

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และแนวความคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิหรือผู้รักษารหัสหรือพื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในหลาย ๆ ส่วน แต่ ปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนโดยส่วนใหญ่ ยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการให้สิทธิ แก่ประชาชนในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นั้นยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เนื่องจากในท้องถิ่นจะมี กลุ่มบุคคลซึ่งมีอิทธิพล ที่คอยขัดขวางมิให้ดำเนินนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน ทั้งประชาชนในท้องถิ่นเองไม่รู้กฎหมายและไม่เข้าใจกฎหมายดีพอ

รูปแบบการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม ข้อบังคับการประชุมสภา การบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภา ท้องถิ่น การพิจารณาในชั้นการรับหลักการในวาระที่หนึ่ง การพิจารณาเรียงลำดับข้อความใน วาระที่สอง และการพิจารณาในชั้นสุดท้ายในวาระที่สาม นั้นเพียงแค่นี้ให้ที่ประชุมลงมติว่าจะใช้ได้หรือไม่เท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงถือว่ายังไม่เหมาะสม การกำหนดการบรรจุระเบียบวาระการประชุม การพิจารณารับหลักของที่ประชุม ปรีกษาของสภาท้องถิ่น หรือการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวาระการพิจารณาของข้อบังคับ การประชุมสภาท้องถิ่น ขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนนั้น สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาเสมอและควรบรรจุเป็นวาระด่วน

ในการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการตามวาระที่หนึ่งหรือตามวาระที่สามก็ตาม ข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นก็ตกไปไม่สามารถยื่นเสนอได้อีก เมื่อเป็นเช่นนี้การพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นยังขาดการตัดสินใจโดยประชาชนในการออกเสียงประชามติ ข้อบัญญัติใดที่เสนอโดยประชาชนที่มีผลเสียหายกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลนั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็อาจไม่รับพิจารณาโดยสภาท้องถิ่น หรือถ้าสภาท้องถิ่นรับพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็ไม่ผ่านมติที่ประชุมสภาท้องถิ่นได้เพราะในสภาท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันคอยคัดค้านร่างข้อบัญญัติที่ขัดต่อผลประโยชน์ของตน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มาตรา 4 จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นจำนวนที่สูงเกินไปที่จะทำการรวบรวมรายชื่อของประชาชนในท้องถิ่น จะเห็นได้ทำให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปไม่มีสิทธิเสนอกฎหมายได้นั้นเหมาะสมเพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถรวบรวมเข้าชื่อกันเองได้ ในขณะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 286 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด โดยการบัญญัติให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นทำได้ยาก เนื่องจากจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากและจำนวนน้อยแตกต่างกัน

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น จะกล่าวถึงหลักการในเชิงนามธรรม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปและประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อการเสนอร่างกฎหมายหรือร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยจะกล่าวถึงการให้สิทธิประชาชนในการเสนอกฎหมายตามมาตรา 163 โดยการให้สิทธิประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งตามความเป็นจริงในเชิงรูปธรรมนั้น ประชาชนเพียงแค่การแสดงเจตนารมณ์ในการเสนอกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายที่ขอเสนอแต่อย่างใด และมีได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่นเหมือน ในต่างประเทศ ในการออกเสียงประชามติของประชาชนท้องถิ่นต่อการรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่รับพิจารณาข้อบัญญัติดังกล่าวก็เป็นอันตกไปไม่สามารถบังคับได้ ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นควรมีการรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยการออกเสียงประชามติ

ในขณะที่เดียวกันตามมาตรา 28 6 การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ตามมาตรา 28 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2550 ก็เช่นเดียวกันเป็นแค่เจตนารมณ์ความหวังและ

ทางเลือกของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นเอง กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เสนอแต่สภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาโดยอำนาจในการพิจารณานั้นอยู่ที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามความเป็นจริงนั้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง มีเจตนาให้ประชาชนมีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงสมควรให้ประชาชนมีอำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นในการออกเสียงประชามติรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อแสดงความคิดเห็นร่วมทางการเมืองต่อการตัดสินใจทางการเมืองตามระบบประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นหลักของสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนในท้องถิ่นและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีสิทธิทั่วถึง เสนอแนะ แสดงเจตนารมณ์และความคิดเห็นอย่างเป็นทางการมากขึ้น ทั้ง กระบวนการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นสภาท้องถิ่นต้องควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญเพราะการแสดงเจตนาเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั้น ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนและมีผลเสียหายกระทบโดยตรง เช่น การคมนาคม การขนส่ง การจราจร ในท้องถิ่น เป็นต้น

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็เพื่อการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยประชาชนและเพื่อประชาชนมากขึ้น แต่ท้องถิ่นยังไม่มีกระบวนการทางกฎหมายที่แน่นอนและเหมาะสม แม้จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 บังคับใช้ก็ตาม

จากปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่า การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจำนวนหนึ่งเป็นจำนวนมากเกินไปในแต่ละองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ดังนั้นควรลดจำนวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นในจำนวนร้อยละห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดโดยประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการแสดงเจตนารมณ์นั้นสามารถรวบรวมรายชื่อได้สะดวกและง่ายมากขึ้นและให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติเพื่อรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันควรให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในท้องถิ่นนั้นได้ ๆ ถ้าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นใช้บังคับแล้วเกิดความเสียหายแก่ประชาชน สิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือบังคับประชาชนในท้องถิ่นมากเกินไป กล่าวคือ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่หรือที่มีการเสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่นในสาระสำคัญที่กำหนดเพื่อใช้บังคับโดยมีผลเสียหายและผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เพื่อยืนยันหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปกครองตนเอง การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งรัฐบาลสมควรให้มีการสนับสนุนและแก้ไขในส่วนที่บกพร่อง

เพื่อสามารถบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ควรจัดให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นองค์กรในการตรวจสอบความถูกต้องต่าง ๆ ของประชาชนในการออกเสียงประชามติรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดจะเป็นผู้ทราบขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของจำนวนประชาชนที่แท้จริงของแต่ละองค์กรส่วนท้องถิ่น

2.2 ควรจัดทำการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เกี่ยวกับการยื่นเสนอคำร้องขอ การพิจารณาและการออกเสียงประชามติโดยประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้บังคับรวมทั้งหมดทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพราะจะได้ไม่เกิดความยุ่งยากต่อการบังคับใช้

2.3 รัฐควรเร่งปฏิรูประบบราชการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และควรปรับปรุงหลักสูตรของการศึกษาโดยบรรจุแนวทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น

2.4 ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 28 6 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ในส่วนของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีจำนวนหรือเปอร์เซ็นต์น้อยลง เช่น ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหลือจำนวนร้อยละห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

2.5 ควรให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาท้องถิ่น โดยใช้จำนวนเสียงส่วนใหญ่ของจำนวนประชาชนผู้มาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยโดยตรง