

ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย  
และในเขตเทศบาลนครเชียงราย  
Legal Problems of Public Submission of Local Ordinance  
in Thailand and in Chiang Rai City Municipality

ณัฐดนัย นาจันทร์<sup>1</sup>

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: Natdanai.nac@mfu.ac.th

Natdanai Nachan<sup>2</sup>

School of Law, Mae Fah Luang University  
333 Moo1 Thasudh, Mueang, Chiang-Rai 57100, Thailand  
Email: Natdanai.nac@mfu.ac.th

Received: December 7, 2020 Revised: February 25, 2021 Accepted: March 4, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาถึงปัญหาของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งโดยเฉพาะในแง่ของการออกแบบกระบวนการการเข้าชื่อ รวมไปถึงเพื่อศึกษาถึงปัญหาของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงรายโดยเฉพาะ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเชิงกระบวนการของระบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในประเทศไทย และในเขตเทศบาลนครเชียงราย

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติที่ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ซึ่งภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับประเภทของกระบวนการดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่สามารถทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะเมื่อศึกษาคู่ไปกับกรณีของจังหวัดเชียงรายแล้วจะพบว่า แม้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะไม่เคยถูกนำมาใช้ในกรณีของเทศบาลนครเชียงราย เนื่องจากเทศบาลยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมในแบบอื่นได้ แต่หากมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในอนาคตแล้ว จะพบกับปัญหาในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติอันเนื่องมาจากปัญหาการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงควรถูกปรับปรุง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อได้ง่ายขึ้นในภายต่อไป

**คำสำคัญ:** การเข้าชื่อเสนอ; ข้อบัญญัติท้องถิ่น; ประเทศไทย; เขตเทศบาลนครเชียงราย

---

<sup>1</sup> อาจารย์.

<sup>2</sup> Lecturer.

## Abstract

This article aims to study the accessibility problem of public submission of local ordinance in Thailand with emphasis on design of eligible submitter name collection procedure and particularly, problems of public submission of local ordinance in Chiang Rai City Municipality. The main objective is to identify structural problems of public submission system of local ordinance in Thailand and in Chiang Rai City Municipality.

Results of the study show that public submission of local ordinance in Thailand does not lead to a public referendum. Provisions of current applicable laws are not designed to adhere with the aforementioned procedure. As a result, public submission of local ordinance is very difficult. Furthermore, a case study of Chiang Rai province shows that public submission of local ordinance has never been enforced in Chiang Rai City Municipality, because the municipality administration has applied other forms of public participation. Nevertheless, if public submission of local ordinance is to be enforced in the future, some problems may arise from the problematic procedure of public submission. Therefore, laws relating to public submission of local ordinance needs amendments so as to ensure better accessibility to public submission in the future.

**Keywords:** Public Submission; Local Ordinance; Thailand; Chiang Rai City Municipality

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Legislative Initiative) มาใช้ โดยในกระบวนการนี้ เป็นกระบวนการที่ประชาชนจะมีส่วนในการเสนอข้อเสนอนั้นทางกฎหมายให้ผู้แทนทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับข้อเสนอนั้นมาประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่โดยประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม การออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยกลับมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทที่กล่าวมาตอนต้น และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้ในประเทศไทย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลงมาเฉพาะเขตเทศบาลนครเชียงรายพบว่า เทศบาลนครเชียงรายมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นอย่างยิ่ง โดยได้มีการประกาศให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ เป็นต้นมา พบว่าในเขตเทศบาลนครเชียงรายยังไม่เคยมีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเลยแม้แต่กรณีเดียว จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า เหตุใด

เทศบาลนครเชียงรายอันถือเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยประชาชนหลากหลายชนชาติ เชื้อชาติ และหลากหลายศาสนา จึงไม่ปรากฏความพยายามในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนผู้ที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนี้เลย รวมทั้งหากมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในอนาคต การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในเขตเทศบาลนครเชียงรายจะประสบปัญหาประการใดหรือไม่

ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยเรื่องนี้ บนพื้นฐานของความพยายามในการศึกษาปัญหาว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้มุมมองของการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแบบไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Legislative Initiative) โดยนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของต่างประเทศและนำข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงราย โดยเฉพาะจำนวนประชากรและความพร้อมในการสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาใช้เพื่อหาข้อสรุปที่ว่า จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะปรับปรุงให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย สอดคล้องกับหลักการสากล และหากเป็นไปได้ จะมีวิธีการดำเนินการเช่นไรบ้าง

