

## บทที่ 5

### ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชน

จากการพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของต่างประเทศ กับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนของไทยแล้ว มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

#### 5.1 กระบวนการก่อนการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น

##### 5.1.1 จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

จากการศึกษากระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์มาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นว่าประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้โดยมีลักษณะเป็นจำนวนที่แน่นอน กล่าวคือ ในกรณีการขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐทั้งฉบับหรือบางส่วน กฎหมายกำหนดจำนวนพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อขอให้มีการดำเนินการดังกล่าวไว้จำนวน 100,000 คน หรือกรณีการขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐหรือกฎหมายของมลรัฐซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนแตกต่างกันออกไป เช่น 6,000 หรือ 10,000 คน เป็นต้น

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดจำนวนผู้ที่ลงลายมือชื่อแตกต่างจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คือจะกำหนดจำนวนเป็นร้อยละของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะกำหนดจำนวนแตกต่างกันไปแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับขนาดของเมืองและจำนวนประชากรโดยจะกำหนดจำนวนให้สอดคล้องกัน เช่น บางมลรัฐได้กำหนดให้เขตที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 7,500 คน รายชื่อที่จะเสนอคำร้องกำหนดไว้ร้อยละ 25 ของจำนวนผู้ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่สำหรับในเขตเมืองขนาดใหญ่จะกำหนดไว้แค่ร้อยละ 15 เป็นต้น

จะเห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพของ

พื้นที่หรือเขตการปกครองแต่ละแห่ง แม้ว่าประเทศสวีเดนและแคนาดาจะกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่กำหนดเป็นจำนวนร้อยละ แต่จะเห็นว่าทั้ง 2 ประเทศได้กำหนดจำนวนของผู้ที่จะเข้าชื่อในแต่ละเรื่องแตกต่างกันตามแต่กรณีการขอ และแตกต่างกันตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด เนื่องจากแต่ละมลรัฐหรือแต่ละเมืองนั้นที่ขนาดจำนวนประชากรไม่เท่ากันจึงได้กำหนดจำนวนผู้ที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ

เมื่อพิจารณาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้..." จะเห็นว่าเป็นการกำหนดเป็นจำนวนเดียวกันทั่วทั้งประเทศ แต่เขตการปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ประเภทนั้นมีสภาพและขนาดแต่ละเขตพื้นที่แตกต่างกันไป เช่น เทศบาลตำบลละอุ่น จังหวัดระนอง มีจำนวนประชากรในเขตเทศบาล 297 คน ส่วนกรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากร 5,662,499 คน<sup>1</sup> เป็นต้น การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้นในบางเขตที่เป็นเขตปกครองเล็กๆ และมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มากอาจจะไม่เป็นปัญหา แต่สำหรับบางพื้นที่ที่เป็นเขตปกครองขนาดใหญ่และมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก ดังเช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งถึง 3,952,182 คน<sup>2</sup> หากประชาชนต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะต้องมีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง นั่นคือ 1,976,091 คน ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะทำการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งถึงเกือบสองล้านคน และเมื่อเปรียบเทียบกับกรเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติที่รัฐธรรมนูญมาตรา 170 กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนคือ 50,000 คน จะเห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้นต้องการจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทั่วทั้งประเทศเป็นจำนวนแค่ 50,000 คนเท่านั้น ดังนั้น

<sup>1</sup> ข้อมูลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จากเว็บไซต์กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย <http://www.local.moi.go.th/> [2002,July,10]

<sup>2</sup> บัญชีข้อมูลจำนวนประชากรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2542 จากเว็บไซต์คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น <http://www.dola.go.th/> [2002,July,10]

การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้จึงเป็นการยากที่กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวนประชากรมากดังเช่นกรุงเทพมหานครจะประสบความสำเร็จได้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ดังนี้ คือ ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

จะเห็นว่ากระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกฎหมายได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้แตกต่างกันไปตามจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

หากกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติโดยนำแบบอย่างจากประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่กำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนหรือกำหนดเป็นจำนวนร้อยละตามแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะกำหนดเป็นสัดส่วนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ หรืออาจนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาเป็นตัวอย่างในการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็อาจทำให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่มีจำนวนประชากรมากกระทำได้ง่ายขึ้น

ดังนั้นการที่กฎหมายได้กำหนดจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งนั้นย่อมเป็นอุปสรรคต่อเขตการปกครองที่มีขนาดใหญ่และมี

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั้นเป็นไปได้ยากลำบาก ฉะนั้นหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงควรจะสอดคล้องกับจำนวนประชากรในเขตท้องที่นั้นๆ เพื่อให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนั้นเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

### 5.1.2 รูปแบบของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐทั้งฉบับหรือขอแก้ไขบางส่วน และการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐและกฎหมายของมลรัฐทั้งฉบับหรือขอแก้ไขบางส่วนนั้น หากเป็นการขอแก้ไขบางส่วนประชาชนสามารถเลือกได้ว่าจะเสนอร่างในแบบใดคือประชาชนจะเสนอร่างในส่วนที่ตนขอแก้ไข หรือไม่ต้องจัดทำร่างเพียงแต่บรรยายว่าจะแก้ไขส่วนใดและสภาจะทำหน้าที่ยกร่างตามความเห็นนั้นต่อไปเรียกว่าเป็นการเสนอเพียงหลักการ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชนผู้ที่ต้องการเสนอขอแก้ไขกฎหมาย เช่น สภานิติบัญญัติ อัยการ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด การที่มีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายนั้นก็ทำให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์และมีความถูกต้องตามหลักการการร่างกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากการร่างกฎหมายนั้นต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญและเทคนิคในการยกร่างซึ่งประชาชนทั่วไปอาจไม่มีความชำนาญในเรื่องดังกล่าว และอาจเป็นเรื่องยากสำหรับประชาชนในการที่จะจัดทำร่างกฎหมาย

เมื่อพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของไทยแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้กำหนดให้คำร้องที่ประชาชนจะเสนอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ประชาชนจะต้องเป็นผู้จัดทำคำร้อง โดยคำร้องจะต้องมีรายละเอียดต่างๆ เช่น ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อ ลายมือชื่อผู้แทนที่จะมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งคำรับรองของผู้แทนนั้นด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ในส่วนที่สำคัญของคำร้องที่จะต้องมียุ่ในรายละเอียดของคำร้อง นั่นก็คือร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการเสนอ ซึ่งกฎหมายได้วางหลักเอาไว้ว่าร่างข้อบัญญัติต้องมีข้อกำหนดชัดเจนเพียงพอว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด และอาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดในแต่ละข้อ

ด้วยก็ได้ ดังนั้นจะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอคำร้องไว้โดยประชาชนจะต้องเป็นผู้จัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องการเสนอเข้าสู่สภาโดยไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยช่วยเหลือ การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นอาจต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในการยกร่าง ซึ่งประชาชนอาจไม่มีความชำนาญในการดำเนินการดังกล่าวและกฎหมายก็ได้กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐในการรับผิดชอบจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในการร่างข้อบัญญัติ ประชาชนผู้ที่ต้องการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องเป็นผู้จัดทำร่างข้อบัญญัติด้วยตนเอง แต่หากมีหน่วยงานของรัฐคอยช่วยเหลือหรือเป็นผู้จัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะทำให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีประสิทธิภาพ มีความสมบูรณ์และถูกต้องตามหลักการในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมากขึ้น

การที่กฎหมายมิได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ชัดเจน และมีได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมทำให้กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั้นไม่มีความสะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม เพราะร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอนั้นนั้นอาจขาดความถูกต้องในหลักการยกร่างกฎหมาย ทำให้เสียเวลา และประชาชนอาจมองว่าการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องยาก ขาดความสนใจในเรื่องนี้ไป จึงเป็นอุปสรรคหนึ่งต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งหากมีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาช่วยเหลือหรือทำหน้าที่ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติให้กับประชาชน โดยกฎหมายอาจกำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอเพียงหลักการของข้อบัญญัติที่ต้องการเสนอแล้วให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการยกร่างข้อบัญญัติตามความเห็นของประชาชน ดังเช่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา ก็จะทำให้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

