



สถาบันพระปกเกล้า
King Prajadhipok's Institute

วิเคราะห์ ร่างกฎหมาย

บทวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

QR Code

บทวิเคราะห์ร่างกฎหมาย



อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อนึ่ง ความคิดเห็นในเอกสารเป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34
สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว

บทสรุป

สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย (Right of (legislative) initiative) มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยรับรองสิทธิในการเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติ และในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น และหากกล่าวโดยเฉพาะการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็มี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขรายละเอียดต่าง ๆ ในการใช้สิทธิของประชาชน แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายมากำหนดในรายละเอียดโดยไม่ได้เชื่อมโยงกับแนวคิดพื้นฐานและเชื่อมโยงกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านอื่น ๆ จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปจากแนวคิดหลักการที่เป็นสาระสำคัญหลักของ “สิทธิในการริเริ่ม” (Right of initiative) การริเริ่มเป็นสิทธิในเชิงรุก (Active) ซึ่งหมายความว่า ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มในการใช้สิทธิในด้านต่าง ๆ แต่เมื่อมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสิทธิดังกล่าวกลับมีสภาพและคุณลักษณะที่เป็น Passive หรือ ถูกตีกรอบ ถูกทำให้เป็นภาระมีอุปสรรคต่าง ๆ ดังมีตัวอย่างต่าง ๆ ให้เห็นมากมาย

จากการศึกษา “ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.” โดยเปรียบเทียบกับเนื้อหา และผลการบังคับใช้ในทางปฏิบัติภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า โดยเนื้อหาและขั้นตอนตามร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. มีความก้าวหน้าทั้งในแง่ความชัดเจนของเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และการกำหนดกลไก ขั้นตอนที่ทำให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. สามารถที่จะทำให้การเข้าถึงสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองไว้มีโอกาสเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอยในการใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาตั้งแต่พ.ศ. 2540 นับแต่การรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก นอกจากการต้องรีบเร่งในการทำให้ “ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.” ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ยังต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ อีกมากมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำเอากฎหมายไปสู่การปฏิบัติและบังคับใช้ได้จริง อาทิเช่น การสร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะเอื้อหรือส่งเสริมสิทธิตามกฎหมายของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อสภาท้องถิ่น การพัฒนาระบบการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการใช้แรงจูงใจเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แทนการควบคุมบังคับบัญชา เป็นต้น



สารบัญ

บทสรุป.....	๗
สารบัญ.....	ค
1. เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	1
2. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของต่างประเทศ	1
3. ปัญหาและอุปสรรคของพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	9
4. การเปลี่ยนแปลงระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.	10
5. ข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น	12
บรรณานุกรม.....	14
ภาคผนวก	15





การศึกษาวิเคราะห์

“ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.”

1. เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

โดยกรอบสาระสำคัญหลักมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 254 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติได้เพิ่มเติมกระบวนการที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมากขึ้น ดังนั้น ควรที่จะเพิ่มเติมข้อความเพื่อสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน ด้วยการเพิ่มเติมข้อความ “...การสนับสนุน ...” ดังมีข้อความตามที่ปรากฏในส่วนของเหตุผลของการมีพระราชบัญญัตินี้

“โดยที่มาตรา 254 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

2. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของต่างประเทศ

การเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมาย ทั้งกฎหมายในระดับชาติ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือจะเป็นการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น (by law) เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในทางการเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะของสิทธิในทางการเมืองที่เป็นการมีส่วนร่วมทางตรงหรือโดยตรงของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองโดยอ้อม ที่ทำผ่านผู้แทนของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรงของประชาชน สามารถที่จะดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น

1. การใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ Right to Know , Right to public information
2. การใช้สิทธิเพื่อเสนอความคิดเห็นสาธารณะ หรือที่เรียกว่า ประชาพิจารณ์ (public hearings)
3. การใช้สิทธิประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติ (referendum) ในเรื่องสำคัญ ๆ ที่รัฐต้องการความเห็นของประชาชนของทั้งประเทศ อาทิเช่น การประชามติร่างรัฐธรรมนูญ





ร่างกฎหมาย การจะเข้าหรือไม่เข้าทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงสกุลเงินของประเทศ ฯลฯ

4. การใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (initiative process) หรือ ที่เรียกว่า Right to initiative และในรายละเอียดของ Right to initiative ในหลาย ๆ ประเทศ ยังมีความหมายลึกและครอบคลุมไปถึง “ สิทธิในการริเริ่ม....” ในการใช้สิทธิในด้านอื่น ๆ ด้วย มิได้จำกัดเฉพาะสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น เช่น สิทธิในการริเริ่มเสนอวาระสาธารณะ (Agenda initiative) สิทธิในการระงับยับยั้ง (Abogative initiative) สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มีการลงประชามติ (Referendum initiative) เป็นต้น
5. การใช้สิทธิของประชาชนเข้าชื่อถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น (Recall)

สำหรับประเทศไทยพัฒนาการของการมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยทางตรงมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มากบ้างน้อยบ้างตามระดับความเป็นประชาธิปไตยของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹ กำหนดช่องทางที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการใช้สิทธิทางตรง ดังนี้

1. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ

ตามมาตรา 41 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

“(1) ได้รับความทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. สิทธิในการมีส่วนร่วมโดยการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามมาตรา 43 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

“(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และ

ตามมาตรา 41 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) พ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ”

¹ สรุปรจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560





3. สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมาย

ตามมาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย “(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” และ

ตามมาตรา 254 “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

4. สิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ

มาตรา 256 “ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

นอกจากสิทธิโดยตรงที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อที่จะเสนอกฎหมายและนโยบายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกหลายเรื่อง หลายประเด็น ดังนี้

5. สิทธิเพื่อเสนอความคิดเห็นสาธารณะ

มาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

กรณีสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ มีหลายลักษณะ โดยจากการศึกษาข้อมูลในภาพรวมเบื้องต้น สามารถที่จะจัดกลุ่มออกเป็นกลุ่มๆดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มประเทศที่ประชาชนไม่มีสิทธิใด ๆ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ว่าจะในระดับใด ๆ

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะในระดับรัฐสภา ซึ่งมีอยู่

25 ประเทศ





กลุ่มที่ 3 กลุ่มประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะในระดับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดมีอยู่ 6 ประเทศ

กลุ่มที่ 4 กลุ่มประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในหลายระดับ มีทั้งหมด 17 ประเทศ

และในแต่ละกลุ่มก็สามารถที่จะแบ่งได้ตามความกว้างแคบของสิทธิในการเข้าชื่อกฎหมาย หรือ

- ตามระดับความยากง่ายในการใช้สิทธิ หรือตามลำดับความสำคัญของสิทธิในการเข้าชื่อของประชาชนกับอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร หรือ สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสามารถพิจารณาจากตารางแสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรงของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ และรวมถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังต่อไปนี้

		Legislative in. (สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย)			Agenda in. (สิทธิในการเสนอวาระสาธารณะ)			Referendum in. (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มีการลงประชามติ)			Abogative in. (สิทธิในการระงับยับยั้ง)			Recall in. (สิทธิในการถอดถอน)		
		ระดับท้องถิ่น	ระดับภูมิภาค	ระดับชาติ	ระดับท้องถิ่น	ระดับภูมิภาค	ระดับชาติ	ระดับท้องถิ่น	ระดับภูมิภาค	ระดับชาติ	ระดับท้องถิ่น	ระดับภูมิภาค	ระดับชาติ	ระดับท้องถิ่น	ระดับภูมิภาค	ระดับชาติ
South America	Argentina	*	*		*	*	*	*	*			*		*	*	
	Bolivia	*		*			*					*		*	*	*
	Brazil				*	*	*									
	Canada	*	*			*		*	*						*	
	Colombia	*	*	*	*	*	*				*	*	*	*	*	
	Costa Rica			*			*									
	Cuba						*							*		
	Ecuador	*	*	*			*						*	*	*	*
	Guatemala	*	*					*	*		*	*		*	*	
	Honduras						*									*
	Mexico						*			*						
	Nicaragua	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*		*	*	
	Panama			*			*									
	Paraguay															*
	Peru						*									
United States	*	*	*			*						*	*	*		
Uruguay			*									*				
Venezuela			*										*	*	*	





