

## กระบวนการเข้าสู่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงานภายในท้องถิ่นของตนเองได้ โดยรัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็คือการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางและเป็นการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เงื่อนไขสำคัญของกรการกระจายอำนาจประการหนึ่งก็คือ อำนาจวางกฎเกณฑ์ในเรื่องหรือในท้องที่ที่ได้รับการกระจายอำนาจมา ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายให้มีผลใช้บังคับในเรื่อง หรือในท้องที่ที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายแม่บทว่าด้วยการกระจายอำนาจให้ไว้<sup>1</sup>

อำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นหรืออำนาจนิติบัญญัติขององค์กรท้องถิ่นเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับประชาชน หรืออำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง<sup>2</sup> ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมอบอำนาจให้

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 92.

<sup>2</sup> พนม เอี่ยมประยูร, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น,”วารสารนิติศาสตร์ 24 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2537) : หน้า 480.

แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกใช้บังคับในท้องถิ่นของตนได้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายลำดับรองประเภทอื่น ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปตามความประสงค์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งหากไม่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจปฏิบัติภารกิจต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายได้ ดังนั้นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมอื่นภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น<sup>3</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อีก ได้แก่ บทบัญญัติในหมวด 9 ว่าด้วยเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ 9 มาตรา คือ มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังได้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของบทบาท อำนาจหน้าที่ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นด้วย จะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทของประชาชนในท้องถิ่นโดยให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่างๆ เช่น ในเรื่องการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 286 โดยกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปพ้นจากตำแหน่งได้ นอกจากการเพิ่มบทบาทของประชาชนในท้องถิ่นโดยการให้อำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใดให้อำนาจนี้แก่ประชาชนนั้นก็คือ

<sup>3</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 162-163.

การที่ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเอาไว้ ซึ่งกระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นก็เป็นวิธีการหนึ่งในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาดังกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีขั้นตอนและวิธีการที่เอื้อต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนหรือไม่ อย่างไร

การศึกษาระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

#### 4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการศึกษาระบวนการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของไทย จำเป็นจะต้องศึกษาถึงกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจจากกฎหมายใดในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับกับประชาชน เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

##### 4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวด 9 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

(1) มาตรา 287<sup>4</sup> ได้ให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นเข้าชื่อร้องขอประธานสภาท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

(2) มาตรา 289<sup>5</sup> กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทำนุบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และยังสามารถจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

(3) มาตรา 290<sup>6</sup> กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

---

<sup>4</sup> มาตรา 287 “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>5</sup> มาตรา 289 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

<sup>6</sup> มาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจหรือชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ซึ่งการดำเนินการตามมาตรา 289 และมาตรา 290 นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

4.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในหมวด 2 แห่งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากมาย อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ นั้น ตัวอย่างเช่น มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองไว้ถึง 31 ข้อ เช่น จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ เป็นต้น

นอกจากนี้ในมาตรา 17 ยังได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองไว้อีก 29 ข้อ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ซึ่งในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นั้นจำเป็นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

---

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

#### 4.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 287 ที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น

การให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น เป็นการให้สิทธิเพิ่มขึ้น จากแต่เดิมผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร เป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาได้ แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ก็ได้ให้อำนาจแก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ รายละเอียดของกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะทำการศึกษาในหัวข้อ 4.3

#### 4.1.4 กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ รวมทั้งโครงสร้างต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นไว้ โดยในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงในส่วนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เหล่านั้น

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496
3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

## (1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ว่าข้อบัญญัติจังหวัดจะตราขึ้นได้ในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ หรือเพื่อการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้<sup>7</sup>

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น<sup>8</sup> เป็นต้น ดังนั้นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่างๆขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำได้อีกก็โดยการออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจในการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ รวมถึงการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์และการเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้กระทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ<sup>9</sup>

้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ได้แก่ สถานค้าน้ำมันและยาสูบ การออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรและค่าธรรมเนียมไป

