

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปหลักการใช้อำนาจปกครองของรัฐมีอยู่ 2 หลัก¹ คือ

1.หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวคือมีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

2.หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้เริ่มปรากฏชัดหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยมีการออกกฎหมายจัดการปกครองท้องถิ่น ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 ต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค พ.ศ.2498 ตามลำดับ ปัจจุบันรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมี 5 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กร ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กร

¹ ประยูร กาญจนดุล,คำบรรยายกฎหมายปกครอง,(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2536),หน้า 174.

บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งมาตรา 282 บัญญัติถึงหลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้นั้นเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นลักษณะประการหนึ่งที่ขาดไม่ได้ของการปกครองระบอบนี้ก็คือ การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองไม่ว่าโดยตรงหรืออ้อม แต่อย่างไรก็ตามการที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้เนื่องจากข้อจำกัดของจำนวนพลเมืองหรือขนาดพื้นที่ ดังนั้นจึงมีการนำระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทนมาใช้ในปกครองโดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารปกครองประเทศแทนตน แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนี้ โอกาสที่ผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องของตนก็มีมากขึ้น ดังนั้นในหลายประเทศจึงได้นำเอากลไกของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาเสริมระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนและเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร เรียกว่าประชาธิปไตยรูปแบบผสม กลไกเหล่านี้ได้แก่ระบบการออกเสียงประชามติ การถอดถอนผู้แทน การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(พ.ศ.2540) ได้นำเอากลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองประเทศมากขึ้น และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ เช่น การออกเสียงประชามติ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนี้รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตามมาตรา 170 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้พิจารณากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในหมวด 3 และเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวด 5 และตามมาตรา 287 ที่ให้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยกำหนดให้ราษฎรมีสหสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภา

ท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287 นี้ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาภายหลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ออกมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว

สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก ซึ่งแต่เดิมผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงอาจมีข้อบกพร่องประการที่จะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในส่วนของกระบวนการออกข้อบัญญัติของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนอย่างชัดเจนในการเปิดโอกาสหรือสร้างขั้นตอนให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาจะเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ก็อาจจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน เพราะไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าร่างข้อบัญญัติที่ตนเสนอเข้าสู่สภาท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นจะมีมติรับหรือไม่รับร่างข้อบัญญัติหรือในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติก็ตามโดยประชาชนเจ้าของร่างกฎหมายไม่มีโอกาสได้ชี้แจงหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้นอาจมีข้อบกพร่องที่อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อที่ไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น เนื่องจากกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจจะเป็นปัญหาต่อท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 2 ล้านคน กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยประชาชนจึงแทบไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้เลย หรือการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารโดยประธานสภาท้องถิ่น กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติของประชาชนจึงอาจใช้เวลาในการรวบรวมรายชื่อเป็นเวลานานอาจทำให้กระบวนการล่าช้าและประชาชนไม่สนใจได้ หรือการตรวจสอบโดยประธานสภาที่อาจประวิงเวลาในการตรวจสอบซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน เป็นต้น

ดังนั้นจึงสมควรที่จะทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอื้อต่อกระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องและเหมาะสมต่อกระบวนการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการนี้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องในกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้เอื้อต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษากระบวนการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อบังคับการประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ
2. ศึกษากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเอาไว้ และได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 มารองรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติไม่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น หรือการขาดกระบวนการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาภายหลังการเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่สภาท้องถิ่นแล้ว เป็นต้น ดังนั้นจึงสมควรที่จะศึกษาหาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องและเอื้อต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อบกพร่องของกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542
3. นำแนวทางและวิธีการที่ได้จากการศึกษาไปแก้ไขปรับปรุงกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542