		Legislative in. (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda in. (สิทธิในการเสนอวาระ สาธารณะ)			Referendum in. (สิทธิในการริเริ่มเพื่อให้มี การลงประชามติ)			Abogative in. (สิทธิใน การระงับยับยั้ง)			Recall in. (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	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Asia	Georgia	*		*			*				*	*	*			
	Japan			*	*	*	*									
	Kyrgyzstan	*												*	*	
	Philippines						*									*
	Taiwan						*									
	Thailand	*		*										*	*	*
	Turkmenistan				*	*	*	*		*						

		Legislative in. (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda in. (สิทธิในการ เสนอวาระสาธารณะ)			Referendum in. (สิทธิ ในการริเริ่มเพื่อให้มีการลง ประชามติ)			Abogative in. (สิทธิในการ ระงับยับยั้ง)			Recall in. (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	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Pacific Islands	Australia	*	*													
	Marshall Islands															*
	Kiribati															*
	Federated States of Micronesia			*												*
	New Zealand								*							
	Palau			*								*				*

		Legislative in. (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda in. (สิทธิในการ เสนอวาระสาธารณะ)			Referendum in. (สิทธิ ในการริเริ่มเพื่อให้มีการลง ประชามติ)			Abogative in. (สิทธิในการ ระงับยับยั้ง)			Recall in. (สิทธิในการ ถอดถอน)		
		ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Africa	Benin						*									*
	Botswana						*									
	Burkina Faso			*			*									
	Cape Verde			*			*				*					
	Congo						*									
	Ethiopia			*												
	Ivory Coast												*	*	*	
	Kenya			*			*									
	Liberia			*			*									*
	Niger						*									
	Togo			*			*									*
Uganda			*			*									*	





		Legislative in. (สิทธิในการริเริ่มเสนอ กฎหมาย)			Agenda in. (สิทธิในการ เสนอวาระสาธารณะ)			Referendum in. (สิทธิ ในการริเริ่มเพื่อให้มีการลง ประชามติ)			Abogative in. (สิทธิใน การระงับข้อแย้ง)			Recall in. (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	ระดับ ท้องถิ่น	ระดับ ภูมิภาค	ระดับ ชาติ
Europe	Albania			*			*			*						*
	Andorra	*	*		*	*		*	*		*			*	*	
	Austria			*			*									
	Belarus				*		*									
	Bulgaria			*			*									*
	Croatia	*		*	*		*			*						
	Czech Rep.	*		*									*			
	Denmark						*									
	Estonia				*	*	*	*	*							
	Finland	*		*			*							*	*	
	France	*					*				*		*			
	Germany			*												
	Netherlands				*	*	*	*								
	Hungary	*														
	Italy						*						*			
	Liechtenstein	*		*			*						*			
	Latvia	*	*		*	*	*				*		*			
	Lithuania			*			*						*			*
	Macedonia			*			*									
	Malta			*			*									
	Moldovia	*					*						*			
	Montenegro												*			
	Norway			*			*							*	*	*
Poland						*			*							
Portugal				*	*	*										
Romania	*					*							*	*		
Russia						*				*						
San Marino	*															
Serbia			*			*										
Slovakia			*												*	
Slovenia			*			*						*				
Spain			*	*		*										
Sweden				*	*	*	*									
Switzerland	*	*	*							*	*	*	*	*	*	
Ukraine			*													

คัดลอกและแปลบางส่วนจาก Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative โดย Pau Alarcón (UPF) Patricia García-Espín (UPO) Yanina Welp (UZH) Joan Font (IESA) October, 2018 หน้า 21- 23²

² <https://www.oidp.net/docs/repo/doc482.pdf> เข้าถึงได้เมื่อวันที่ 17 ก.พ. 2564





จากการศึกษาเปรียบเทียบภายใต้ข้อจำกัดของการเข้าถึงแหล่งข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของต่างประเทศ มีข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

1. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น เป็นสิทธิที่จะต้องมีกฎหมายรับรองและกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้สิทธิที่มีความเป็นทางการสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิทางตรงในทางการเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการแสดงความเห็นสาธารณะ และการประชาคมติ ทั้งนี้เนื่องจาก การใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น (และรวมถึงการใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายในระดับอื่น) ต้องการผลผูกพันในทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของการใช้สิทธิ

2. สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว มีเพียงไม่กี่ประเทศ (จากตารางเปรียบเทียบเท่าที่ปรากฏมีอยู่เพียง 6 ประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ประเทศคาซัคสถาน ประเทศฮังการี ประเทศมอลดาเวียโรมาเนีย ประเทศซานมาริโน และประเทศฝรั่งเศส) ในขณะที่ประเทศซึ่งรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศหรือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาในระดับประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้น 42 ประเทศ ดังนั้น จึงทำให้การศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น จึงเป็นไปได้โดยมีข้อจำกัดหรือค่อนข้างจะเป็นกรณีเฉพาะเจาะจง จะสามารถทำได้แต่ในเชิงกระบวนการขั้นตอนและขอบเขตของการใช้สิทธิในทางกฎหมาย

3. จากข้อสังเกตในข้อ 1 ขั้นตอนในการใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มีโครงสร้างและกระบวนการ ขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

3.1 มีกฎหมายกำหนดกรอบและขอบเขตการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในด้านใดบ้าง ในระดับใดบ้าง อย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะต้องเป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเท่านั้น ถ้าเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นก็ต้องเป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เท่านั้น เป็นต้น

3.2 การกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ และด้วยกระบวนการอย่างไร รวมถึงรูปแบบและการดำเนินการต่าง ๆ ก่อนที่จะถึงขั้นตอนในการรวบรวมรายชื่อ

3.3 การจัดทำเอกสารรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะนำไปสู่การรณรงค์เพื่อเสนอต่อประชาชนที่สนใจร่วมกันเข้าชื่อ

3.4 จำนวนประชาชนที่จะต้องรวบรวมรายชื่อ รวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับขอบเขตในเชิงสิทธิของประชาชนที่จะใช้สิทธิในการเสนอชื่อ คุณสมบัติของผู้ที่จะใช้สิทธิ รวมถึงระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องทั้งหลาย





3.5 ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ ของการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย ทั้งในขั้นตอนก่อนที่จะเสนอเข้าสู่สภาและระยะเวลาของขั้นตอนต่าง ๆ ภายหลังจากที่ร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเข้าสู่สภาแล้ว

3.6 มาตรการในการส่งเสริมหรือสนับสนุนเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการใช้สิทธิทางตรงของประชาชน

3.7 การดำเนินการในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภา ที่จะใช้อำนาจพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอเป็นร่างกฎหมายได้มากน้อย กว้างแคบ ได้อย่างไรบ้าง

3.8 ผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในลำดับต่อ ๆ มาภายหลังจากที่ร่างกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณาของสภา หรือ ภายหลังจากที่ร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากสภา

3.9 การประกาศและการบังคับใช้กฎหมาย

4. จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของบางประเทศที่มีการพัฒนาทำให้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายเป็นจริงและเป็นการทำให้การมีส่วนร่วมทางตรงในทางการเมืองเป็นจริงในเชิงเนื้อหา จะพบว่ามีการนำเอาสิทธิในทางการเมืองในด้านอื่นมาเสริมกระบวนการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายด้วย อาทิ เช่น การนำเอากระบวนการประชามติมาเสริมกระบวนการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย เพื่อเป็นการยืนยันร่างกฎหมายนั้น ๆ และหากผลจากการลงประชามติปรากฏว่ามีผลเป็นการยืนยันสนับสนุนร่างกฎหมายที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของสภา ในกรณีเช่นนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะกลายเป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งสภาได้ให้ความเห็นชอบ

5. มีประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะต้องศึกษาในเชิงลึกต่อไปว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการเข้าชื่อในการเสนอกฎหมาย จะมีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเป็นอย่างไร เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกิดจากความต้องการของประชาชนและประชาชนร่วมกันผลักดันจนสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเป็นกฎหมาย ซึ่งทำให้ได้กฎหมาย(ข้อบัญญัติท้องถิ่น)ที่มีคุณลักษณะที่เป็นกฎหมายที่ดี (good law)³ เนื่องจากเป็นกฎหมาย(ข้อบัญญัติท้องถิ่น)ที่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติ (ในระดับท้องถิ่น)ที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ และเมื่อเป็นกฎหมายที่มีคุณลักษณะของกฎหมายที่ดีอันเนื่องมาจากเป็นไปตามความต้องการของประชาชนก็难怪จะทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

