตรวจสอบลายเซ็นมืออิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature Detection) เริ่มจากการบันทึกการลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) และข้อมูลที่จำเป็นโดยใช้ Pen Tablet จากนั้นทำการเซ็นชื่อแล้วจึงทำการเปรียบเทียบโดยโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้หลักการเปรียบเทียบ จำนวน ๔ วิธี

๑. หลักการแผนที่ (Map)
๒. หลักการนับจำนวน (Dot)
๓. หลักการหาความยาวรวมของลายเซ็น (Length)
๔. หลักการหาค่าความชัน (Slope)

๑. การเปรียบเทียบโดยใช้หลักการแผนที่ (Map) หลังจากเซ็นชื่อลงในพื้นที่สำหรับลงลายมือชื่อ จะได้เป็นค่า Pixel โดยใช้ตัวแปร i และ j เก็บค่าเป็นค่าพิกัด เมื่อทำการเซ็นชื่อเสร็จโปรแกรมจะสร้างตารางขึ้นมาทับพื้นที่การลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ขนาด ๕๐×๕๐ ซึ่งจะทำให้การเก็บค่าว่าในช่องนั้นมีเส้นลากเส้นผ่านหรือไม่ ถ้าผ่านก็จะนับค่าโดยไม่สนใจว่าจะผ่านพื้นที่นั้น ๆ ก็ครั้ง หลังจากนั้นจะนำค่าของจำนวนช่องที่ได้เปรียบเทียบกับลายเซ็นที่มีอยู่ในข้อมูล

๒. การเปรียบเทียบโดยใช้หลักการนับจำนวน (Dot) หลังจากเซ็นชื่อ โปรแกรมจะทำการเก็บค่าจำนวนของ dot เป็นแบบพิกัด (x, y) โดยค่าจำนวน dot ขึ้นอยู่กับความเร็วที่ใช้ลงลายมือชื่อ (ลายเซ็น) ของแต่ละบุคคลดังกล่าว คือ ถ้าบุคคลใดที่ลงลายมือชื่อช้า โปรแกรมก็จะทำการวนรอบมาเก็บค่าของจำนวน dot ได้มาก แต่ถ้าลงลายมือชื่อเร็วจำนวน dot ที่ออกมาจะได้ค่าน้อย หลังจากนั้นจะนำค่าของจำนวน dot มาเปรียบเทียบกับ การลงลายมือชื่อหรือลายเซ็นบุคคล

๓. การเปรียบเทียบโดยใช้หลักการหาความยาวรวม (Length) เป็นการหาความยาวระหว่างจุด เพื่อให้ได้ความยาวรวมของลายมือชื่อ (ลายเซ็น) โดยจะใช้จำนวนจุดที่เก็บค่าไว้ มาหาค่ารวมเมื่อได้ค่าความยาวรวมจะนำไปเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น ๆ เช่นกัน โดยสูตรการหาความยาวรวมที่ใช้ คือ ความยาว $= \sqrt{(X๑-X๒)^2 + (Y๑-Y๒)^2}$

๔. การเปรียบเทียบโดยใช้หลักการหาค่าความชัน (Slope) ในทุก ๆ ครั้งที่มีการเปลี่ยนทิศทางของลายเซ็นจะนำมาคิดค่า slope โดยค่าของ slope ที่ได้จะนำมาคิดว่าเป็นค่าบวกหรือค่าลบ แล้วเก็บค่าที่ได้ไว้ ถ้าค่าที่ออกมาเป็นค่าเป็นศูนย์จะไม่นำมาคิดเพราะถือว่าลายเซ็นยังไม่มี การเปลี่ยนทิศทาง เมื่อได้ค่า slope เรียบร้อย จะนำมาเปรียบเทียบกับลายเซ็น เมื่อได้ผลการเปรียบเทียบทั้ง ๔ หลักการ จะกำหนดเงื่อนไขว่าค่าที่ออกมาต้องไม่ต่ำกว่า ๙๐-๑๑๐% ยกเว้นหลัก slope ที่ค่าต้องอยู่ระหว่าง ๗๐-๑๓๐% หากค่าหนึ่งค่าใดไม่ตรงที่กำหนดข้อมูลจะไม่แสดงผลวิเคราะห์ และหากว่าผลของค่าตรงกำหนด โปรแกรมจะนำค่าทั้ง ๔ รวมกัน และเฉลี่ยอีกครั้งก่อนจะแสดงผล การแสดงผลจะแสดงข้อมูลของบุคคลที่มีผลการเปรียบเทียบที่มีค่าใกล้เคียงกับลายเซ็นที่บันทึก

อย่างไรก็ดี นอกจากหลักการทั้งสี่ที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบลายเซ็นเพื่อตรวจสอบความเป็นบุคคล ผู้ใช้ยังสามารถเพิ่มหลักการอื่นเข้าไปในตัวโปรแกรมได้ตามแต่ความรู้ความสามารถ เพื่อเพิ่มความสมบูรณ์และความน่าเชื่อถือของโปรแกรมการวิเคราะห์ให้มากยิ่งขึ้น

ภาคผนวก

- : สำเนาหนังสือสภาผู้แทนราษฎร
ตอนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๐๒๗๙ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
- : ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)
- : บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- : บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
(นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

สำเนา
หนังสือสภาผู้แทนราษฎร
ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๐๒๗๙
ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.

(๑)

“วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน”

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขรับ 6998
วันที่ 10 ก.ย. 2564
เวลา 9.00 น.

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๐๕๗๙



สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ กันยายน ๒๕๖๔

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

ฉะนั้น จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๖

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายชวน หลีกภัย)

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๕๗๑๔ วันที่ 10/๙/๒๕๖๔
เวลา 09.10 น. น.ต.ท.
สำนักการประชุม

กลุ่มงานนิติคดี
รับที่ ๔ (ค) / ๒๕๖๔
วันที่ ๑๐ / ก.ย. / ๒๕
เวลา ๐๙.๒๑ น.
สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

สารบบ

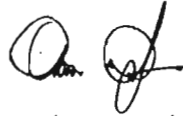
ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.
ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัตินี้สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔

ว่าที่ ร.ต.ต.



(อาพิชิต์ สุขะนันท์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(๔)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

(นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

(๖)

“ประธานสภาท้องถิ่น” หมายความว่า ประธานสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้กระทำได้ แต่หากเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๒

มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวนตามวรรคสอง

การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสี่

มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องต้องประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารที่มีชื่อ ชื่อสกุล และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน

(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

ในกรณีที่ผู้ร่วมเข้าชื่อถอนการเข้าชื่อหรือตายภายหลังจากประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่

มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ และประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ (๒) ให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อตามมาตรา ๗ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า หรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง

จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง วิธีการประกาศเชิญชวน และระยะเวลาดำเนินการของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องตามวรรคสอง จะกำหนดให้เกินสิบคนมิได้

ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวตนบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

มาตรา ๑๐ ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีไขสาระสำคัญ

มาตรา ๑๑ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ประธานสภาท้องถิ่นอาจมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

ในกรณีที่มีการตรวจพบที่มีการปลอมลายมือชื่อ เมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย ได้ตรวจสอบตามมาตรา ๑๑ แล้ว พบว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอตามมาตรา ๘ เป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องตามมาตรา ๘

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาให้คำรับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้คำรับรองให้แจ้งเหตุผลของการไม่ให้คำรับรองด้วย

มาตรา ๑๓ ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ โดยให้สภาท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา ๘ (๓) ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด

มาตรา ๑๔ บรรดาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ (๓) ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งก็ได้

มาตรา ๑๖ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ปฏิบัติตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๑ วรรคสาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว

ในกรณีที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม สั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว

มาตรา ๑๗ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๘ ให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนด

มาตรา ๑๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....
.....
ถูกต้องตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

วิมลดา วิเศษชัย

(นางปิยะนาถ รอดมัย)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑

สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๑) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องและต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยต้องมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อได้ (ร่างมาตรา ๖) อย่างไรก็ตาม การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะกระทำมิได้ในเรื่องดังต่อไปนี้

- ๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- ๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม
- ๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๔) การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ร่างมาตรา ๕)

(๒) ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวนไม่เกินสิบคนสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อหรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณีได้ (ร่างมาตรา ๘) โดยในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อ ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการและข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๙)

๒.๒ คำร้องและการตรวจสอบเอกสาร

(๑) คำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

- ๑) เอกสารที่มีชื่อ อายุ ที่อยู่ และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ
- ๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อจำนวนไม่เกินสิบคน
- ๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่ามีสิทธิเข้าชื่อ และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

นอกจากนี้ การถอนการเข้าชื่อของผู้เข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว หรือหากผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่ (ร่างมาตรา ๗)

(๒) ประธานสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของคำร้อง และเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วน เว้นแต่กรณีการปลอมลายมือชื่อ ให้ยุติการดำเนินการและร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อไป (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๓ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ โดยสภาท้องถิ่นต้องแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อเป็นกรรมการวิสามัญด้วยจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน (ร่างมาตรา ๑๑)

๒.๔ การยืนยันร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องตกไป

ผู้แทนของผู้เข้าชื่อสามารถยืนยันให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องตกไป เพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่นภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง (ร่างมาตรา ๑๒)

๒.๕ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ปลอมลายมือชื่อ

กำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลสั่ง (ร่างมาตรา ๑๓)

๒.๖ บทเฉพาะกาล

(๑) กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๔)

(๒) กำหนดบทเฉพาะกาลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๑๕)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. จะส่งผลให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายในกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยลดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเหลือจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวนไม่เกินสิบคนสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อ หรือให้ดำเนินการทั้งสองกรณีได้

คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.
(นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามข้อ ๑๑๐ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. จำนวน ๑๕ มาตรา มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังต่อไปนี้

๒.๑ ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (ร่างมาตรา ๓)

๒.๒ กำหนดนิยาม และแก้ไขเพิ่มเติมนิยาม คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” “ผู้บริหารท้องถิ่น” “ประธานสภาท้องถิ่น” และ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เพื่อให้เกิดความชัดเจน (ร่างมาตรา ๔)

๒.๓ กำหนดคุณสมบัติและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า โดยไม่จำกัดประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอ (ร่างมาตรา ๕)

๒.๔ กำหนดเอกสารในการเข้าชื่อที่ต้องยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๖)

๒.๕ กำหนดให้ผู้เข้าชื่อสามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติให้ หรือดำเนินการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อ หรือขอให้ดำเนินการให้ทั้งสองกรณี (ร่างมาตรา ๗)

๒.๖ กำหนดห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการและข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อ เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ (ร่างมาตรา ๘)

๒.๗ กำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง หากเห็นว่าไม่ถูกต้อง ให้แจ้งผู้แทนผู้เข้าชื่อเพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง เว้นแต่ความไม่ถูกต้องเกิดจากการปลอมลายมือชื่อ ให้ยุติการดำเนินการ (ร่างมาตรา ๙)

๒.๘ กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยมีผู้แทนของผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองคนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย โดยต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๙ กำหนดให้กรณีที่ร่างข้อบัญญัติต้องตกไปเพราะเหตุอายุสภาท้องถิ่นหรือยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายใน ๑๒๐ วันนับแต่มีการเรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรก ผู้แทนของผู้เข้าชื่อได้ยืนยันเป็นหนังสือให้พิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นโดยเร็ว (ร่างมาตรา ๑๑)

๒.๑๐ กำหนดฐานความผิดของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อ (ร่างมาตรา ๑๒)

๒.๑๑ กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรับรองการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ (ร่างมาตรา ๑๓)

๒.๑๒ กำหนดให้มีการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๔)

๒.๑๓ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑๕)

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ



“การตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา”

“มาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๘๑)

ออกแบบโดย : สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๐ ๒๘๓๑ ๙๔๑๙, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕