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการออกแบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติในต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับกระบวนการออกแบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยและในเทศบาลนครเชียงราย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาในเชิงกระบวนการอันเกิดจากการออกแบบกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ รวมถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในอำนาจของเทศบาลนครเชียงราย

## 1.3 สมมติฐาน

กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลาปัจจุบันนั้น ถูกออกแบบมาในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางของการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย ซึ่งไม่เคยมีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนเลย แม้หน่วยงานของรัฐพยายามที่จะเชิญชวนสนับสนุน อันเป็นสิ่งที่จำต้องแก้ไข เพื่อให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถใช้บังคับได้อย่างแท้จริงในประเทศไทย

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ จะดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมถึงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศาภิบาลนอร์เวย์ เนื่องจากเป็นหนึ่งในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองและมีกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ในแง่ของการออกแบบระบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ไม่รวมถึงการศึกษาปัจจัยภายนอกประการอื่นที่ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

## 1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและเอกสารภาษาต่างประเทศ งานวิจัย หนังสือ วารสาร บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทความและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์และหาข้อสรุป เพื่อจัดทำแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และระเบียบของเทศบาลนครเชียงรายที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาเชิงกระบวนการของระบบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนประเทศไทยและในเทศบาลนครเชียงราย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในประเทศไทย ให้สอดคล้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นไปได้ภายในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

## 2. ผลการวิจัย

### 2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นภายใต้พื้นฐานของแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครอง โดยต้องการสร้างระบบการปกครองที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทันทั่วถึง และควรให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วยตนเอง<sup>2</sup> ด้วยลักษณะของแนวคิดพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผูกติดอยู่กับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่นี้เองที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแยกตัวเองออกจากการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้

การจัดการปกครองในรูปแบบที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในระบบการเมืองคือการส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ขึ้นมาในสังคม<sup>3</sup> โดยกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นสามารถ

<sup>2</sup> Anwar Shah and Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments,” in *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah (Washington: World Bank, 2006), 4.

<sup>3</sup> David Held, *Models of Democracy* (Malden: Polity Press, 2006), 215.

ทำได้ในหลายลักษณะ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในส่วนที่เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบาย หรือการเข้าไปให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการบางอย่าง<sup>4</sup>

ดังนั้น เมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นคือรูปแบบของการปกครองที่ควรจะถูกติดเข้ากับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว” การนำเอาส่วนหนึ่งของกระบวนการที่จะส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังเช่นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาปรับใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมและควรที่จะคาดหวังกับความสำเร็จของกระบวนการดังกล่าว ในฐานะของเครื่องมือที่จะพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

โดยหากจะพิจารณาเฉพาะเครื่องมือที่เรียกว่าการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อันเป็นการนำเอากระบวนการที่ใช้อยู่ในรัฐส่วนกลางมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า กระบวนการนี้สามารถถูกแบ่งแยกออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Direct Initiative) และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ (Indirect Initiative)<sup>5</sup> ซึ่งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งสองประเภทยังมีลักษณะที่เหมือนกัน นั่นคือ การเสนอความเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยากให้มีการประกาศใช้ไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป้าหมายของการนำเอากระบวนการทั้งสองประเภทมาใช้บังคับนั้นกลับไม่เหมือนกัน กล่าวคือ กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นมุ่งหวังให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ คือให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในท้ายที่สุด<sup>6</sup>

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น เป็นกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการแรกอย่างสิ้นเชิงในแง่ของเป้าหมายของกระบวนการ เนื่องจากกระบวนการนี้ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าไปเป็นผู้ตัดสินใจในตอนท้ายว่าร่างกฎหมายที่ตนเสนอไปจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ โดยหน้าที่ในการตัดสินใจนี้ยังคงถูกสงวนไว้ให้กับสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>7</sup> ดังนั้น วัตถุประสงค์ของ กระบวนการดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่การบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับฟังข้อเสนอทางกฎหมายของประชาชนเป็นหลัก

## 2.2 การออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่นำมาใช้ในประเทศไทยนั้น ได้แก่กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ข้อบัญญัติ) ของประชาชนซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติ

<sup>4</sup> Natdanai Nachan, “Participation of Citizens in the Legislative Initiative in Accordance with Constitution under Thai Political Culture,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2016), 35-42. [In Thai]

<sup>5</sup> The ACE Electoral Knowledge Network, “Legislative Initiative: Direct or Indirect,” last modified May 27, 2010, accessed May 24, 2020, <http://www.aceproject.org/main/english/em/index.html/>

<sup>6</sup> International IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008), 61-62.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 83-85.

ซึ่งสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International Institute for Democracy and Electoral Assistance: International IDEA) อันเป็นองค์กรที่จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรงของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติไว้<sup>8</sup> ดังนี้

- จะต้องไม่จำกัดประเภทของกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเสนอมากเกินไป
- เพื่อแบ่งแยกกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในลักษณะนี้ออกจากการเสนอประเด็นทางการเมืองไปยังสภาเพื่อให้พิจารณา (Petition) ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเต็มรูปแบบ (Formulated Draft Law) ไปยังสภา และควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายด้วย
- ในกระบวนการที่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ไม่ควรกำหนดจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ต้องใช้ให้มากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรกำหนดให้จำนวนรายชื่อน้อยเกินไปในลักษณะที่จะทำให้เสียงของประชาชนไม่มีความน่าสนใจที่จะรับฟังมากพอ
- รัฐควรให้การช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทนี้ทั้งในเชิงกระบวนการและการสนับสนุนงบประมาณ<sup>9</sup>

เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ข้อเสนอข้างต้นจึงนำไปปรับใช้กับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย และภายใต้ข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) นี้เอง ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างกรณีที่คุณเขียนเห็นว่ามีการออกแบบกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่น่าสนใจเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป โดยตัวอย่างที่จะยกในที่นี้คือกรณีของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งกล่าวสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

ประเทศนอร์เวย์ ได้นำกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนในระดับท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Act) ค.ศ. 1992 ประเทศนอร์เวย์กำหนดให้ประชาชนผู้ลงทะเบียนอยู่อาศัยภายในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยไม่จำกัดประเภทของข้อบัญญัติที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ ชาวนอร์เวย์สามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในเรื่องใดก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ

<sup>8</sup> Ibid., 83-93.

<sup>9</sup> Ibid.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์ นั้นแม้จะมีเขตอำนาจที่ทับซ้อนกันแต่มีหน้าที่แยกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้การกำหนดประเภทไว้อย่างกว้างนี้ ไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนมากนัก<sup>10</sup>

ประชาชนชาวนอร์เวย์สามารถเสนอความต้องการในทางนิติบัญญัติของตนได้ทั้งในรูปแบบของร่าง ข้อบัญญัติหรือประเด็นทางกฎหมายที่หวังจะให้สภาท้องถิ่นพิจารณา<sup>11</sup> ทั้งนี้ ประชาชนชาวนอร์เวย์ที่ประสงค์จะ เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องรวบรวมรายชื่อให้ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตราเดียวกัน คือ ไม่น้อยกว่าร้อยละ สองของจำนวนผู้ที่ได้จดทะเบียนอยู่อาศัยในเขตเทศบาลหรือเขตเคาน์ตีนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากสามารถรวบรวม รายชื่อผู้สนับสนุนจำนวน 300 คน สำหรับเขตเทศบาล และจำนวน 500 คน สำหรับเขตเคาน์ตีได้ก็เพียงพอแล้ว