³ โปรดดูรายละเอียดใน “การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)” ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ในหนังสือ “๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” , สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2538) หน้า 330





3. ปัญหาและอุปสรรคของพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ใช้บังคับมาเกือบ 20 ปี และเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศ พบว่ามีการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่นน้อยมาก และจากการศึกษาพบว่า มีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มากมายดังต่อไปนี้⁴

1. ปัญหาอุปสรรคจากการขาดความรู้ความเข้าใจทั้งของประชาชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2. ปัญหาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะริเริ่มกระบวนการจะต้องรับภาระในด้านต่าง ๆ มากมาย และไม่มีกลไกในสนับสนุนทำให้การใช้สิทธิเป็นไปได้โดยง่ายและสะดวก เช่น การจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ การถ่ายสำเนาบัตรประชาชนแนบสำหรับพื้นที่ห่างไกล การมีหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลชี้แจงตอบข้อซักถาม หรือ การช่วยจัดทำร่างข้อบัญญัติในเบื้องต้น

3. ปัญหาจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องใช้จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นขนาดใหญ่

4. ไม่มีหลักประกันของกฎหมายว่าการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะได้รับการพิจารณาเป็นช่องทางพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นข้อบัญญัติที่เกิดจากความต้องการของประชาชนจริง ๆ ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจจะถูกลบมติไม่รับหลักการในวาระที่หนึ่งก็ได้ เนื่องจากเป็นอำนาจอิสระของสภา หรืออาจจะถูกประวิงเวลาออกไปจนไม่ทราบกำหนดเวลาที่แน่นอนในการพิจารณาและประกาศใช้ หรือ ร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอมา ยังสภาอาจจะตกไปก็ได้ เนื่องจากสภาไม่ให้ความเห็นชอบ

5. การตีความพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ตีความกฎหมายว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกกฎหมายท้องถิ่นได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครอง

⁴ “ สรุปรายการสัมมนาวิชาการเรื่อง ประชาชนกับการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น ” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 3 เล่มที่ 9 กันยายน-ธันวาคม 2544 หน้า 1-6

และโปรดดู, เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ’ 50 สู่การ ปฏิบัติ: “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทาย และทิศทางในอนาคต” อรรถัย ก๊กผล , หน้า 87-96. http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_229.pdf เข้าถึงได้เมื่อวันที่ 17 ก.พ. 2564





ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติได้เท่านั้น ท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจ โดยไม่ได้พิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้โดยตรง หรือกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือ แม้แต่บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อภาคประชาชนที่ต้องการจะเสนอกฎหมายของท้องถิ่น

6. และแม้กฎหมายท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าชื่อกันจะสามารถผ่านความเห็นชอบของสภา แต่การจะประกาศใช้ได้ก็ต้องไปดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัด ซึ่งพบว่ามักจะไม่ลงนามให้ความเห็นชอบโดยอ้างว่าเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

7. ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านความเห็นชอบแล้ว ไม่มีหลักประกันใด ๆ นอกจากแรงกดดันทางการเมืองที่จะเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากช่องทางปกติ

8. การรวบรวมรายชื่อไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เช่นการจะต้องมีสำเนาบัตรประชาชน การกรอกเอกสารต่าง ๆ ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4. การเปลี่ยนแปลงระบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

4.1 ในร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. มาตรา 5 กำหนดว่าเรื่องใดบ้างที่ไม่สามารถที่จะเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ดีแม้ในมาตรา 5 (4) ที่บัญญัติว่า “การที่มีได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาเดิมที่กระบวนการเข้าชื่อตามพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542เคยประสบมา กล่าวคือ เมื่อการกระจายอำนาจยังไม่กำหนดหน้าที่ให้ชัดเจนก็จะเป็นปัญหาข้อถกเถียงกันว่าเป็นหน้าที่หรืออำนาจของท้องถิ่นหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 วิธีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าชื่อในการเสนอกฎหมายท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดจำนวนขั้นต่ำไว้ที่ครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งถ้าหากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ต้องมีจำนวนของผู้เข้าชื่อจำนวนมาก แต่ในร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดจำนวนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5,000 คน หรือ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะส่งเสริมการใช้สิทธิ





ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นเป็นจริง ซึ่งหากต้องการที่จะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการจะช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเร่งจัดทำข้อบัญญัติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นแล้วน่าจะลดจำนวนขั้นต่ำลงจาก 5,000 เป็นจำนวนที่ต่ำกว่า ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายในระดับชาติ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำ 10,000 รายชื่อ (เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศที่มีจำนวน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 51,239,638 คน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2562 ⁵) ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีของเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นจำนวนขั้นต่ำ 5,000 คนยังคงเป็นจำนวนที่สูงและยากที่จะทำให้สามารถรวบรวมได้ครบจำนวน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิทางตรงของประชาชนให้มาสนใจกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ควรที่จะลดจำนวนลงมาเป็นเพียง 1,000 คน หรือ หนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ หรือ หากใช้กรณีเปรียบเทียบจำนวนขั้นต่ำในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นกับกรณีประเทศฟิลิปปินส์ ตาม Local Government Code of the Philippines 1991 มาตรา 120 ⁶ ซึ่งกำหนดจำนวนรายชื่อขั้นต่ำตามระดับของขนาดองค์กรปกครองท้องถิ่น ถ้าเป็นระดับจังหวัด หรือเมือง จำนวนขั้นต่ำ คือ ไม่ต่ำกว่า 1,000 รายชื่อ แต่ถ้าเป็นเทศบาล จำนวนขั้นต่ำ คือ 100 รายชื่อ และถ้าเป็นบารังไก (Barangays) เทียบเคียงกรณีโครงสร้างการปกครองของประเทศไทยจะเท่ากับ หมู่บ้าน ซึ่งต่างเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของแต่ละระบบ) จำนวนขั้นต่ำ คือ 50 รายชื่อ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

4.3 ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ได้กำหนดกระบวนการเข้าชื่อโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการให้ความช่วยเหลือในการช่วยจัดทำร่างข้อบัญญัติเพื่อนำไปเชิญชวนให้มีการร่วมลงชื่อ ซึ่งคล้ายคลึงกับกรณีการเข้าชื่อในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกลไกที่ช่วยลดภาระให้กับผู้ริเริ่มกระบวนการ

4.4 ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ยังเปิดโอกาสให้ผู้ริเริ่มกระบวนการสามารถทำการรณรงค์และเชิญชวนให้ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่สนใจให้ร่วมลงลายมือชื่อได้

⁵ จากการแถลงข่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

⁶ SECTION 122. Procedure in Local Initiative. - (a) Not less than one thousand (1,000) registered voters in case of provinces and cities, one hundred (100) in case of municipalities, and fifty (50) in case of Barangays, may file a petition with the Sanggunian concerned proposing the adoption, enactment, repeal, or amendment of an ordinance.





4.5 ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาของสภาท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งยุติปัญหาในเชิงเทคนิคที่เกิดจากขั้นตอนในการพิจารณาของสภาท้องถิ่นไว้ค่อนข้างจะครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเทียบเคียงกับกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

4.6 ร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. จำลองกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโดยการกำหนดให้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญโดยมีผู้แทนผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการ ซึ่งจะเป็นการยกระดับกระบวนการนิติบัญญัติของสภาองค์กรปกครองท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน

4.7 และโดยผลของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการกระตุ้นให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจะต้องทำการปรับปรุงกฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับการประชุมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้

5. ข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

5.1 จากบทเรียนข้อโต้แย้งของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รักษาการตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ แม้ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย ๆ พื้นที่ไม่มีความคิดริเริ่มหรือไม่ถือเป็นนโยบาย หรือไม่ให้ความสำคัญในการที่จะเสนอตรากฎหมายของท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาหรือจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ และในขณะเดียวกันก็ส่งผลต่อการริเริ่มในการใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนที่อยู่ในเขตการปกครองนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นในโอกาสที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ควรที่จะระบุขอบเขตอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนทั้งอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไว้ในร่างพระราชบัญญัติด้วย

5.2 กระทรวงมหาดไทย โดยร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ส่งเสริมเผยแพร่และสนับสนุนให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การใช้สิทธิทางตรงในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านทาง การกระจายอำนาจด้วยการส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมในการเคารพกฎหมาย (culture of lawfulness) ของทุกภาคส่วนในระดับท้องถิ่น โดยการพัฒนากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ประชาชนต้องการ รวมถึงควรจัดทำเอกสารเป็นคู่มือและแนวทางในการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย





5.3 ปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ แทนการดำเนินตามแบบพิธี

5.4 สืบเนื่องจากแนวทางที่ 5.3 ในร่างพระราชบัญญัติ ควรที่จะเพิ่มเติมหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่น ที่ควรที่จะกำหนดระยะเวลาที่สภาท้องถิ่นจะต้องรีบดำเนินการในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควรกำหนดหลักการห้ามมิให้สภาท้องถิ่นแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชน

5.5 ภายใต้แนวทางที่ 5.2 ควรส่งเสริมท้องถิ่นที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการใช้กระบวนการพัฒนากฎหมายของท้องถิ่นที่นำไปสู่วัฒนธรรมในการเคารพกฎหมาย (culture of lawfulness) โดยการให้รางวัลทั้งในรูปของ งบประมาณในการพัฒนา รางวัลที่เป็นตัวเงิน และรางวัลที่เป็นการเชิดชูเกียรติ





บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 3 เล่มที่ 9 กันยายน - ธันวาคม 2544
4. “๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2538)
5. เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ'50 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น , วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น , สถาบันพระปกเกล้า 2550

เอกสารภาษาต่างประเทศ

1. Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative โดย Pau Alarcón (UPF) Patricia García-Espín (UPO) Yanina Welp (UZH) Joan Font (IESA) October, 2018 (<https://www.oidp.net/docs/repo/doc482.pdf> เข้าถึงได้เมื่อวันที่ 17 ก.พ. 2564)
2. Local Government Code of the Philippines 1991





ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติ

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.



บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เหตุผล

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

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๕ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ จะกระทำมิได้

(๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพัน

ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การอันมิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๗ และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุดแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามวรรคหนึ่งผู้ใดประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวนตามวรรคสอง

การเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อตามวรรคสามจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

การร่วมเข้าชื่อต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ อายุ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อ และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสี่

มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องต้องประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารที่มีชื่อ อายุ ที่อยู่ และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวนไม่เกินสิบคน

(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

การถอนการเข้าชื่อของผู้เข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว หรือผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่

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

จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง วิธีการประกาศเชิญชวน และระยะเวลาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องตามวรรคสอง จะกำหนดให้เกินสิบคนมิได้

มาตรา ๙ ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการและข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ

มาตรา ๑๐ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา ๗ แล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่การไม่ถูกต้องครบถ้วนนั้นเกิดจากการปลอมลายมือชื่อ ให้ยุติการดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต่อไป

มาตรา ๑๑ ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ โดยให้สภาท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา ๗ (๓) จำนวนไม่น้อยกว่าสองคนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วย

สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด

มาตรา ๑๒ บรรดา ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายใน หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง ผู้แทนของผู้เข้าชื่อ เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๗ (๓) ยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณา ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

มาตรา ๑๓ ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง

มาตรา ๑๔ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น ที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๕ ให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข เพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ตามวรรคหนึ่ง ให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามที่ ประธานสภาท้องถิ่นกำหนด

มาตรา ๑๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

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

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

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

- ๑) งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- ๒) การงด ลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม
- ๓) การกู้เงิน การค้าประกัน 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) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่ามีชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อ และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

นอกจากนี้ การถอนการเข้าชื่อของผู้เข้าชื่อที่กระทำภายหลังจากประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว หรือหากผู้ร่วมเข้าชื่อตายหลังจากที่ได้ร่วมเข้าชื่อแล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่ (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 เพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง (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 โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๑๕)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

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