

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง เป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก รวมทั้งจำนวนพลเมืองและระบบการเมืองการปกครองมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น จึงมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำการปกครองแทน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนทางอ้อมโดยผ่านผู้แทน ประชาชนจึงอยู่ในฐานะผู้เลือกตั้งและมีบทบาทจำกัดคือเพียงพิจารณานโยบายที่ผู้แทนเสนอให้เลือก ดังนั้นจึงได้มีการนำกลไกของประชาธิปไตยแบบโดยตรงมาใช้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญโดยตรง เช่น การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้ ประชาธิปไตยแบบโดยตรงจึงเข้ามาเป็นส่วนเสริมของประชาธิปไตยแบบผู้แทน ทำให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนอย่างแท้จริงได้

กลไกของประชาธิปไตยแบบโดยตรงที่ประเทศต่างๆ ในโลกนิยมนำมาใช้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในบางเรื่องที่มีความสำคัญ ได้แก่ การออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) การเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) สำหรับประเทศไทยก็ได้นำวิธีการเหล่านี้มาใช้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมืองการปกครองไว้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้แก่ การออกเสียงแสดงประชามติตามมาตรา 214 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามมาตรา 170 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303-307 การเข้าชื่อเสนอขอถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 286 และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287

การเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรก แต่เดิมผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน สามารถเข้า

ชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติรับรองสิทธิในการเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นไว้อีกด้วย โดยในมาตรา 287 ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ในบางประเทศตัวอย่างเช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแม่แบบแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีการรับรองสิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชนเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั่วไป รวมถึงการเสนอร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับด้วย โดยในประเทศสวิสเซอร์แลนด์จะแบ่งออกเป็นการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับประเทศ ได้แก่ การขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับและการขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบางส่วน กับการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับมลรัฐ ได้แก่ การขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐทั้งฉบับหรือบางส่วน และการขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายของมลรัฐ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาจะแบ่งเป็นการให้สิทธิประชาชนในการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญกับการให้สิทธิประชาชนในการเสนอขอแก้ไขกฎหมาย

สำหรับกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับ การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศสวิสเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงศึกษากระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว พบว่ากระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของเรานั้นยังมีข้อบกพร่องมากมายที่อาจส่งผลให้กระบวนการดังกล่าวไม่บรรลุผลหรือประสบความสำเร็จได้ ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน ได้แก่

1. การกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อในคำร้องที่ไม่สอดคล้องกับขนาดของเขตปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ดังเช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งถึงเกือบ 4 ล้านคน การรวบรวมลายมือชื่อให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นเรื่องยาก การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยประชาชนจึงอาจไม่เกิดขึ้นจริง

2. การให้ประชาชนเป็นผู้จัดทำร่างข้อบัญญัติด้วยตนเอง โดยไม่กำหนดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือหรือช่วยจัดทำร่าง

3. การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนโดยให้หน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อในคำร้องขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. การไม่กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อในคำร้องของประชาชนและระยะเวลาในการตรวจสอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้ขั้นตอนดังกล่าวใช้เวลานานเกินไป

5. ในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่เสนอโดยประชาชน ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนหรือตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความเห็นหรือการทำหน้าที่ชี้แจงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น

6. กฎหมายมิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยอาจกำหนดเป็นจำนวนร้อยละในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กหรือมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มาก และกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรือมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากดังเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอถอดถอนไว้เป็นช่วง เช่น เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน ต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเกิดขึ้นได้จริง

2. กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละถิ่น ควรกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครที่ควรจัดตั้งสำนักงานของสภาที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีขนาดเล็กกว่า และควรกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอเพียงหลักการของข้อบัญญัติที่ต้องการเสนอแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐหรืออาจเป็นสภาท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่ในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความเห็นของประชาชน ก็จะทำให้ประชาชนมีความสนใจและอยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ควรกำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบโดยประชาชนเพื่อป้องกันไม่ให้สภาท้องถิ่นเพิกเฉยต่อคำร้องขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน

3. กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรกำหนดวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อในคำร้องขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนอกเหนือจากการรวบรวมลายมือชื่อโดยประชาชนเอง โดยอาจกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น และสามารถตรวจสอบคำร้องได้ว่าขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือเข้าช้อนกับข้อบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่แล้วหรือไม่

4. กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อในคำร้องของประชาชนให้สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมทั้งกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประธานสภาท้องถิ่นด้วย เพื่อให้ไม่ให้ขั้นตอนทั้งสองใช้เวลานานเกินไป ซึ่งจะทำให้เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายและทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีระยะเวลายาวนานเกินควร

5. กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อบังคับประชุมสภาท้องถิ่น ควรกำหนดขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน โดยให้ประชาชนหรือตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมพิจารณาร่างข้อบัญญัติโดยการส่งตัวแทนเข้าชี้แจง หรือเข้าไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาท้องถิ่นนั้นๆ

6. กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นควรกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่จะยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนว่าจะทำการยกเลิกหรือแก้ไขได้หรือไม่อย่างไร ภายหลังจากการบังคับใช้แล้วเป็นเวลาเท่าใด เช่น ห้ามมิให้ยกเลิกข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนก่อนการบังคับใช้ข้อบัญญัตินั้นเป็นเวลา 2 ปี เป็นต้น และควรกำหนดให้การยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ นั้นจะต้องดำเนินการโดยกระบวนการเข้าชื่อโดยประชาชน หรือในกรณีหากสภาท้องถิ่นเห็นควรที่จะยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนก็ควรจะขอความเห็นจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าข้อบัญญัติที่ตนเองต้องการนั้นจะไม่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขโดยสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายอื่น