เนื่องจากกฎหมายในประเทศนอร์เวย์ไม่ได้มีการบัญญัติถึงเอกสารที่จำต้องรวบรวมเพื่อตรวจสอบ ความถูกต้องของรายชื่อ ทำให้การรวบรวมรายชื่อสามารถทำได้โดยง่ายและค่อนข้างเป็นอิสระ รวมทั้งสามารถใช้การเข้าชื่อผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย<sup>12</sup> เมื่อรายชื่อถูกตรวจสอบแล้ว จะถูกส่งต่อไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณา โดยในการพิจารณาของสภาท้องถิ่นตามความในมาตรา 39 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นกำหนดให้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่รับข้อบัญญัติมา และหากสภาท้องถิ่น ให้การรับรองบรรดาข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอมาเพื่อประกาศใช้ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ หน่วยงานทั้งหลายมีพันธะ ที่จะต้องผูกพันต่อร่างข้อบัญญัตินั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นับแต่ที่ประเทศนอร์เวย์เปิดให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 มีการเข้า ชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉลี่ยปีละ 29.5 ครั้ง โดยมีการร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอผ่านการพิจารณาและ ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติเพียงราวร้อยละ 25 ของร่างข้อบัญญัติทั้งหมดที่มีการเสนอมา ในขณะที่ส่วนใหญ่นั้น ตกไป และมีอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับการประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติแต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบในทางการ เมืองกับนโยบายของฝ่ายบริหารท้องถิ่น<sup>13</sup> ข้อมูลเชิงสถิตินี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการดำเนินการในประเทศนอร์เวย์ แม้จะมีการกำหนดขั้นตอนบางประการที่แตกต่างจากข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) แต่เมื่อพิจารณาว่า แม้ร่างนั้นจะไม่ผ่านการรับรองจากสภาท้องถิ่นแต่กลับก่อให้เกิดผลกระทบเชิงนโยบายแล้ว ย่อมถือว่ากระบวนการที่พยายามจะเรียกร้องให้ผู้ปกครองรับฟังความต้องการทางกฎหมายของประชาชนประสบ ผลสำเร็จแล้ว

<sup>10</sup> Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, *Local Government in Norway* (Norway: Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, 2008), 9.

<sup>11</sup> Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet, *Veiledere: Innbyggerforslag* (Norway: Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet, 2015), 8-9.

<sup>12</sup> Dag Arne Christensen et al., *Evaluering av Innbygger-Initiativordningen* (Norway: Norsk Institutt for by-Og Regionforskning, 2010), 24-28.

<sup>13</sup> Ibid., 40-70.



## 2.3 ปัญหาทางกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย และบทวิเคราะห์กรณีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาในภาพรวมของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย และกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย มีดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

### 2.3.1 ปัญหาทางกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย

#### 1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเภทของข้อบัญญัติที่ประชาชนมีสิทธิเสนอ

เมื่อพิจารณาความในรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับความในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะพบว่า ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติที่กว้างมาก คือเสนอได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัด ซึ่งแม้จะเป็นไปตามข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) แต่ปัญหาสำคัญกลับเกิดขึ้น เมื่อไปพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามเกินกว่า 40 ภารกิจ และมีเขตพื้นที่ที่ทับซ้อนกันสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อประชาชนและต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

#### 2) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างข้อบัญญัติ

ปัญหาในส่วนนี้ เมื่อพิจารณาถึง มาตรา 5 (2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้กำหนดให้ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติแนบมากับรายชื่อที่ใช้สนับสนุนร่างข้อบัญญัติดังกล่าวด้วย การกำหนดให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเต็มรูปแบบ (Formulated Draft Law) มาเพื่อประกอบการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แม้จะต้องทำตามข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) แต่สิ่งที่ขาดไปนั่นคือ ไม่มีการให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องจัดทำอย่างละเอียดอ่อนโดยผู้มีความรู้ทางด้านนิติบัญญัติ จึงเป็นไปได้ยากที่ประชาชนโดยทั่วไปจะสามารถเขียนข้อบัญญัติที่ถูกต้องได้ด้วยตัวเอง เมื่อร่างข้อบัญญัติที่เสนอไปมีแนวโน้มที่จะบกพร่องสูง ร่างนั้นย่อมตกไปได้ง่ายและย่อมเป็นเหตุทำลายคุณค่าของรายชื่อที่ประชาชนได้ทำการรวบรวมมา

<sup>14</sup> Slaisopin Piromkraipak, "Human Rights and Perception Process of the Local Ordinance Act B.E. 2542," *Chaiyaphum Province Mahamakut Graduate School Journal* 16, no. 1 (January-June 2018): 214-215. [In Thai], quoted in Sirilada Prasopsab, "The Initiative of People to Enlist for Proposing the Local Ordinance," (Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002), 114-118. [In Thai]



### 3) ปัญหาที่เกี่ยวกับจำนวนรายชื่อและการรวบรวมรายชื่อ

ปัญหาในส่วนนี้ เกิดจากกรณีที่มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ต้องใช้จำนวนรายชื่อจากประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า “กึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ จำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วไม่เท่ากัน คือ มีตั้งแต่หลักหมื่นจนถึงหลักแสนคน การกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้เพื่อเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติไว้ที่หนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้มีแนวโน้มที่จะต้องใช้รายชื่อสนับสนุนมากกว่าหนึ่งหมื่นคน ซึ่งมากกว่าจำนวนที่จำต้องใช้ในการเสนอกฎหมายระดับประเทศตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ต้องใช้รายชื่อทั้งสิ้นหนึ่งหมื่นรายชื่อ ดังนั้น การกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำเป็นต้องเข้าชื่อร่วมกันตามอัตราส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ แทนที่จะเป็นจำนวนตายตัว และมีแนวโน้มว่ารายชื่อจะต้องใช้มีจำนวนสูงกว่ารายชื่อที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศนั้น ย่อมไม่สมเหตุสมผล และก่อให้เกิดปัญหาที่ว่า การรวบรวมรายชื่อย่อมไม่สามารถทำได้โดยง่ายหรือไม่สามารถทำได้เลยในบางเขตพื้นที่ นอกจากนี้ ในการรวบรวมรายชื่อยังพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการเข้าชื่อซึ่งทำให้การเข้าชื่อมีลักษณะเป็นสิ่งที่ทำได้ยากสำหรับประชาชนบางกลุ่ม

### 4) ปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน

ปัญหาประการที่สี่นี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติของประชาชนทั้งระบบ โดยหากพิจารณาขั้นตอนที่ใช้ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนแล้วจะพบว่า มีปัญหาตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ กล่าวคือ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านรายชื่อได้ หากรายชื่อนั้นถูกคัดค้านและทำให้จำนวนรายชื่อไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เข้าชื่อจะต้องรวบรวมรายชื่อใหม่ให้แล้วเสร็จในสามสิบวัน ไม่เช่นนั้นร่างนั้นจะตกไป ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้ร่างที่ประชาชนเสนอสามารถตกไปได้โดยง่ายมาก เพราะมีโอกาสแก้ไขเพียงแค่ครั้งเดียว

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการพิจารณาเนื้อหาของข้อบัญญัติโดยแท้ ตามความที่กำหนดพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 จะพบว่าร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอไปมีสิทธิที่จะตกไปตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาจากสภาท้องถิ่น หากร่างนั้นเป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับการเงินนั้น เพราะต้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ รับรองก่อนจึงจะเสนอให้สภาพิจารณาได้ หากร่างที่ประชาชนเสนอไม่ผ่านเกณฑ์นี้เสียตั้งแต่ต้นแล้วย่อมตกไปทันที

ถัดต่อมา หากพิจารณาความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภา เกี่ยวกับรายละเอียดการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะพบว่า ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณา ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา รวมทั้งร่างที่ประชาชนเสนอมาอย่างมีสิทธิที่จะตกไป หากไม่สามารถ

พิจารณาหรือประกาศใช้ให้แล้วเสร็จได้ภายในอายุของสภาท้องถิ่น คือ ไม่มีการนำเอาหลักประกันความต่อเนื่องของการพิจารณามาใช้ ทั้งนี้ แม้ร่างนั้นจะผ่านการพิจารณาจากสภาทันเวลา แต่เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการพิจารณาเลย ย่อมทำให้เกิดความเคลงใจได้ว่า ร่างที่ผ่านการพิจารณานั้นจะสอดคล้องกับร่างที่ประชาชนเสนอเข้าไปหรือไม่ นอกจากนี้ แม้ร่างจะผ่านการพิจารณาไปแล้ว แต่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นรวมทั้งตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาคยังมีอำนาจคัดค้าน ร่างข้อบัญญัติที่สภาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาแล้วรวมทั้งให้นำร่างนั้นกลับไปพิจารณาใหม่ด้วย นั่นยังทำให้ร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับความมั่นคงและแน่นอนในกระบวนการพิจารณาเลย

### 2.3.2 ปัญหาว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย

จากการสำรวจของผู้เขียนพบว่า นับแต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงราย ในแง่หนึ่ง นั่นทำให้ยังไม่มีปัญหาในลักษณะที่เป็นปัญหาเฉพาะของเขตเทศบาลนครเชียงราย จนถึงขนาดที่นำมาจับคู่เทียบกับปัญหาการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในระดับประเทศได้โดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากความเทศบาลนครเชียงรายยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นได้ อันจะแสดงให้เห็นในรายละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม มีความกังวลจากทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาที่อาจจะได้พบในกรณีที่มีการนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้ในเขตเทศบาลนครเชียงราย ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับที่พบในกระบวนการระดับประเทศ อันเนื่องมาจากการออกแบบกระบวนการที่ไม่เหมาะสม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หากพิจารณาเทศบาลนครเชียงรายในฐานะส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ จะพบว่าได้รับผลกระทบจากปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการเข้าชื่อไว้เช่นเดียวกันนั้นคือ กระบวนการที่ซับซ้อนย่อมก่อให้เกิดความยากในการดำเนินการตาม ไม่ว่าจะเป็นความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ทำให้การเสนอข้อบัญญัติสักฉบับหนึ่งให้อยู่ในขอบอำนาจของเทศบาลนั้นทำได้โดยยาก ปัญหาในส่วนนี้สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าซึ่งได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้เขียนถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว รวมทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อที่มากเกินไป ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงรายแล้วพบว่าตามการสำรวจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากครั้งที่มีการเลือกสภาเทศบาลนครเชียงรายในวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ปรากฏว่าเทศบาลนครเชียงรายมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ทั้งสิ้น 49,702 คน นั้นหมายความว่าหากอ้างอิงตัวเลขดังกล่าวเพื่อคำนวณจำนวนรายชื่อที่จำต้องใช้เพื่อเข้าชื่อเสนอเทศบาลบัญญัติ จะพบว่าจำเป็นต้องใช้รายชื่อถึง 24,851 รายชื่อ<sup>15</sup> ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่มากและเป็นไปได้ยากยิ่งที่จะรวบรวมให้สำเร็จ

<sup>15</sup> Wuthisarn Tanchai, interview by Natdanai Nachan, King Prajadhipok's Institute, February 20, 2020. [In Thai]

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการเก็บรวบรวมรายชื่อที่ต้องการแนบเอกสารส่วนบุคคล ประกอบไปกับการรวบรวมรายชื่อนั้น ยังมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างผู้รวบรวมรายชื่อกับผู้เข้าชื่อ เพราะเป็นการนำเอกสารทางทะเบียนที่ปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ อันเป็นความกังวลที่สะท้อนผ่านการให้สัมภาษณ์ของนายปรีชา อนุรักษ์ รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย<sup>16</sup>

2) หากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของเทศบาลนครเชียงรายพบว่าลักษณะเฉพาะของเทศบาลนครเชียงรายที่ทำให้ไม่มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติเกิดขึ้น เนื่องมาจากเทศบาลนครเชียงรายยังเป็นเมืองที่ไม่ได้มีการเจริญเติบโตมากนัก นั้นทำให้การดูแลของเทศบาลนั้นมีความทั่วถึง<sup>17</sup> เทศบาลยังสามารถทำงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ประกอบกับเทศบาลนครเชียงรายค่อนข้างให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลของประชาชนผ่านการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ซึ่งสะท้อนผ่านการจัดทำโครงการต่าง ๆ พุดคุยกับชุมชน<sup>18</sup> ปัจจัยเหล่านี้เองที่เป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นในเทศบาลนครเชียงราย

อย่างไรก็ตาม หากถึงคราวที่มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้ในเขตเทศบาลนครเชียงราย ก็คงต้องประสบปัญหาในทางกฎหมายเนื่องจากโครงสร้างกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการ ทั้งนี้ แม้เทศบาลจะพร้อมให้ความช่วยเหลือแต่ก็ยังไม่มียกเว้นอะไรที่จะสามารถมารับรองได้ว่าผ่านอุปสรรคทางกฎหมายที่กล่าวถึงในตอนต้นไปได้อย่างครบถ้วน<sup>19</sup>

### 3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

#### 3.1 สรุปผล

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกระบวนการค่อนข้างมาก เนื่องจากโครงสร้างกระบวนการไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของชุมชน ในขณะที่หากพิจารณาลงมาเฉพาะเขตเทศบาลนครเชียงราย การที่ยังไม่มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติในพื้นที่จะกล่าวว่าเป็นข้อดีก็ได้หากพิจารณาว่า เทศบาลยังสามารถทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่หากถึงคราวที่ต้องนำเอากระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติมาเรียกร้องความต้องการทางกฎหมายของประชาชนแล้ว ย่อมติดอุปสรรคในเชิงโครงสร้างที่กฎหมายในระดับประเทศได้กำหนดเอาไว้อย่างแน่แท้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นของผู้เขียนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องดังที่ได้เสนอไว้แล้วตอนต้น

<sup>16</sup> Preecha Anurak, interview by Natdanai Nachan, Office of Chiang Rai Municipality, April 30, 2020. [In Thai]

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Chiang Rai Municipality, "The Strategy of Chiang Rai Municipality," 2003, 38. [In Thai]

<sup>19</sup> Ibid.

### 3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่กล่าวมานี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทย อันเป็นกระบวนการในลักษณะซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามติให้สอดคล้องกับข้อเสนอของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง (International IDEA) และแนวปฏิบัติของต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อที่เทศบาลนครเชียงรายจะได้นำเอาข้อเสนอในการปรับปรุงที่จะกล่าวไว้ต่อจากนี้ไปใช้ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลนครเชียงรายประสงค์จะผลักดันให้เกิดขึ้นในอนาคต ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวไว้โดยย่อ ดังนี้

โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับคุณลักษณะความเป็นกระบวนการเข้าเสนอกฎหมาย ซึ่งไม่นำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้น สามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายรวมทั้งระเบียบข้อบังคับเพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในส่วนท้องถิ่นเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนในกระบวนการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของกรร่างข้อบัญญัติซึ่งแม้จะไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายกลางแต่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถกระทำเองได้ ทั้งนี้ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในแง่ของการตั้งจุดรับ ลงชื่อ หรือการช่วยประชาสัมพันธ์ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ และการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในทุกขั้นตอน

ในส่วนของข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขกระบวนการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในระดับประเทศนั้น แม้ว่าเทศบาลนครเชียงรายจะไม่สามารถกระทำเองได้เองโดยตรง แต่ก็ขอเสนอไว้ด้วยความหวังว่า หากมีการปรับปรุงต่อไปในอนาคตจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมกระบวนการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ข้อเสนอที่ว่านี้ประกอบด้วยการปรับลดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ในการเข้าชื่อลงให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร ซึ่งหากเป็นไปได้ควรอยู่ในระดับที่น้อยกว่าการเข้าเสนอกฎหมายในระดับประเทศ รวมถึงการลดหรือตัดใช้เอกสารทางทะเบียน เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การกำหนดให้ในกรณีที่ร่างที่ประชาชนเสนอเป็นร่างที่เกี่ยวข้องการเงิน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนอย่างน้อยที่สุดได้เข้ามาชี้แจงความเป็นไปของร่างที่ประชาชนเสนอในขั้นตอนนี้ และการให้หลักประกันความต่อเนื่องในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอ

### References

- Chiang Rai Municipality. "The Strategy of Chiang Rai Municipality." 2013. [In Thai]
- Christensen, Dag Arne, Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen, Marte Winsvold, and Jacob Aars. *Evaluering av Innbygger-Initiativordningen*. Norway: Norsk Institutt for by-og Regionforskning, 2010.
- Constitutional Court. "Academic Seminar Summary on People and Right to Local Ordinance Initiative." *Constitutional Court Journal* 3, no. 9 (September-November 2001): 3. [In Thai]

---

Held, David. *Models of Democracy*. Malden: Polity Press, 2006.

International IDEA. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2008.

Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet. *Veiledere: Innbyggerforslag*. Norway: Kommunal-Og Moderniseringsdepartementet, 2015.

Natdanai Nachan. "Participation of Citizens in the Legislative Initiative in Accordance with Constitution under Thai Political Culture." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2016. [In Thai]

Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development. *Local Government in Norway*. Norway: Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, 2008.

Shah, Anwar, and Sana Shah. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments." In *Developing Countries*, edited by Anwar Shah, 4. Washington: World Bank, 2006.

Sirilada Prasopsub. "The Initiative of People to Enlist for Proposing the Local Ordinance." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002. [In Thai]

Slaisopin Piromkraipak. "Human Rights and Perception Process of the Local Ordinance Act B.E. 2542." *Chaiyaphum Province Mahamakut Graduate School Journal* 16, no. 1 (January-June 2018): 214-215. [In Thai]. Quoted in Sirilada Prasopsub. "The Initiative of People to Enlist for Proposing the Local Ordinance." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002. [In Thai]

The ACE Electoral Knowledge Network. "Legislative Initiative: Direct or Indirect." Last modified May 27, 2010. Accessed May 24, 2020. <http://www.aceproject.org/main/english/em/index.html/>