### 5.1.3 การจัดทำให้มีการรวบรวมลายมือชื่อโดยสภาท้องถิ่น

จากการศึกษากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้มีการเข้าชื่อในคำร้องขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเสนอกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการจะเสนอกฎหมายยื่นคำร้องเข้าสู่สภาและสภาจะเป็นผู้พิจารณาคำร้องดังกล่าวก่อนที่จะจัดให้มีการเข้าชื่อของประชาชน ขั้นตอนดังกล่าวรัฐสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วย

กฎหมายของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ สภาสมาสามารถตรวจสอบในเบื้องต้นได้ว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้นมีความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่ เมื่อสภาพิจารณาและเห็นชอบกับคำร้องดังกล่าวก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการลงลายมือชื่อของประชาชน ซึ่งการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อนี้ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระของประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ในมาตรา 6 ได้กำหนดวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ 2 กรณี คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองหรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบตามจำนวนที่กำหนดคือ 50,000 คน แล้วยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาโดยแนบเอกสารได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภาและแบบแสดงรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนตามที่กฎหมายกำหนด และประธานรัฐสภาก็จะตรวจสอบความถูกต้องต่อไป ส่วนกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100 คนขึ้นไปที่ต้องการจะเสนอร่างกฎหมายมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแนบไปด้วย เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอแล้วจะต้องจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินการปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีกฎหมายในเรื่องใดและให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการจะร่วมลงชื่อได้ไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดโดยต้องไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศ และจะต้องรวบรวมลายมือชื่อให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดนั่นคือ 50,000 คนด้วย จะเห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาตินี้เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนผู้ต้องการเสนอกฎหมายมีทางเลือกในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้นกำหนดวิธีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้กรณีเดียวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นแต่ละแห่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกันเอง โดยมีได้กำหนดให้รัฐหรือสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อนี้ดังเช่นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติ ดังนั้นวิธีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประชาชนจึงต้อง

เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อด้วยตนเองเป็นภาระของประชาชนที่อาจจะต้องเสียทั้งเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อ และอาจทำให้ประชาชนไม่มีความสนใจเข้ามา มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้ ซึ่งหากมีหน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อก็จะ เป็นการสะดวกแก่ประชาชนที่ต้องการจะร่วมลงชื่อ และเป็นการแบ่งเบาภาระของประชาชนผู้ที่ ต้องการเสนอข้อบัญญัติด้วย

กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงควรกำหนดให้หน่วยงาน ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และเพื่อแบ่งเบาภาระของ ประชาชนในการรวบรวมลายมือชื่อด้วยตนเอง

#### 5.1.4 ระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อ

การเสนอขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยประชาชนในสวิสเซอร์ แลนด์ได้กำหนดระยะเวลาการรวบรวมลายมือชื่อจำนวน 100,000 คนในคำร้องไว้เป็นเวลา 18 เดือน ภายหลังจากการยื่นคำร้องเสนอต่อรัฐสภาโดยผู้ริเริ่มจำนวน 7 คน และในบางมลรัฐของ สหรัฐอเมริกา เช่น California การรวบรวมลายมือชื่อในคำร้องเสนอกฎหมายโดยประชาชนนั้นจะ ต้องดำเนินการภายใน 180 วัน นับจากวันที่มีการรับรองคำร้องโดยสำนักงานการเลือกตั้ง (County Elections Office) เป็นต้น จะเห็นว่ากระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในทั้ง 2 ประเทศต่างก็กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนในคำร้องขอเสนอกฎหมาย ให้ครบภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายว่า ด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาในการ รวบรวมลายมือชื่อในคำร้องขอเสนอข้อบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ ไว้ เพียงแต่กำหนดระยะเวลาในการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อ เพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้ เข้าชื่อแต่มิได้ร่วมเข้าชื่อมายื่นคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศ การปิดประกาศนี้จะทำภายหลังจากที่ประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้อง และตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารแล้ว กล่าวคือคำร้องที่ประชาชนจะเสนอต่อประธานสภา ท้องถิ่นเพื่อขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตาม

หลักเกณฑ์รายละเอียดของคำร้องที่กฎหมายกำหนดไว้ คือจะต้องมีจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนผู้ต้องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบก่อนการเสนอคำร้องต่อประธานสภา ซึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเอาไว้ กฎหมายเพียงแต่กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคัดค้านการเข้าชื่อข้างต้นแล้วหากมีจำนวนลายมือชื่อไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดคือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประธานสภาท้องถิ่นต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบ เพื่อจัดให้มีการรวบรวมรายชื่อเพิ่มเติมให้ครบภายใน 30 วัน ซึ่งถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีจำนวนรายชื่อไม่ครบประธานสภาท้องถิ่นจะสั่งจำหน่ายเรื่อง

หากศึกษากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติหรือการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในกรณีที่เป็นกรเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100 คนขึ้นไปที่ต้องการเสนอกฎหมายจะต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเอกสารให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเพื่อทำการปิดประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบ และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าร่วมลงชื่อไปลงชื่อ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันประกาศ แต่ในกรณีที่เป็นกรเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการดำเนินการของประชาชนเองกฎหมายก็ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเอาไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งในทางปฏิบัติขั้นตอนการรวบรวมลายมือชื่อนี้อาจใช้เวลานานเป็นปีๆ จนประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าว และหากกฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเข้าชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้เวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเป็นเวลานานได้เช่นกัน

ดังนั้นหากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อไว้ อาจทำให้ขั้นตอนดังกล่าวใช้เวลาดำเนินการยาวนานและส่งผลให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนล่าช้าและยาวนานเกินไป ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น อีกทั้งประชาชนอาจเลิกละสนใจและเบื่อหน่ายในกระบวนการดังกล่าวได้ จึงควรกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อในคำร้องขอเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยอาจกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อให้แตกต่างกันเพื่อให้สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง



## 5.2 กระบวนการภายหลังการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาโดยสภาท้องถิ่น

### 5.2.1 การตรวจสอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อประชาชนยื่นข้อเสนอให้มีการแก้ไขหรือออกกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาแล้วรัฐสภาจะต้องพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนในสหรัฐอเมริกาการให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของประชาชนจะใช้วิธีออกเสียงแสดงประชามติ โดยจะจัดให้มีพร้อมกับการเลือกตั้ง ดังนั้นการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารจะต้องทำให้เสร็จก่อนการเลือกตั้งที่จะจัดให้มีขึ้นนั่นเอง

เมื่อพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนของประเทศไทยในขั้นตอนการตรวจสอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดว่าเมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารตามที่ประชาชนเสนอมาแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร ถ้าเห็นว่าครบถ้วน ประธานสภาท้องถิ่นจะจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อไว้ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเขตชุมชนเพื่อให้ผู้มีชื่อแต่ไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริงมาคัดค้าน เป็นการตรวจสอบรายชื่อของผู้เข้าชื่อว่ามีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แต่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้องและเอกสารไว้ ดังนั้นประธานสภาท้องถิ่นจึงอาจใช้เวลาในการตรวจสอบเอกสารเท่าใดก็ได้ และอาจประวิงเวลาในการตรวจสอบเอกสารทำให้ขั้นตอนนี้ใช้เวลานานเกินไปส่งผลให้กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนยืดเยื้อยาวนานและอาจไม่ประสบความสำเร็จได้

การที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารโดยประธานสภาท้องถิ่นนั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคหนึ่งของกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนซึ่งอาจทำให้กระบวนการนี้ไม่เป็นไปดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงควรกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนการตรวจสอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนของประธานสภาท้องถิ่นไว้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอันจะเป็นอุปสรรคของกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนได้