<sup>7</sup> มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

<sup>8</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

<sup>9</sup> มาตรา 48 ,มาตรา 50 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อนุญาตขายสุราและใบอนุญาตในการเล่นการพนันในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพิ่มขึ้นได้รวมถึงการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นด้วย<sup>10</sup>

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ<sup>11</sup>

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดได้แก่ เทศบาลตำบลมีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งในและนอกเขตเทศบาล ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม จัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น เทศบาลเมืองมีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งในและนอกเขตเทศบาล จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มีและบำรุงสุขอนามัย จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น เป็นต้น เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งในและนอกเขตเทศบาล จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว เป็นต้น<sup>12</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> มาตรา 64-มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

<sup>11</sup> มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510

<sup>12</sup> มาตรา 50,มาตรา 51,มาตรา 53,มาตรา 54,มาตรา 56 ,มาตรา 57 และมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ พ.ศ.2515 ,พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511,(ฉบับที่7) พ.ศ.2517,และ(ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542



## (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้<sup>13</sup>

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และอาจดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การท่องเที่ยว การผังเมือง เป็นต้น<sup>14</sup>

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และใบอนุญาตในการเล่นการพนันในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นได้ รวมทั้งการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นด้วย<sup>15</sup>

## (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือการดำเนินการพาณิชย์ของ

<sup>13</sup> มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

<sup>14</sup> มาตรา 66, มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

<sup>15</sup> มาตรา 76 และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

กรุงเทพมหานคร หรือเพื่อการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ<sup>16</sup>

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการภายในเขต กรุงเทพมหานคร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การสาธารณสุข<sup>17</sup> เป็นต้น กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และกรุงเทพมหานครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก็ได้<sup>18</sup>

นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการออกข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครเพื่อเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับสถานค้าน้ำมันและก๊าซปิโตรเลียม ปลีกในเขตกรุงเทพมหานคร ออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตในการเล่นการพนันเพิ่ม รวมทั้งการออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มได้ด้วย และยังให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆจากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้นได้<sup>19</sup>

#### (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยากำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจ

<sup>16</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

<sup>17</sup> มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

<sup>18</sup> มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

<sup>19</sup> มาตรา 111, มาตรา 112, มาตรา 112 ทวิ และมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

หน้าที่ของเมืองพัทยา หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้ เพื่อให้การให้บริการโดยมีค่าตอบแทนเมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน หรือเพื่อการพาณิชย์ รวมทั้งการคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ<sup>20</sup>

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการภายในเขตเมืองพัทยา เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา การจัดการจราจร การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น<sup>21</sup>

กฎหมายยังให้อำนาจเมืองพัทยาในการออกข้อบัญญัติเมืองพัทยาเพื่อ เก็บภาษีอากรธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันในเขตเมืองพัทยาเพิ่ม รวมทั้งเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมด้วย<sup>22</sup>

#### 4.1.5 กฎหมายอื่น

นอกจากอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตราข้อบัญญัติ กฎหมายเหล่านั้นได้แก่

##### (1) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497

เนื่องจากเทศบาลต่าง ๆ มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการบริการสาธารณะ ของเทศบาลได้โดยครบถ้วนตามอำนาจและหน้าที่ในกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล เพราะขาด กำลังเงินที่จะนำมาใช้จ่าย จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบันรายได้ให้เทศบาล และ

<sup>20</sup> มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

<sup>21</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

<sup>22</sup> มาตรา 82 และมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

กำหนดหลักการจัดการรายได้ให้แก่เทศบาลขึ้นใหม่ โดยการปันภาษีอากรของรัฐบางส่วนให้แก่เทศบาล ให้ภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้วบางประเภทเป็นรายได้ของเทศบาล และให้เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมบางประเภท ตามประมวลรัษฎากรและตามกฎหมายอื่นเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมนั้น<sup>23</sup>

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534 ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลในการออกเทศบัญญัติเก็บภาษีอากร ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นได้<sup>24</sup> นอกจากนี้ยังให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และเก็บภาษีน้ำมันเบนซินที่มีสถานที่จำหน่ายอยู่ในเขตเทศบาลด้วย<sup>25</sup>

<sup>23</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497

<sup>24</sup> มาตรา 12\* “เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ได้ทุกประเภทหรือเพียงบางประเภทคือ

- (1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบกิจการอยู่ในเขตเทศบาล
- (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเทศบาล
- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเทศบาล

ในการเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ตัดทิ้ง”

\*[มาตรา 12 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2534]

<sup>25</sup> มาตรา 12 ทวิ\* “เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ในอัตราดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้เทศบาลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- (2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เทศบาลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร”

\*[มาตรา 12 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534]

มาตรา 13 “น้ำมันเบนซินซึ่งสถานที่ค้าโภคภัณฑ์อยู่ในเขตเทศบาลใดให้เทศบาลนั้น

(2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและ  
สุขาภิบาล พ.ศ.2503

กฎหมายนี้ตราขึ้นเนื่องจากมีผู้ใช้ยานยนต์ภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น จึงมีปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจราจรและสถานที่สำหรับจอดยานยนต์ นอกจากนี้ การสร้างและบูรณะถนนหนทางต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก จึงสมควรที่จะให้อำนาจแก่เทศบาลในการ จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในทางหลวง หรือในที่สาธารณะ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นราย ได้เพิ่มขึ้น รายได้ที่ได้นี้ให้นำมาใช้จ่ายในการจัดทำที่จอดยานยนต์บูรณะทางหลวงและสะพาน หรือชดใช้เงินกู้ที่กู้มาใช้จ่ายในการนี้<sup>26</sup>

พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและ  
สุขาภิบาล พ.ศ.2503 ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการจัด  
ระเบียบการจอดยานยนต์ ได้แก่ การกำหนดและจัดให้มีที่จอดยานยนต์ในทางหลวงหรือในที่  
สาธารณะสำหรับยานยนต์แต่ละชนิดหรือประเภท กำหนดระเบียบการจอดยานยนต์ในที่จอด  
ยานยนต์ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ กำหนดเวลาจอดยานยนต์ ระยะเวลาที่ต้อง  
เสียค่าธรรมเนียม วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียม รวมทั้งบทกำหนดโทษ  
สำหรับผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย<sup>27</sup>

เทศบาลจึงมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติในการจัดระเบียบการจอด  
ยานยนต์ รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในเขตเทศบาลได้

มีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเทศบาลได้ไม่เกินอัตราละห้าสตางค์ ในการนี้ให้ถือว่า  
ภาษีดังกล่าวเป็นภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร”

<sup>26</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล  
พ.ศ.2503

<sup>27</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและ  
สุขาภิบาล พ.ศ.2503

## (3) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

เนื่องจากประมวลรัษฎากรได้บัญญัติให้กรมสรรพากรเป็นผู้ควบคุมจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ แต่ให้กันไว้ต่างหากเพื่อใช้จ่ายในการบำรุงท้องที่ในเขตท้องถื่น จึงสมควรมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เสียเอง จึงได้ทำการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว<sup>28</sup>

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ หรือประกอบกิจการของตน ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

<sup>29</sup> มาตรา 22\* “บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน และใช้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยของตนเป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตน หรือประกอบกิจการของตน ให้ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

\* (1) ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่ แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติจังหวัด หรือข้อบังคับตำบล แล้วแต่กรณี

(2) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือในเขตสุขาภิบาล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งไร่ แต่จะน้อยกว่าสองร้อยตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ

(3) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่นนอกจากเขตเทศบาลตำบลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งร้อยตารางวา แต่จะน้อยกว่าห้าสิบตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ลดหย่อนได้ ดังต่อไปนี้

(ก) ในท้องที่มีชุมชนหนาแน่นมาก ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งร้อยตารางวาแต่จะน้อยกว่าห้าสิบตารางวาไม่ได้

(ข) ในท้องที่มีชุมชนหนาแน่นปานกลาง ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งไร่ แต่จะน้อยกว่าหนึ่งร้อยตารางวาไม่ได้

(ค) ในท้องที่ชนบท ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่ แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ท้องที่ใดจะเป็นท้องที่ตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## (4) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 ได้ประกาศใช้มานาน และปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าเป็นฉบับเดียวกัน<sup>30</sup>

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดไว้ และกำหนดว่าในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ หากเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง แต่อาจเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเฉพาะท้องถิ่น<sup>31</sup>

ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างและใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสถานการค้าหรือให้เช่า ไม่ได้รับการลดหย่อน สำหรับส่วนของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นสถานการค้าหรือให้เช่านั้นในกรณีที่บุคคลธรรมดาหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน ให้ได้รับการลดหย่อนรวมกันตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง

การลดหย่อนตามเกณฑ์ในมาตรานี้ ให้ได้รับการลดหย่อนสำหรับที่ดินที่อยู่ในจังหวัดใด จังหวัดหนึ่งแต่จังหวัดเดียว

\*[มาตรา 22 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. 2524 ส่วนความใน

(1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543]

<sup>30</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

<sup>31</sup> มาตรา 8,9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องนั้น และในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้หากว่าเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งต่อกฎกระทรวงนั้นมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

(5) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528

เนื่องจากการดำเนินกิจการสุสานและฌาปนสถานบางแห่งมีลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ การสาธารณสุขหรืออนามัยของประชาชน จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน<sup>32</sup> โดยกฎหมายสุสานและฌาปนสถานได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดค่าธรรมเนียม เขตพื้นที่ตั้ง ลักษณะ และเงื่อนไขในการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะและของเอกชน รวมทั้งวิธีการเก็บ ผัง เฝ้า ชูต การขนย้ายศพ การใช้และรักษายานพาหนะและเครื่องใช้ต้องถูกสุขลักษณะ<sup>33</sup>

(6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

กฎหมายการสาธารณสุขได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการการควบคุมดูแลกิจการหรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน และวิธีการตรวจสอบควบคุมหรือแก้ไขสิ่งที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และได้กำหนดเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว แต่ก็มีข้อยกเว้นหากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น<sup>34</sup>

<sup>32</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528

<sup>33</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528

<sup>34</sup> มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535



## (7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

กฎหมายนี้ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>35</sup> จะเห็นได้ว่าเหตุผลที่สำคัญเหตุผลหนึ่งในการตรากฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ

การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้ประกอบด้วยแผนงานและการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ การควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่งและประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน<sup>36</sup>

กฎหมายยังได้ให้อำนาจพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสงน้ำเสียและของเสียจากแหล่งกำเนิดไปทำการบำบัดหรือกำจัดในเขตควบคุมมลพิษหรือในเขตท้องที่ที่ทางราชการยังไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมแต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และมีอำนาจในการกำหนดวิธีการชั่วคราวในกรณีที่เขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย

<sup>35</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

<sup>36</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

รวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการดังกล่าวด้วย<sup>37</sup> และกฎหมายได้โทษสำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย<sup>38</sup>

จากการศึกษาข้างต้นเป็นการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติตามนั้น นอกจากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกนั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

#### 4.2 กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกข้อบัญญัติโดยสภาท้องถิ่น กล่าวคือรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ให้อำนาจราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ นอกเหนือจากที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่สภา ดังนั้นจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับปรุงและแก้ไขกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาใหม่ ขั้นตอนและวิธีการของการออกข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่นกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภา โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

<sup>37</sup> มาตรา 74 และมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

<sup>38</sup> มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

#### 4.2.1 ข้อบัญญัติทั่วไป

กระบวนการตราข้อบัญญัติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้คือ

##### 4.2.1.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วไป

ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นตามกฎหมายแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ก. สมาชิกสภาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การเสนอร่างข้อบัญญัติโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการรับรองโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นอีกอย่างน้อย 2 คน ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้ต้องมีจำนวนสมาชิกให้การรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

ข. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด , เทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี , องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล , กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา

ค. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

#### 4.2.1.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วไป

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามข้อบังคับประชุมสภาแต่ละแห่ง จะแบ่งออกเป็น 3 วาระ คล้ายกับการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวก็ได้

ก. วาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และจะลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ซึ่งในขั้นตอนนี้สมาชิกสามารถอภิปรายได้ก่อนที่จะมีการลงมติ และที่ประชุมจะลงมติให้มีการส่งร่างให้คณะกรรมการที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นให้พิจารณาหลักการก่อนลงมติก่อนก็ได้ โดยคณะกรรมการจะแบ่งเป็นคณะกรรมการสามัญที่มาจากสมาชิกสภา กับคณะกรรมการวิสามัญที่อาจตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นก็ได้ และคณะผู้บริหารท้องถิ่นยังขอรับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพิจารณาก่อนการลงมติได้ หากสภาลงมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาวาระที่สองต่อไป แต่หากลงมติไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และมีให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีหลักการอย่างเดียวกันในสมัยประชุมหน้านั้นอีก เว้นแต่ประธานสภาท้องถิ่นจะอนุญาตเมื่อเหตุการณืได้เปลี่ยนแปลงไป

ข. วาระที่สอง เป็นการประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยละเอียด เริ่มตั้งแต่ชื่อ คำปรารภ และเรียงตามลำดับข้อ โดยการอภิปรายเฉพาะด้วยคำหรือข้อความที่มีค่าแปรญัตติซึ่งผู้แปรขอสงวนไว้ หรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะมีมติเป็นอย่างอื่น ถ้าที่ประชุมเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ ห้ามเสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก

ค. วาระที่สาม เป็นการประชุมลงมติว่าจะอนุมัติให้ใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นหรือไม่เท่านั้นจะไม่มี การอภิปรายในขั้นตอนนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่เป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัด ร่างเทศบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา และส่งให้นายอำเภอกรณีที่ว่าร่างข้อบังคับตำบล เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบประกาศใช้ต่อไป

-ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาฯ พิจารณาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างคืนมา ถ้าสภาฯ ยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

-ร่างเทศบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป

-ร่างข้อบังคับตำบลที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาฯ พิจารณาใหม่ หากสภาฯ มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาฯ ไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างคืนหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป หรือหากเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับเมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไปเช่นกัน

-ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนให้สภากรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง เพื่อให้สภาฯ พิจารณาใหม่ ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งคืนภายในเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วย ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย และกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยและส่งให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่ สภาฯ จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อได้พ้นไป 30 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งคืนแล้ว หากสภาฯ มีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจะต้องลงนามประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ

ร่างข้อบัญญัติ ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ลงนามตามกำหนด ให้ประธานสภา กรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

-ร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยและส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเมืองพัทยามีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเมืองพัทยาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

#### 4.2.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน

##### 4.2.2.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน

ก. สมาชิกสภาท้องถิ่น โดยการเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นนี้จะต้องมีคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งก็คือคำรับรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกเมืองพัทยา ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานครที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอ

ข. ผู้บริหารสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา

##### 4.2.2.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ได้แก่ ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การพิจารณาร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้มีวิธีการ

เช่นเดียวกับการพิจารณาข้อบัญญัติทั่วไปโดยแบ่งเป็น 3 วาระ แต่จะพิจารณาสามวาระรวดเดียวไม่ได้

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่เป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัด ร่างเทศบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา และส่งให้นายอำเภอกรณีที่มีร่างข้อบังคับตำบล เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบประกาศใช้ต่อไป

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาฯ ให้ร่างนั้นตกไป และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาฯ ที่ไม่รับหลักการ ให้ส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาฯ เพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่ได้รับร่างคืนมา ถ้าสภาฯ ยืนยันไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาฯ เท่าที่มีอยู่ ให้ร่างนั้นเป็นอันตกไป

กรณีเทศบาล หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบาลงบประมาณ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาฯ ให้ส่งร่างคืนเพื่อพิจารณาใหม่หากสภายืนยันตามเดิมด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาฯ ทั้งหมด ให้ร่างนั้นตกไป แต่หากคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติ กรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาเทศบาลจะตั้งคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติในร่างจำนวน 15 คน โดยทำการพิจารณาและรายงานผลต่อสภาเทศบาล ถ้าสภาฯ ยังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาหรือผลการวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นตกไป และให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลถ้ามีข้อเสนอของนายกเทศมนตรี

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบกับร่างข้อบังคับแต่นายอำเภอไม่เห็นด้วย ให้ส่งคืนสภาฯ เพื่อพิจารณาใหม่ หากสภาฯ มีมติยืนยันตามร่างนั้นให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างไปยังนายอำเภอเพื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับร่างนั้นเป็นอันตกไป ซึ่งการพิจารณาร่างข้อบังคับของสภาฯ นี้จะต้อง

พิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน หากไม่เสร็จถือว่าสภาฯ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และส่งไปยังนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามขั้นตอนต่อไป

กรณีกรุงเทพมหานคร หากสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้สภาฯเลือกคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นและให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามประกาศใช้ แต่หากสภาฯ ไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญของข้อบัญญัติไว้ในร่างแล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภาฯ ถ้าสภาฯ ยังไม่เห็นด้วยด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาฯทั้งหมดให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมสภากรุงเทพมหานครต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน ถ้าไม่เสร็จถือว่าสภาฯ ให้ความเห็นชอบในร่างนั้น และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามประกาศใช้ต่อไป

กรณีเมืองพัทยา หากสภาเมืองพัทยาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญของข้อบัญญัติในร่างจำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาและรายงานผลต่อสภาฯ ถ้าสภาฯ ยังไม่เห็นชอบกับผลการพิจารณาให้ร่างนั้นตกไปและให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภาเมืองพัทยา การพิจารณาร่างข้อบัญญัติสภาฯ จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน ถ้าไม่เสร็จถือว่าสภาฯ ให้ความเห็นชอบในร่างนั้น และให้นำยกเมืองพัทยาลงนามประกาศใช้บังคับ

#### 4.2.3 ข้อบัญญัติฉุกเฉิน

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและจะเรียกประชุมสภาให้ทัน่วงทีมิได้ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวใช้บังคับได้ และในการประชุมสภาคราวต่อไปให้นำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติก็ใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่หากสภาไม่อนุมัติข้อ



บัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น<sup>39</sup>

#### 4.3 กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ได้ให้สิทธิประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ในมาตรา 287

“มาตรา 287 ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการของกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.3.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>39</sup> มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, และมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้<sup>40</sup>

#### 4.3.2 คำร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

คำร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีรายละเอียดดังนี้<sup>41</sup>

<sup>40</sup> **มาตรา 4** "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้"

<sup>41</sup> **มาตรา 5** "คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้"

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้

(2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อด้วยก็ได้

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงลายมือชื่อ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดร่วมลงลายมือชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าว โดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้"

- ก. ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้
- ข. ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้ อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้
- ค. รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ง. คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (ค) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้ลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้ที่ร่วมเข้าชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว จะถอนการเข้าชื่อภายหลังไม่ได้

#### 4.3.3 การตรวจสอบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารตามที่กล่าวมาแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว หากเห็นว่าครบถ้วนประธานสภาท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริง มายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศรายชื่อ

หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามกฎหมายกำหนด คือ ไม่น้อยกว่ากึ่ง

หนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าว ไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตามที่กฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องสั่งจำหน่ายเรื่อง<sup>42</sup>

#### 4.3.4 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดกระบวนการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 6 วรรคท้าย ดังนี้

"...การพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่น"

<sup>42</sup> มาตรา 6 "เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา 5 แล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อดังกล่าวตามประกาศในวรรคหนึ่งโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบตามมาตรา 4 ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้สภาท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบตามมาตรา 4 ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา 5 (3) ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบตามมาตรา 4 ภายในสามสิบวัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้มีการเข้าชื่อจนครบจำนวนให้ประธานสภาท้องถิ่นจำหน่ายเรื่อง

การพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานั้น"

กฎหมายกำหนดให้กระบวนการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งกระบวนการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 3 วาระ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 4.2

#### 4.3.5 บทลงโทษ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ขัดขวางการเข้าชื่อไว้ใน มาตรา 7 โดยกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยมีโทษจำคุกและโทษปรับ

#### 4.4 ข้อสรุปความแตกต่างของกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ให้อำนาจประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอคำร้องขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ กระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมีความแตกต่างกัน โดยสรุปดังนี้

##### 4.4.1 ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

- ตามกระบวนการออกข้อบัญญัติโดยทั่วไป ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร

- กระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

#### 4.4.2 ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

- กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไป การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีบันทึกข้อความหลักการและเหตุผลของการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นกรุงเทพมหานครกำหนดให้การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ส่วนในกรุงเทพมหานครหากกรณีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

- กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน กฎหมายกำหนดให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้ นอกจากร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วจะต้องมีการเสนอคำร้อง ซึ่งในคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดของคำร้องไว้ เช่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

#### 4.4.3 กระบวนการตรวจสอบ

- กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไป ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตรวจความถูกต้องของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบการประชุมท้องถิ่นนั้นๆ

- กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน การตรวจสอบการเข้าชื่อจะมีขั้นตอนดังนี้

(1) เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว

(2) หากเห็นว่าครบถ้วนประธานสภาท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริง มายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ตงรายชื่อตนเอง ออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศรายชื่อ

(3) หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามกฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

(4) แต่หากพ้นกำหนดเวลาแล้วมีจำนวนรายชื่อไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าว ไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตามที่กฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องสั่งจำหน่ายเรื่อง

#### 4.4.4 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

- กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไป การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นๆ

- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

#### 4.4.5 บทลงโทษ

กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้กำหนดโทษจำคุกและโทษปรับ สำหรับผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่วนกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปไม่มีบทกำหนดโทษไว้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 3 เปรียบเทียบกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปกับกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน

	กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไป	กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน
1. ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
2. ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	ต้องมีบันทึกข้อความหลักการและเหตุผล และการเสนอร่างข้อบัญญัติโดยสมาชิกสภาจะต้องมีสมาชิกรัฐสภารับรองด้วย	ต้องมีข้อกำหนดชัดเจนเพียงพอว่าจะตราข้อบัญญัติในเรื่องใด อาจมีสรุปสาระสำคัญ คำชี้แจง และหลักการด้วยก็ได้ รวมทั้งต้องมีการเสนอคำร้องซึ่งมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดต่อประธานสภาท้องถิ่นด้วย
3. กระบวนการตรวจสอบ	ประธานสภาท้องถิ่นจะตรวจสอบความถูกต้องของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสาร จะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร</li> <li>- หากครบถ้วนจะปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ที่ทำการและเขตชุมชนหนาแน่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้มีชื่อโดยไม่ได้เข้าร่วมจริงมาคัดค้านภายใน 20 วันนับแต่ปิดประกาศ</li> <li>- หากพ้นเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อถูกต้องซึ่งถ้าครบตามกฎหมายกำหนด</li> </ul>

		<p>ประธานสภาท้องถิ่นจะดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น</p> <p>- หากพ้นเวลาดังกล่าวแล้วมีจำนวนรายชื่อไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดไม่มีการเข้าชื่อครบตามกฎหมาย ประธานสภาท้องถิ่นจะสั่งจำหน่ายเรื่อง</p>
4. การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น	เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น
5. บทลงโทษ	-	กำหนดโทษจำคุกและปรับผู้ที่กระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อมิให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิ หรือขัดขวางการเข้าชื่อ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษากระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วพบว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น ในส่วนของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนยังคงใช้ขั้นตอนของการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบทั่วไป เป็นวิธีการเดียวกันกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบเดิมก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพียงแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจากเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงใช้ขั้นตอนและวิธีพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาแบบทั่วไป ดังนั้นจึงควรศึกษาว่ากระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างไรบ้าง โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกาด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย