

ข้อสังเกต
การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๙
วันจันทร์ที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙

พิจารณาเรื่อง

ระเบียบวาระที่ ๓ รายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น
จำนวน ๒ เรื่อง

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

เรื่องที่ ๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ข้อสังเกตของสมาชิกในที่ประชุม

นายศุภจิต นาคทรพรพ

๑. การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการยื่นคำร้องที่แสดงรายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งประกอบด้วย ดังนั้น อาจจะต้องมีการบัญญัติความเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ว่าการกระทำในลักษณะใดบ้าง ที่ถือได้ว่าเป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป เช่น มีความบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือปฏิบัติหน้าที่ในทางทุจริต หรือมีความประพฤติมิชอบ หรือไม่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ เป็นต้น

๒. ในระหว่างที่มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมาย อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการชั่วคราวในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่อไปได้

๓. ในกรณีมีผู้มาเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง แต่ไม่ได้มาออกเสียงลงคะแนน เช่นนี้บุคคลผู้นั้นจะเสียสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ย้ายทะเบียนบ้านออกจากเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นก่อนที่จะเข้าชื่อถอดถอนหรือย้ายทะเบียนบ้านหลังจากเข้าชื่อถอดถอนไปแล้ว บุคคลผู้นั้นยังสามารถเข้าชื่อถอดถอน หรือลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้หรือไม่ อย่างไร

๔. ในกรณีของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องจัดให้มีการลงคะแนน ถอดถอนอย่างไร เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต เลือกตั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่นนี้ การถอดถอนจะต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ถอดถอนโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกเขต หรือจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ถอดถอนเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

นายเสรี สุวรรณภานนท์

ในกรณีที่ประชาชนพบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใด หากการกระทำนั้นเป็นความผิด อย่างชัดเจน อาจจะไม่จำเป็นต้องใช้กลไกปกติในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ เนื่องจากต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรมีการกำหนด กลไกพิเศษขึ้น เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยหรือเพียงแค่ว่าหนึ่งคนสามารถเข้าชื่อหรือยื่นคำร้อง เพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยอาจจะกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อหรือยื่นคำร้อง ต่อคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการดำเนินตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว หากพบว่ามี การกระทำ ความผิดจริงก็สามารถดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้

นายสุรินทร์ จิรวินิชย์

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา ๗ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้บัญญัติความใหม่ ในมาตรา ๕ ว่า “การเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้จัดทำเป็นคำร้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อยื่นต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือไม่น้อยกว่าห้าพันคน สุดแต่จำนวนใด จะน้อยกว่า

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนเป็นต้นไปต้องมีผู้สิทธิเข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

มีข้อสงสัยว่า จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕ (๒) หากมีจำนวนเกินหนึ่งแสนคน เช่น หนึ่งแสนหนึ่งคน เป็นต้น จะต้องผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน แต่ตามมาตรา ๕ (๑) ถ้ามี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเพียง “หนึ่งในห้า” หรือ “ไม่น้อยกว่าห้าพันคน” แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่าก็สามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนได้แล้ว ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ถอดถอนที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนให้มี

ความสอดคล้อง และเหมาะสมกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามความเป็นจริง เช่น ควรกำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งแสนคน หรือหนึ่งแสนห้าหมื่นคน หรือสองแสนคน จะต้องผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น

เรื่องที่ ๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.

ข้อสังเกตของสมาชิกในที่ประชุม

นายศุภจิต นาคทรพรพ

๑. ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ ๕ ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งในแต่ละรูปแบบนั้นย่อมมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนประสงค์จะเสนอให้ตราขึ้น จึงควรมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

๒. เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่อาจยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ประชาชนผู้ที่ประสงค์จะเสนอให้มีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

๓. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ ให้เสร็จสิ้นโดยเร็วและเป็นธรรม นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น ในกรณีที่บกพร่องต่อหน้าที่หรือดำเนินงานโดยเลือกปฏิบัติ เช่น นำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นเฉพาะบางเรื่องที่ตนเห็นชอบหรือมีส่วนได้เสียเท่านั้น เป็นต้น

นางฉวีลวดี บุรีกุล

๑. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ควรบัญญัติความเพิ่มเติมสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑) ควรกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น โดยอาจกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๐ คน เป็นผู้ริเริ่มเสนอเนื้อหาสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น แล้วให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น จากนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ได้กำหนดไว้

๒) ควรบัญญัติความเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาจจะได้รับผลกระทบจากร่างข้อบัญญัติฉบับที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้น ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว อันเป็นการส่งเสริมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. รัฐควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้บุคคลข้างต้นมีศักยภาพเพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำที่ถูกต้องแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

๔. คณะกรรมการการฯ ควรกำหนดให้มีกลไกหรือมาตรการในการตรวจสอบรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติว่า ประชาชนผู้มีรายชื่อดังกล่าวนั้น ได้ลงชื่อด้วยความสมัครใจ เพื่อเป็นการป้องกันการแอบอ้างชื่อของประชาชนที่ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและอาจนำไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ

๕. ควรมีกลไกตรวจสอบกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะได้รับความเป็นธรรมและมีการนำร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ โดยเร็ว

๖. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการฯ ที่ได้เสนอให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เฉพาะข้อบัญญัติทั่วไป ส่วนข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการฯ แล้วพบว่า การกำหนดในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการการฯ จึงควรพิจารณาทบทวนข้อเสนอแนะข้างต้นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ศาสตราจารย์ดุษิต เครืองาม

๑. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ถือเป็นหนึ่งในภารกิจที่มีความสำคัญอย่างมากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยอาจนำเอาข้อบัญญัติท้องถิ่นของต่างประเทศที่มีแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐยังควรให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมบุคลากรในหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้พร้อมรับมือกับภัยพิบัติอยู่เสมอ และสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยบางประเภท เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการนำวัสดุเหลือใช้จากขยะมูลฝอยกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์ (Recycle) และยังเป็น การลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดอีกด้วย

นายอำพล จินตาวัฒน์

๑. ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ประเภทใดหรือลักษณะใดได้บ้าง และจัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม รายงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการยกระดับและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความตระหนักและเห็นความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่ถือว่าเป็นภาระต่อการทำงานแต่อย่างใด

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในเรื่องที่มีความสำคัญและสามารถนำไปบัญญัติไว้ในข้อบังคับของท้องถิ่น โดยไม่ต้องมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ได้ โดยอาจทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีกระบวนการบริหารและตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง

๓. ควรส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนได้รวมตัวกันและสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีกลไกและกระบวนการที่ให้ภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมทางความคิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตน เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งจะรู้ปัญหาและความต้องการของชุมชนได้เป็นอย่างดี รวมทั้งพัฒนารูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีอยู่ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

พลตำรวจโท อำนวย นิมมะโน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาในท้องถิ่นจะมีลักษณะที่เป็นปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ เช่น การจัดระเบียบการค้าบนเส้นทางสัญจร (หาบเร่แผงลอย) รถประจำทาง หรือการจัดระเบียบสังคมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การแก้ไขปัญหาจึงต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหามลภาวะจากการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ปัญหามลภาวะจากโรงงานผลิตพลุ การเล่นดอกไม้ไฟ โคมลอย ลูกโป่งสวรรค์ หรือวัตถุอื่น ๆ เป็นต้น ประชาชนในท้องถิ่นควรให้ความสำคัญและร่วมมือกำหนดมาตรการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนและสาธารณะ ตลอดจนควรกำหนดบทลงโทษไว้ในข้อบัญญัติหรือกฎหมายของท้องถิ่นให้ชัดเจนและให้ครอบคลุมทุกเรื่อง อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาในสังคมของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นายกษิต์เดชธนาทิต์ เสกขุนทด

๑. แม้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ที่ผ่านมาพบว่าการเข้าชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีน้อยมาก เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องให้แนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาด้วย ทำให้ประชาชนผู้เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะเกี่ยวกับการร่างออกแบบข้อกฎหมาย ซึ่งอาจจะอยู่นอกเหนือขีดความสามารถที่ประชาชนท้องถิ่นทั่วไปจะกระทำได้ ประกอบกับขั้นตอนและกระบวนการยังมีความซับซ้อนอาจใช้ระยะเวลานาน ดังนั้น ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ และสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยง่าย เนื่องจากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถออกได้ในหลายลักษณะและไม่จำเป็นต้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติก็ได้ เช่น การรวมกลุ่มกิจกรรม การจัดทำแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น และการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ชัดเจนและทราบโดยทั่วกัน เพื่อให้ผู้ใดที่ไม่ได้ร่วมลงชื่อด้วยแต่มีชื่ออยู่ในประกาศได้ยื่นคำร้องขอคัดค้านการลงชื่อนั้นต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อนำรายชื่อของบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด

๓. ควรจัดให้มีหน่วยงานภาครัฐเป็นพี่เลี้ยงในการช่วยเหลือและจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน ภาครัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในคำร้อง โดยประชาชนไม่ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติเสนอแนบมาพร้อมกับคำร้อง เพื่อมิให้เป็นภาระสร้างภาระเกินควรแก่ประชาชน

๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน โดยนำข้อเสนอของชุมชนมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพื่อบรรจุไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

นายสุรินทร์ จีรวชิษฐ์

๑. ควรให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจน และสามารถนำไปกำหนดเป็นกฎหมายในข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะในเรื่องใดมีความสำคัญและอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอ เพื่อให้เข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วย

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีความยุ่งยากและไม่สะดวกต่อการดำเนินการ เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า “ต้องมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิของประชาชนไว้ในระดับสูงมาก จึงทำให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนตามกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยากมาก
อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นได้เสนอให้มีการปรับปรุง
หรือแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติความใหม่ ว่า “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกัน
ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือน้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”
แต่ก็ถือว่ายังมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในระดับที่สูงเช่นเดิม
ดังนั้น ควรมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงและสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับ
ภายในเขตท้องถิ่นของตนเองได้โดยง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้อง
กับสภาพบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน

กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทา
ผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย
สำนักกรรมการ ๓