## 5.2.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

5.2.2.1 กรณีสภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนหรือเห็นชอบแต่ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาและสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

เมื่อพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนในประเทศสวีเดนและประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าทั้งสองประเทศกำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนเสนอร่างกฎหมายให้สภาพิจารณา สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายนั้นได้ และเมื่อสภาพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ แต่ในกรณีสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายหรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างกฎหมายก็ต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขดังกล่าวหรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภามีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อเสร็จแล้วก่อนการประกาศใช้ก็ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่งก่อน

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของไทยตามมาตรา 6 กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับประชุมสภาท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดว่าหากกรณีสภาท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ หรือต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะดำเนินการได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นในขั้นตอนของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ขั้นตอนดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภา และร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนที่ประชุมสภาท้องถิ่นอาจลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้นในวาระแรก หรือลงมติไม่รับร่างดังกล่าวในวาระที่สาม หรืออาจทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อความแห่งร่างข้อบัญญัติ หรืออาจจะเป็นกรณีที่สภาท้องถิ่นต้องการแก้ไขให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งกฎหมายก็ได้มีบทบัญญัติรองรับในเรื่องดังกล่าวไว้ อาจทำให้เกิดปัญหาว่าสภาท้องถิ่นจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้แค่ไหนเพียงใด

การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนนั้นย่อมแสดงออกถึงความต้องการของประชาชน แต่หากสภาท้องถิ่นทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของร่างนั้นอาจจะบิดเบือนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้ หรือกรณีสภาท้องถิ่นลงมติไม่รับร่างข้อบัญญัติที่

เสนอโดยประชาชนเท่ากับเป็นการปฏิเสธความต้องการของประชาชน ดังนั้นการที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวไว้จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนได้

#### 5.2.2.2 กรณีบุคคลที่ทำหน้าที่ชี้แจงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

โดยหลักของกระบวนการนิติบัญญัติจะต้องมีผู้แทนหรือบุคคลที่ทำหน้าที่รับผิดชอบนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติพร้อมข้อมูลประกอบการนำเสนอ ซึ่งกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปในขั้นตอนของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น สมาชิกผู้นำนเสนอร่างข้อบัญญัติจะเป็นผู้นำเสนอร่างข้อบัญญัติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น แต่ในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ประชาชนที่เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งตัวแทนเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อที่ประชุมสภา โดยให้สิทธิประชาชนแต่เพียงการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น แต่มิได้กำหนดขั้นตอนในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนจึงต้องเป็นไปตามกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นๆ

การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้มีบุคคลที่ทำหน้าที่ชี้แจงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนนั้นขัดกับหลักการในกระบวนการตรากฎหมายโดยทั่วไป อาจทำให้สภาท้องถิ่นไม่ได้รับทราบหลักการและเหตุผล รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญของร่างนั้นและอาจมีมติไม่รับร่างหรือไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเลยก็ได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีตัวแทนจากประชาชนเข้าทำหน้าที่ชี้แจงนำเสนอข้อมูลและตอบข้อซักถามของสภา ซึ่งอาจเป็นตัวแทนของประชาชนที่ความรู้ความชำนาญและเชี่ยวชาญในร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องเรื่องนั้นๆ

#### 5.2.2.3 กรณีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งพบว่าในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภานั้นสามารถจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาข้อ

เสนอโดยประชาชนเท่ากับเป็นการปฏิเสธความต้องการของประชาชน ดังนั้นการที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวไว้จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนได้

### 5.2.2.2 กรณีบุคคลที่ทำหน้าที่ชี้แจงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

โดยหลักของกระบวนการนิติบัญญัติจะต้องมีผู้แทนหรือบุคคลที่ทำหน้าที่รับผิดชอบนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติพร้อมข้อมูลประกอบการนำเสนอ ซึ่งกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาในขั้นตอนของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น สมาชิกผู้นำเสนอร่างข้อบัญญัติจะเป็นผู้นำเสนอร่างข้อบัญญัติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น แต่ในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น มิได้กำหนดให้ประชาชนที่เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งตัวแทนเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อที่ประชุมสภา โดยให้สิทธิประชาชนแต่เพียงการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น แต่มิได้กำหนดขั้นตอนในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนจึงต้องเป็นไปตามกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นๆ

การที่ไม่ได้กำหนดให้มีบุคคลที่ทำหน้าที่ชี้แจงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนนั้นขัดกับหลักการในกระบวนการตรากฎหมายโดยทั่วไป อาจทำให้สภาท้องถิ่นไม่ได้รับทราบหลักการและเหตุผล รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญของร่างนั้นและอาจมีมติไม่รับร่างหรือไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเลยก็ได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีตัวแทนจากประชาชนเข้าทำหน้าที่ชี้แจงนำเสนอข้อมูลและตอบข้อซักถามของสภา ซึ่งอาจเป็นตัวแทนของประชาชนที่ความรู้ความชำนาญและเชี่ยวชาญในร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ

### 5.2.2.3 กรณีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งพบว่าในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภานั้นสามารถจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นเหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรที่มีการตั้งคณะ

กรรมการ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้อำนาจแก่ที่ประชุมสภาในการที่จะส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการก่อนที่จะมีการลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการของสภา กรณีเทศบาล ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลกำหนดให้การพิจารณาร่างเทศบัญญัติสภาเทศบาลสามารถส่งร่างเทศบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาได้ โดยที่ประชุมสภาเทศบาลสามารถที่จะตั้งกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลภายนอกก็ได้ โดยในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติผู้เสนอญัตติหรือคณะเทศมนตรีมีสิทธิไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมกรรมการได้ หรือในกรณีข้อบังคับประชุมสภากรุงเทพมหานครกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา และกำหนดให้สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ และในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครผู้เสนอญัตติข้อบังคับกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการได้

แต่เมื่อพิจารณากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนกฎหมายมิได้กำหนดให้มีขั้นตอนดังกล่าวไว้ จึงเป็นปัญหาว่าหากใช้กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบทั่วไปในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน และมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้น ประชาชนผู้เสนอร่างข้อบัญญัติจะสามารถส่งตัวแทนเข้าชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมกรรมการได้หรือไม่ ดังนั้นกรณีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนในขั้นตอนของการตั้งคณะกรรมการจึงควรกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ตนเองเสนอ

### 5.2.3 ผลทางกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นลงมติให้ความเห็นชอบและได้รับการลงนามและประกาศใช้แล้ว จะมีผลบังคับใช้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อได้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนด ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนจะมีผลเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นได้โดยการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเช่นกัน ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ การยกเลิกหรือการแก้ไข

เปลี่ยนแปลงใดๆ ในข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน จะสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นทั่วไปหรือไม่

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น รัฐสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติโดยประชาชน หากประชาชนเห็นชอบด้วยรัฐสภาจึงจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดแตกต่างกันออกไปตามแต่ละรัฐ เช่น การกำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการเสนอโดยประชาชน รัฐสภาไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขใดๆ เว้นแต่มีการดำเนินการโดยกระบวนการเสนอขอแก้ไขกฎหมายโดยประชาชน หรือในบางมลรัฐกำหนดว่ารัฐสภาไม่สามารถจะยกเลิกกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนภายในเวลา 2 ปีนับแต่ประกาศใช้ หรืออาจกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายระยะหนึ่งแล้วจึงจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นจะไม่ถูกรัฐสภาใช้อำนาจยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายตามอำเภอใจ

กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของไทย กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ ดังนั้นการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอโดยประชาชนนั้น อาจดำเนินการได้โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนนั้นอาจถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนี้ไม่บรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่จะยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน โดยอาจกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ระยะหนึ่งแล้วจึงจะทำการยกเลิกหรือแก้ไขใดๆ ได้ และการยกเลิกหรือแก้ไขนั้นจะต้องกระทำโดยกระบวนการเข้าชื่อโดยประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย