

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
กรณีศึกษา อบต. หนองแขวง จ.ร้อยเอ็ด

The Citizen Participation in Local Legislative Ordinance
Initiative: A Case Study of Nongwang Subdistrict
Administrative Organization, Roi-Et Province

อินทอร แสงอรุณ*

นิตยา โพธิ์นอก**

ภาริณ จารุทวี***

Intuon Sangarun****

Nittaya Ponok*****

Parin Charutawee*****

บทความนี้

Received

23 มีนาคม 2569

Revised

20 เมษายน 2569

Accepted

24 เมษายน 2569

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ผ่านกรณีศึกษา อบต. หนองแขวง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากเจตจำนงของประชาชน ตลอดจนเพื่อพัฒนาแนวทางการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) รวบรวมข้อมูล

* นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

** นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

*** นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

**** Academic, Office of Research and Development, King Prajadhipok's Institute

***** Academic Specialist, Office of Research and Development, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D)

***** Academic, Office of Research and Development, King Prajadhipok's Institute

ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมถอดบทเรียน ผลการศึกษาวิจัยที่สำคัญพบว่า กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้มีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแขว โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากการระดมความคิดเห็นแล้วผลักดันประเด็นปัญหาในพื้นที่และข้อห่วงกังวลของประชาชนไปเป็นกฎหมายท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนชาวหนองแขวได้ร่วมกันผลักดันให้มีกฎหมายท้องถิ่น นำไปสู่การยก (ร่าง) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ซึ่งมีสาระสำคัญในการจัดตั้งกลไกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนและกำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนกลไกดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้น เพื่อฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ได้แก้ไขปัญหาอุปสรรคของกฎหมายเดิม และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการกำหนดกฎกติกาเพื่อดูแลชุมชนของตน กรณีศึกษา อบต. หนองแขว จึงเป็นตัวอย่างที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้

คำสำคัญ การมีส่วนร่วมทางการเมือง, การเสนอกฎหมายโดยประชาชน, กฎหมายท้องถิ่น, ประชาธิปไตย

Abstract

This research focuses on promoting public participation in proposing local ordinances under the Initiative of Local Ordinances Act, B.E. 2565 (2022), using the Nongwang Subdistrict Administrative Organization in Roi-Et Province as a case study. The objectives are to facilitate the creation of a draft local ordinance that reflects the actual will of the people and to develop a model for public participation in local legislative initiatives. The study employs Participatory Action Research (PAR), collecting data through in-depth interviews, workshops, and lesson-learned sessions with various stakeholders. The findings reveal that the initiative process significantly strengthened community participation in Nongwang's community. The process began with brainstorming sessions that transformed local concerns—particularly regarding natural resources and the environment—into a legal framework. This resulted in the (draft) Ordinance of Nongwang on Natural Resource and Environmental Management. Key components of the ordinance include the establishment of participation mechanisms at both village and subdistrict levels, the creation of a dedicated fund, and the definition of operational guidelines to restore ecological balance while supporting the community's traditional way of life. Furthermore, the study highlights that the Local Initiative Act B.E. 2565 effectively removed previous legal barriers, such as excessive signature requirements, thereby empowering citizens to exercise their rights in governing their own communities. The Nongwang case study serves as a successful model for citizen-led local legislation that can be adapted and applied by other local government organizations across Thailand.

Keywords: political participation, citizen initiatives, local laws, democracy

ที่มาและความสำคัญ

รากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีได้เป็นเพียงเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนในระบบรัฐสภาตามลักษณะประชาธิปไตยในเชิงสถาบัน แต่รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การแนะนำ การให้คำปรึกษา การวางแผนการปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมจากประชาชน (Burekul, 2019) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เป็นรูปแบบการใช้อำนาจในทางการเมืองโดยประชาชนมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งที่มีผลผูกพัน ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representatives democracy) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Bühlmann, 2013) การให้สิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชนหรือล่างขึ้นบน เมื่อประชาชนเป็นผู้ดำรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติที่สามารถเสนอกฎหมายเองได้ เรียกว่า การริเริ่มของพลเมือง (citizen's initiative) การริเริ่มของพลเมืองเป็นกลไกที่กำหนดให้ประชาชนจำนวนใดจำนวนหนึ่งสามารถเสนอการลงคะแนนเพื่อข้อเสนอใดๆ ที่เกิดจากกลุ่มประชาชนเหล่านั้น โดยข้อเสนอดังกล่าวอาจเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ รวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ กลไกการริเริ่มของพลเมืองจึงถือว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถวางกรอบแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญซึ่งใช้เป็นเครื่องมือปกครองตนได้โดยตรง (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นได้รับการรับรองครั้งแรกในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกับสิทธิในการริเริ่มกฎหมายระดับชาติโดยมาตรา 287 รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงระบุถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการริเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ดังเดิม สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 ได้รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กำหนดไว้

สถาบันพระปกเกล้า

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายอาจจะยังไม่ปรากฏแพร่หลายมากนัก ทั้งกฎหมายระดับท้องถิ่นและกฎหมายระดับชาติ กรณีกฎหมายระดับชาติ ในทางปฏิบัติบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวบรรลุผลหรือประสบความสำเร็จน้อยมาก (Bureekul et al., 2022) จากข้อมูลสถิติสรุปผลการดำเนินงานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเพียงกฎหมาย 1 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ขณะที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีจำนวน 8 ฉบับ เช่น ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพแพทย์แผนไทย ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุข ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่) เป็นต้น และภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จนถึง พ.ศ.2567 มีเพียงจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. สหกรณ์ (ฉบับที่) และร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่) (The Secretariat of the House of Representatives, 2024) ขณะที่กรณีกฎหมายระดับท้องถิ่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่นมีเพียงร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่กี่ฉบับที่ผ่านกระบวนการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนในพื้นที่ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เรื่อง การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552

ประกอบกับงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร เพื่อศึกษาปัญหาบทบัญญัติกฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการดำเนินการเรื่องขั้นตอนการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาจำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหากระบวนการ รูปแบบและขั้นตอนการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมในการชี้แจงหรือการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการปกครอง ปัญหาการไม่มีหลักประกันเพื่อป้องกันการประวิงเวลาในการพิจารณาของสภาท้องถิ่น ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอโดยอ้างว่าร่างข้อบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาความไม่สะดวกของการรวบรวมรายชื่อประชาชน ปัญหาระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น (Poonpetpun & Ayu wattana, 2011; Office of the Constitutional Court, 2001; Kokpol, 2007; Panichkul, 2021; Bunma, 2022)

ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2566 สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า จึงได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจในการขับเคลื่อนการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 โดยร่วมกับประชาชนชาวเชียงคานและเทศบาลตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ผลักดันการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่น นั่นคือ (ร่าง) เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคาน เรื่อง การอนุรักษ์ ส่งเสริมและพัฒนาวิถีวัฒนธรรมชุมชนบ้านไม้เก่า พ.ศ.... เพื่อเป็นมาตรการในการปกป้องและสืบสานทุนทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชนตลอดจนการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบริเวณชุมชนบ้านไม้เก่าเชียงคาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2567 ยังได้ขยายผลเพิ่มเติม โดยร่วมกับประชาชนชาวร้อยเอ็ดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นั่นคือ อบต. โคกสว่าง อำเภอพนมไพร และ อบต. โพธิ์ศรีสว่าง อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลักดันการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2567 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ศรีสว่าง เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2567 เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่ผ่านมาทั้ง 3 พื้นที่ มุ่งเน้นการถอดบทเรียนจากการศึกษาวิจัยในพื้นที่กรณีศึกษาที่มีบริบทที่แตกต่างกันออกไป ยังมิได้มีการพัฒนาเป็นตัวแบบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ประกอบกับงานศึกษาวิจัยในประเทศไทยที่ผ่านมาเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเชิงเอกสารตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยที่ยังมิได้มีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเทศไทยมาก่อน ฉะนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยในพื้นที่กรณีศึกษาอื่นๆ เพิ่มเติม นั่นคือ อบต. หนองแขว จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท นอกจากจะเป็นการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และในอีกทางหนึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมและให้คำแนะนำแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้ร่วมกันผลักดันการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการสอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
2. เพื่อจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. เพื่อพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. **แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)** เป็นส่วนเสริมของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้วยการควบคุมการทำหน้าที่ และตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รวมถึงเสรีภาพ และความเสมอภาคทางการเมืองของประชาชน (Schiller, 2012) โดยกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะล่างขึ้นบน สามารถเริ่มจากการให้สิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชน เรียกว่าเป็นการริเริ่มของพลเมือง (citizen's initiative) เช่น การริเริ่มของพลเมืองเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือการเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพื่อให้มีฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาต่อไป ขณะเดียวกันในกรณีบนลงล่าง รัฐบาลหรือองคมนตรีของรัฐสภาสามารถยื่นเสนอเรื่องหรือกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนได้ออกความคิดเห็น เรียกว่าเป็นการลงประชามติ (referendum) (Setala, 1997)

2. **แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)** ถือว่าการปรึกษาหารือกันเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อความชอบธรรมของการตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากความต้องการของประชาชนควรถูกคำนึงถึงก่อนการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจด้วยความต้องการส่วนตน เนื่องจากการตัดสินใจทางการเมืองควรเป็นผลลัพธ์จากการหารือและถกกันอย่างเป็นธรรมระหว่างประชาชน โดยประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนความเห็นกันเพื่อ หาทางออกร่วมกันได้ว่ากระบวนการ การกระทำ หรือนโยบายรูปแบบใดจะเหมาะสมที่สุดต่อประโยชน์สุขของสังคม (Eagan, 2016)

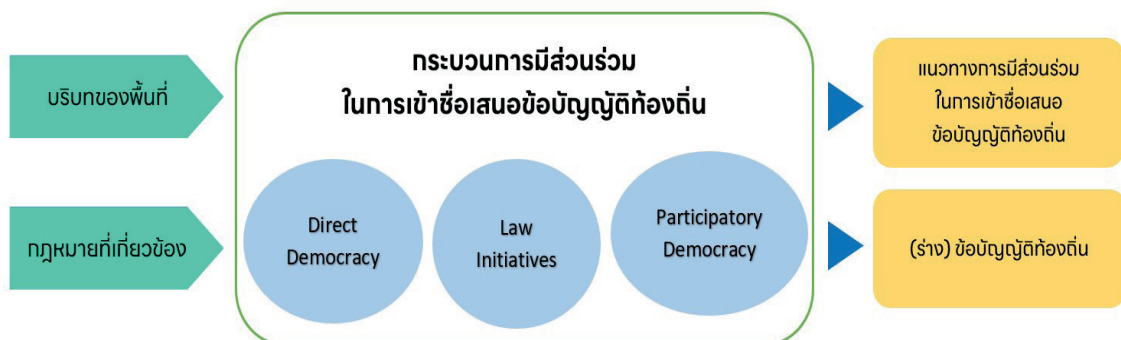
3. **แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)** เป็นระบบการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเชิงรุกได้ในกระบวนการตัดสินใจ และมีบทบาทโดยตรงในการออกแบบนโยบาย และเสนอกฎหมาย เช่น การปรึกษาหารือสาธารณะ การประชุมหมู่บ้าน การประชุมสภาพลเมือง ฯลฯ โดยจะต้องเป็นกระบวนการที่ไม่มีการแบ่งแยก มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้ มุ่งเน้นกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจต่างๆ ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพิ่มอำนาจ

ในการตัดสินใจของประชาชน มุ่งเน้นการตัดสินใจร่วมกันเพื่อระบุปัญหาและหาทางออกร่วมกัน ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องมีการเรียนรู้ ปรับเปลี่ยน และพัฒนาตลอดเวลา (Jain, 2024)

4. แนวคิดการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (law initiatives) เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีพื้นที่ในการกำหนดประเด็นหรือจัดสรรวาระในการพิจารณาของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในกรณีระดับชาติ และระดับสภาท้องถิ่น โดยกฎหมายจะระบุจำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำในการเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติ นั้นๆ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงด้วยการริเริ่มของพลเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงในมาตรการทางการเมือง รัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวนหนึ่ง และไม่ใช่โดยรัฐบาล รัฐสภา หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองอื่น การนำประเด็นเข้าสู่การลงมติ ผู้เสนอมาตรการต้องรวบรวมลายมือชื่อสนับสนุนให้เพียงพอตามที่กฎหมาย การริเริ่มของพลเมืองกำหนด การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสร้างกฎหมายเป็นส่วนสำคัญ ของประชาธิปไตยที่แข็งแกร่ง และสนับสนุนแนวคิดที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นใน กระบวนการตัดสินใจ

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 และระเบียบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าด้วยการดำเนินการของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

กรอบการดำเนินการศึกษาวิจัย



กรอบการศึกษาของงานวิจัยนี้ มุ่งเน้นศึกษาการสร้างการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในรูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยทำการศึกษาบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา ประเด็นปัญหาและความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษา รวมไปถึงการศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งประเทศไทยและกรณีศึกษาต่างประเทศ เพื่อนำมาออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่กรณีศึกษา โดยตั้งอยู่บนฐานคิดของแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่มุ่งเน้นออกแบบกระบวนการที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติทางตรง เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จริง ขณะเดียวกันตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ที่มุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกของประชาชนในการร่วมระบุปัญหาและหาทางแก้ไขด้วยตนเอง ผ่านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (law Initiatives) ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน รวมไปถึงการพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ ได้

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย

(1) การเลือกพื้นที่กรณีศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ได้แก่ (ก.) เป็นพื้นที่ที่ต้องการให้มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากการเข้าชื่อเสนอของประชาชน (ข.) เป็นพื้นที่ที่มีประสบการณ์กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (ค.) เป็นพื้นที่ที่มีเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ทั้งนี้ ขั้นตอนการพิจารณาพื้นที่กรณีศึกษา คณะผู้วิจัยได้เชิญชวนผู้บริหารหรือแกนนำภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจ แล้วพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยร่วมกับผู้ประสานงานในพื้นที่ในการศึกษาข้อมูลขั้นต้นของพื้นที่ โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือแกนนำภาคประชาชนและศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาข้อมูลบริบทขั้นต้น ในการนี้พื้นที่กรณีศึกษา คือ อบต. หนองแขว

(2) การจัดกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อจัดให้มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ขั้นตอนต่างๆ ได้แก่

หนึ่ง กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกอบด้วย

(ก.) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาในพื้นที่และ
ความต้องการของประชาชนที่เล็งเห็นว่า เรื่องใดที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป
โดยใช้เทคนิคการทำการกระบวนกรมีส่วนร่วม (Technology of participation) ในรูปแบบการประชุม
เชิงปฏิบัติการ (Workshop method) เป็นการเอื้ออำนวยให้ผู้เข้าร่วมได้ใช้กำลังความคิด กลั่นกรองความคิด
ที่มีอยู่ออกมา เพื่อนำไปสู่ข้อถกเถียงแลกเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจของกลุ่มที่ลึกซึ้ง จนสามารถ
ตัดสินใจเป็นความเห็นพ้องร่วมกันได้อย่างเหมาะสม ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดขอบเขต
การถกเถียง (context) การระดมสมอง (brainstorm) การจัดหมวดหมู่ (cluster) การจัดกลุ่มความคิด
(title) และความเห็นพ้องร่วมกัน (reflect) (Bureekul, et al, 2013)

(ข.) การตั้งคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยผู้แทนประชาชน ผู้แทนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างฯ

โดยนำประเด็นจากเวทีรับฟังความคิดเห็นมาประกอบกับการศึกษาเพิ่มเติมจากกฎหมายอื่นๆ
ทั้งกฎหมายระดับชาติ และกฎหมายท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน

(ค.) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการจัดทำแล้วเสร็จ

(ง.) คณะทำงานยกร่างปรับปรุงแก้ไขร่างฯ ตามความเห็นจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
เพื่อให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

สอง กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ ได้แก่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 พ.ร.บ. องค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2565 และระเบียบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว ว่าด้วยการดำเนินการของประชาชน
ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 โดยประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก

(3) การประชุมถอดบทเรียน ระดมความเห็นและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อถอดบทเรียนกระบวนการ
มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ปัจจัย
ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว และข้อเสนอแนะ หรือข้อควรปรับปรุงแก้ไข

(4) การสรุปผลการศึกษา ทำการวิเคราะห์และประมวลผล เพื่อนำไปสู่การสรุปผลการศึกษา
ตามวัตถุประสงค์และจัดทำรายงานผลการศึกษา ตลอดจนพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ให้มี
ความเหมาะสมสำหรับพื้นที่อื่นๆ ในการนำไปปรับประยุกต์ใช้ได้

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสนทนากลุ่ม เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างจากประชากรในพื้นที่เป็นการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 60 คน โดยคัดเลือกจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่ ผู้นำชุมชน ราษฎรชาวบ้าน ผู้นำทางความคิด ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน ภาคประชาสังคม รวมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 5 คน จากส่วนภูมิภาคที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระที่ปรากฏในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในภายหลังพบว่า เนื้อหาสาระมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผ่านการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของสถาบันพระปกเกล้า ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรวบรวมประเด็นและความต้องการของประชาชน การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การสนทนากลุ่มเพื่อถอดบทเรียน โดยเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ บริบทของพื้นที่ เรื่องที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องใดบ้างที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว เรื่องใดบ้างที่ไม่มีกฎหมายรองรับและควรผลักดันให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป เรื่องใดบ้างไม่จำเป็นต้องเป็นจำเป็นต้องเป็นกฎหมายแต่ชุมชน/ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เลย ความเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในแต่ละข้อที่ได้รับการยกเว้น ข้อเสนอแนะหรือข้อห่วงกังวลต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ผลที่อาจเกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการ ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่ แนวทางการเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรค ปัจจัยส่งเสริม/ข้อจำกัดที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษา

การเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบต. หนองแวง ตามที่ได้ดำเนินการภายใต้การศึกษาวิจัยนี้มีผลการศึกษาที่สำคัญดังนี้

1. การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณี อบต. หนองแวง เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ออกแบบมาเพื่อสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับความสอดคล้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนชาวหนองแวง แบ่งเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

หนึ่ง กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

เป็นการจัดทำเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นก่อนที่จะนำไปสู่การร่วมลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กำหนดให้ประชาชนอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ หรือประชาชนมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยกร่างมาเองอยู่ก่อนแล้วก็ได้ กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนหนองแวง มีดังนี้

(1) การจัดเวทีรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนที่เล็งเห็นว่าควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป โดยคณะผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นผู้เอื้ออำนวยกระบวนการในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้มีผู้แทนประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน รวมถึงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อบต. หนองแวง เข้าร่วมประมาณ 70 คน โดยรวบรวมประเด็นต่างๆ ได้แก่ สิ่งดีๆ ที่หนองแวงเคยมีในอดีตและปัจจุบัน อนาคตของหนองแวงที่ต้องการเห็น ประเด็นท้าทายในปัจจุบัน เรื่องใดบ้างที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว เรื่องใดบ้างที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับและควรผลักดันให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป เรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายแต่ชุมชน/ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เลย และประเด็นที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

ผลที่ได้จากเวทีระดมความคิดเห็นพบว่า ในอดีตชุมชนหนองแวงเคยเป็นชุมชนสงบสุข วิถีชีวิตเรียบง่าย และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง โดยเฉพาะต้นไม้ใหญ่ที่ปรากฏให้เห็นโดยรอบชุมชน แม้ว่าในปัจจุบันหนองแวงจะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและความสะดวกสบายในการคมนาคม อย่างไรก็ตาม ประเด็นท้าทายที่หนองแวงกำลังเผชิญในปัจจุบันที่สำคัญ คือ จำนวนต้นไม้และพื้นที่ป่ายังคงน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะที่การฟื้นฟูป่าทำได้ยาก เนื่องจากมักมีการปลูกต้นไม้ในช่วงฤดูแล้งที่ไม่มีน้ำเพียงพอและไม่มีการบำรุงดูแลอย่างเหมาะสม อีกทั้งประสบปัญหาการลักลอบตัดต้นไม้ เนื่องจากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีปัญหาผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เข้ามาแทรกแซง ตลอดจนปัญหาความแห้งแล้งที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอสำหรับรดต้นไม้และทำการเกษตร

สถาบันพระปกเกล้า

จะเห็นได้ว่า ประชาชนชาวหนองแขวงส่วนใหญ่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ทว่ายังขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนในการจัดการปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน ในเวทีจึงมีความเห็นร่วมกันว่า ควรผลักดันให้เกิดกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน เพื่อใช้เป็นกติกาและเครื่องมือสำคัญของชุมชนในการปกป้อง อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืนต่อไป

(2) การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เกิดขึ้นหลังจากการจัดเวทีข้างต้น และผู้แทนประชาชนจำนวน 10 คน ในฐานะผู้มีสิทธิเข้าสู่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภา อบต. หนองแขวง และประธานสภา อบต. หนองแขวง ได้ร้องขอให้นายก อบต. หนองแขวง สั่งการให้เจ้าหน้าที่ อบต. หนองแขวง ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำร้องดังกล่าว ทั้งนี้ นายก อบต. หนองแขวง จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานยกร่าง ประกอบด้วย ผู้แทนประชาชน ผู้อาวุโสในชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัด อบต. หนองแขวง รองปลัด อบต. หนองแขวง หัวหน้าสำนักปลัดฯ ร่วมกันจัดทำเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สอดคล้องตามความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การยกร่างกฎหมายมีเนื้อหาครอบคลุมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจตนารมณ์ของประชาชน ความถูกต้องตามหลักกฎหมาย คณะทำงานจึงต้องมีการศึกษากฎหมายระดับชาติ ที่ให้อำนาจชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นๆ ท้ายที่สุดจึงนำไปสู่การยกร่าง ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขวง เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... (สาระสำคัญของร่างฯ ปรากฏใน ผลการศึกษาข้อ 2)

(3) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของร่างที่ได้มีการยกร่างขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ ที่หลากหลาย โดยมีคณะผู้วิจัยเป็นวิทยากรกระบวนการ และมีผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ ประมาณ 100 คน ได้แก่ ผู้บริหาร อบต. หนองแขวง เจ้าหน้าที่ อบต. หนองแขวง ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน และผู้แทนประชาชนชาวหนองแขวงแต่ละหมู่บ้านเข้าร่วม

ผลที่ได้จากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้ทำให้ได้ข้อเสนอแนะที่สำคัญหลายประการ เช่น การขอให้ยืดระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายเป็น 30 วัน หลังการประกาศเพื่อให้รับทราบอย่างทั่วถึง การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ครอบคลุมผู้นำชุมชนจากทั้ง 15 หมู่บ้าน รวมถึงการเปิดพื้นที่

ให้ตัวแทนเยาวชนและผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วม ขณะเดียวกันประชาชนยังเสนอแนะเพิ่มเติมให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และบังคับใช้ได้จริง โดยเสนอให้เพิ่มบทลงโทษและอัตราค่าปรับให้สูงขึ้น รวมถึงปลดคณะกรรมการที่กระทำความผิดเสียเอง นอกจากนี้ ประชาชนยังได้สะท้อนข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับข้อห้ามในป่าชุมชน โดยต้องการให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น ไม่ตึงเครียดจนเกินไป และยังคงเอื้อต่อวิถีชีวิตดั้งเดิม เช่น การอนุญาตให้เก็บเห็ดในพื้นที่ป่าชุมชน หรือการใช้ประโยชน์จากไม้แห้ง เป็นต้น

ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมเวทีต่างก็ให้การยอมรับและเห็นด้วยกับสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติ อย่างเป็นเอกฉันท์ และจะเห็นได้ว่า ประชาชนมีความตื่นตัวและสามารถนำเสนอความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้รัดกุมและสอดคล้องกับบริบทชุมชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งคณะทำงานยกร่างจะต้องนำไปพิจารณาแก้ไขต่อไป

(4) การปรับปรุงแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เหมาะสม เป็นแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงปรึกษาหารือข้าราชการส่วนภูมิภาคด้านป่าไม้และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ เพื่อทำการแก้ไขและเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกครั้ง ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตามความความคิดเห็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น

สอง กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการให้มีการร่วมลงชื่อของประชาชนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นพิจารณาร่างดังกล่าว ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

(1) การยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น หลังจากมีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและปรับปรุงแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ประชาชนแกนนำในฐานะผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวน 10 คน ได้ยื่นคำร้องอีกครั้งต่อประธานสภา อบต. หนองแวง เพื่อขอให้ดำเนินการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

(2) การร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดย อบต. หนองแวง และแกนนำภาคประชาชนได้ร่วมกันสื่อสารประชาสัมพันธ์และประกาศเชิญชวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านช่องทางต่างๆ เช่น หอกระจายข่าวหมู่บ้าน การประชุมหมู่บ้าน การแจกเอกสารเผยแพร่ผ่านกลุ่มสนทนาออนไลน์ เป็นต้น ขณะเดียวกัน อบต. หนองแวง ได้จัดเตรียมช่องทางการร่วมลงชื่อของประชาชน เป็นแบบฟอร์มหลักฐานการลงลายมือชื่อ

ในการนี้ ประชาชนชาวหนองแวงได้ร่วมกันลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20

สถาบันพระปกเกล้า

ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า ฉะนั้น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งของ อบต. หนองแวง ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวน 378 คน จากการรวบรวมเอกสารและหลักฐานของการร่วมลงชื่อพบว่า มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านแบบฟอร์มคำร้อง รวมทั้งสิ้น 383 คน ซึ่งถือว่าครบตามจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ภายในระยะเวลา 1 เดือน ขณะเดียวกันเมื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อ พบว่า เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

(3) การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญประชุมขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้มีการเข้าชื่อเสนอ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ของ อบต. หนองแวง ประกอบด้วยสมาชิกสภา อบต. หนองแวง และฝ่ายประชาชนซึ่งเป็นผู้แทนของผู้เข้าชื่อ ได้ร่วมกันพิจารณาให้ความเห็น (ร่าง) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ในการนี้ ได้มีการพิจารณาปรับปรุงเนื้อความบางส่วนให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และท้ายที่สุดคณะกรรมการวิสามัญฯ มีมติเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนี้

(4) การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงในการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 4 ประจำปี 2568 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2568 ได้มีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าชื่อและมีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับดังกล่าว

(5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของนายอำเภอ เมื่อสภา อบต. หนองแวง มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ประธานสภา อบต. หนองแวง ได้ทำหนังสือถึงนายอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้ร่างดังกล่าว ก่อนที่จะนำไปสู่การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณี อบต. หนองแวง ครั้งนี้ ได้มีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแวง โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีที่จุดเริ่มต้นมาจากการระดมความคิดเห็นจากประชาชนแล้วผลักดันประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และข้อห่วงกังวลของประชาชนไปเป็นกฎหมายท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ และแหล่งน้ำ ซึ่งถูกเพิกเฉยและไม่ได้ได้รับการดูแลรักษาอย่างเหมาะสมมาเป็นเวลานาน การมีส่วนร่วมตั้งจุดเริ่มต้นนี้จึงทำให้สาระสำคัญ

ของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบต. หนองแขว มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่

ขณะเดียวกันกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายรับรอง ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นเกิดขึ้น ตั้งแต่การยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งเจตจำนงทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการเป็นองค์คณะของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนการเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. การผลักดันประเด็นปัญหาในพื้นที่ไปเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

บริบทโดยทั่วไปของตำบลหนองแขวเป็นชุมชนขนาดเล็กที่อยู่ใกล้กับตัวเมืองร้อยเอ็ด การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งที่ดินเพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะของชุมชน และพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชุมชนและความท้าทายต่างๆ เป็นประเด็นที่คนหนองแขวมีความห่วงกังวลที่สะท้อนผ่านเวทีรับฟังความคิดเห็น เช่น ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม การครอบครองพื้นที่สาธารณะ พันธุ์ไม้พื้นเมืองดั้งเดิมสูญหาย แหล่งน้ำขาดแคลน ความหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่หนองแขวเคยมี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายท้องถิ่นของ อบต. หนองแขว ที่รับมือกับประเด็นเหล่านี้เป็นการเฉพาะ หรือมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วแต่ยังไม่ครอบคลุม ฉะนั้น การใช้ช่องทางที่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เปิดโอกาสให้มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะทำให้ อบต. หนองแขว มีกฎกติกาที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของคนในตำบล อีกทั้งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลรักษาและส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตำบลต่อไป

โดยเจตนารมณ์ของร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... ได้แก่ (1) เพื่อสร้างความตระหนักให้ชุมชนเกิดสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรม ความเชื่อและการมีส่วนร่วมของชุมชน (2) เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน (3) เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (4) เพื่อสร้างเครือข่ายร่วมกับภาคีภาคส่วนต่างๆ และ (5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลกลุ่มและองค์กรชุมชนในตำบลหนองแขว โดยจะเห็นได้จากสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติฉบับนี้ที่มุ่งเน้นสร้างกลไกการบริหารจัดการและแนวทางการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ

สถาบันพระปกเกล้า

1) สิทธิในการรวมกลุ่ม ประชาชนมีสิทธิรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายเพื่อดำเนินการอนุรักษ์ และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การได้ประโยชน์ใช้สอย เพื่อการยังชีพ รวมทั้งสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน

2) การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการที่ปรึกษา

3) การจัดตั้งกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล ที่มาจากการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. หนองแวง การระดมทุนสนับสนุนจากภายในตำบลและภายนอกตำบล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค และดอกผลที่เกิดจากเงินและทรัพย์สินของกองทุน โดยวัตถุประสงค์กองทุนฯ เพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ตำบลให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นเรื่องการป้องกันอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบล ตลอดจนเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ของคณะกรรมการระดับตำบล

4) มาตรการและวิธีการดำเนินการ โดยให้ อบต. หนองแวง ร่วมกับ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนหรือผู้ที่มีหน้าที่ ไม่สามารถดำเนินการได้ และจัดประชุมเพื่อแสวงหามาตรการ หรือวิธีการเพื่อแก้ไข ตลอดจนเชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงข้อเสนอแนะ รวมทั้งทำข้อตกลงร่วมกับตำบลใกล้เคียงเพื่อหาแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จัดการร่วมเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัตินี้

5) ข้อห้ามกระทำในป่าของชุมชน ได้แก่ (1) ห้ามบุกรุก ยึดถือ ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน (2) ห้ามบุคคลใดก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาสมุนไพร ชูดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลหนองแวง เพื่อประโยชน์เรื่องความปลอดภัย หรือประโยชน์ในการอนุรักษ์ รักษา และคุ้มครองป่าชุมชน (3) ห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณ เพื่อการอนุรักษ์ เว้นแต่ได้รับมติจากคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลหนองแวง เพื่อประโยชน์เรื่องความปลอดภัยของประชาชน หรือประโยชน์ในการอนุรักษ์ รักษา และคุ้มครองป่าชุมชน (4) ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เป็นการก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลหนองแวง และ (5) ห้ามทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในบริเวณป่าของชุมชน

จะเห็นได้ว่า ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... มีการจัดตั้งกลไกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล อีกทั้งให้เกิดการจัดตั้งกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนกลไกดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้ร่วมกันส่งเสริมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เพื่อฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ สร้างความร่มรื่น เพิ่มพื้นที่สีเขียว ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามวิถีชีวิตของคนในชุมชน ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีช่องทางในการกำหนดประเด็นหรือเสนอกฎหมายท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น อันเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในประเด็นนั้นๆ ได้โดยตรง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่นของตนอีกด้วย

3. การพัฒนาตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชน

การพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และสามารถเป็นตัวแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้ ได้พัฒนามาจากกระบวนการศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำคัญ มีดังนี้

ตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชน คือ กระบวนการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนด้วยการเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นมีความง่าย สะดวก ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำแนกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

หนึ่ง กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในช่วงต้นเป็นการจัดทำเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น ก่อนที่จะนำไปสู่การร่วมลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กำหนดให้การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

จัดทำให้ หรือประชาชนมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยกร่างมาเองอยู่ก่อนแล้ว ในการนี้ วิธีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกเหนือจากเป็นการที่ประชาชนยกร่างเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกร่างให้แล้ว ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถร่วมกันยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาคณะหนึ่ง องค์ประกอบของคณะทำงาน เช่น ผู้แทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกร ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอาจมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก อาจารย์ด้านนิติศาสตร์จากสถาบันวิชาการในพื้นที่ ร่วมเป็นที่ปรึกษาคณะทำงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวแบบนี้ขอนำเสนอกระบวนการจัดทำเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชนและประเด็นปัญหาของพื้นที่ ดังนี้

(1) การระดมความเห็นเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชน ผ่านการจัดเวทีเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ประเด็นคำถาม ได้แก่ ท้องถิ่นในอดีตเป็นอย่างไร สิ่งที่ดีของท้องถิ่นในปัจจุบันมีอะไร อนาคตของท้องถิ่นที่ต้องการเห็นคืออะไร ประเด็นท้าทายในท้องถิ่นคืออะไร และประเด็นที่ควรผลักดันให้กำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไปซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายท้องถิ่นรองรับเป็นการเฉพาะ จึงควรมีกฎ กติกาเพื่อเป็นเครื่องมือรองรับเรื่องดังกล่าว

(2) การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการจัดทำเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยนำมารับความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีระดมความคิดเห็นไปสู่การผลักดันเป็นกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมี การแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ยกร่างเนื้อหากฎหมาย ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้แทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตามที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ทั้งนี้ เนื้อหาของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องถูกต้องตามหลักกฎหมายและไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น อีกทั้งเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายร่วมเป็นคณะทำงาน หรือเป็นที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำในการยกร่าง

(3) การรับฟังความเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้มีการยกร่างเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้มีการอภิปรายความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร รวมถึงข้อห่วงกังวลที่ประชาชนในท้องถิ่นอาจสะท้อนความคิดเห็นออกมา ที่คณะทำงานยกร่างจะต้องนำไปพิจารณาทบทวนอีกครั้ง

(4) การปรับปรุงแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อทำการแก้ไขและเพิ่มเติม

เนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตามความคิดเห็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น

สอง กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมาย

กระบวนการเข้าชื่อนอกกฎหมายท้องถิ่นเป็นการร่วมลงชื่อของประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยแกนนำประชาชนได้รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายจำนวนไม่เกิน 10 คน ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น ประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ และ/หรือ ดำเนินการเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

(2) การร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า โดยร่วมกันลงชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านช่องทางการร่วมลงชื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมไว้ ซึ่งเป็นได้ทั้งแบบฟอร์มหลักฐานการลงลายมือชื่อและช่องทางอิเล็กทรอนิกส์

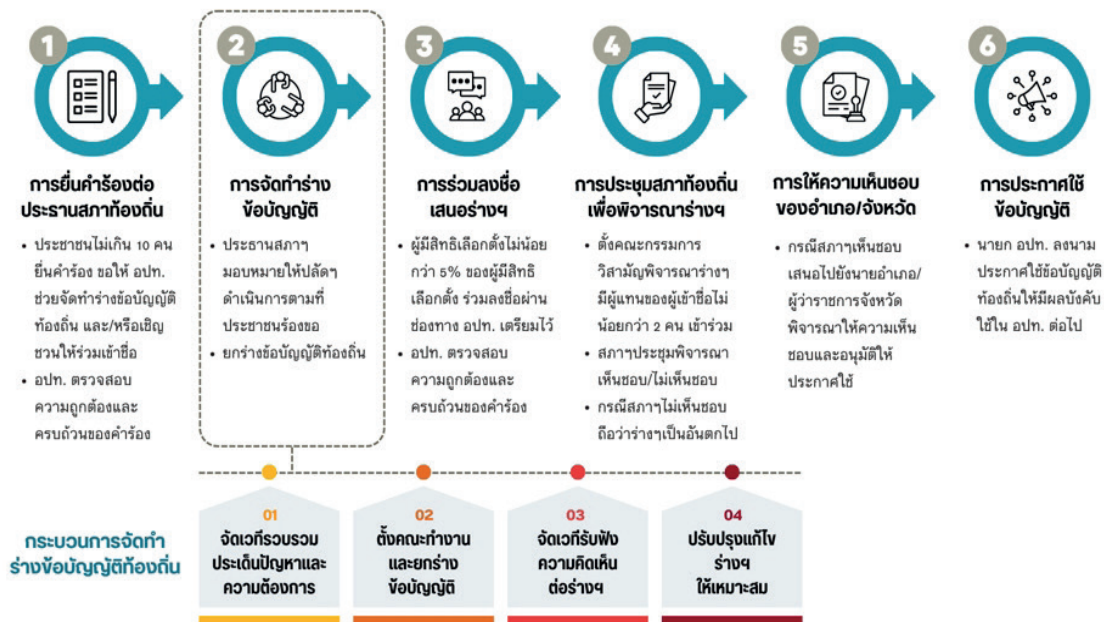
(3) การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญประชุมขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้มีการเข้าชื่อเสนอ โดยมีผู้แทนของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอฯ ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญตามที่กฎหมายกำหนด ร่วมกับสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านการเข้าชื่อมาแล้ว ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น โดยมีผู้แทน ผู้เข้าชื่อฯ เข้าร่วมประชุมด้วย กรณีไม่เห็นชอบ ถือว่าร่างข้อบัญญัติเป็นอันตกไป แต่กรณีเห็นชอบ ประธานสภาท้องถิ่นจะเสนอไปยังนายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของนายอำเภอ/ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไปยังนายอำเภอ/ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและอนุมัติให้ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ หากนายอำเภอมีข้อห่วงกังวล สามารถปรึกษาหารือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และแจ้งกลับประธานสภาท้องถิ่นถึงข้อสังเกตและคำแนะนำเหล่านั้น ก่อนที่จะนำไปสู่การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สถาบันพระปกเกล้า

สรุปตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชนและกระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ดังรูปต่อไปนี้ ทั้งนี้ขั้นตอนที่ 1, 3, 4, 5, 6 เป็นกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และขั้นตอนที่ 2 เป็นกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นข้อค้นพบจากการดำเนินการเพิ่มเติมในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาจากเจตจำนงของชุมชนและผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน



ภาพที่ 1 ตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นโดยประชาชน

ที่มา: คณะผู้วิจัย

อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งเพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กรอบการดำเนินการศึกษามีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริบทของพื้นที่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการประชุมถอดบทเรียน อภิปรายผลได้ดังนี้

ประเด็นเรื่อง **บริบทของพื้นที่** อบต. หนองแวง มีสภาพโดยทั่วไปเป็นชุมชนขนาดเล็กติดกับตัวเมืองร้อยเอ็ด ลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท ที่ชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพอย่างเห็นได้ชัดระหว่างอดีตที่ผ่านมากับปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การใช้ประโยชน์จากที่ดิน เช่น การทำนา การปลูกพืชไร่ ที่ดินสำหรับชุมชนที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะ เป็นต้น รวมไปถึงความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศในพื้นที่ แม้ว่าที่ผ่านมาได้มีความพยายามฟื้นฟูป่าชุมชน หากแต่ยังไม่สามารถทำให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่สามารถบำรุงดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างเหมาะสม ฉะนั้น การมีกฎหมายท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลรักษาและส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ประกอบกับสาระสำคัญของข้อบัญญัตินั้นมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและผูกพันกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวหนองแวงอย่างแยกไม่ออก จึงทำให้ประชาชนชาวหนองแวงรู้สึกถึงความเชื่อมโยงในประเด็นดังกล่าว และเห็นชอบที่จะร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับดังกล่าวได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

ขณะเดียวกันบริบททางสังคมของประชาชนใน อบต. หนองแวง ที่ยังคงให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในชุมชนและการพึ่งพาผู้นำชุมชน ตามลักษณะของชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ผลการศึกษาปรากฏให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้อาวุโสของชุมชน ที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และสามารถสื่อสารทำความเข้าใจกับคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี ถือว่าเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นครั้งนี้ดำเนินไปได้ด้วยดี

ประเด็นเรื่อง **กฎหมายที่เกี่ยวข้อง** ตามที่ปรากฏในบันทึกท้าย พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 กฎหมายใหม่นี้มีหลักการสำคัญเพื่อให้มีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเดิมของกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น นั่นคือ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การวิจัยเชิงปฏิบัติการของการศึกษานี้ ทำให้พบว่า การกำหนดเงื่อนไขจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเดิม (จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวบรวมรายชื่อประชาชน และทำให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การปรับลดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เหลือเพียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคน หรือน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น นั่นคือ จำนวนเพียง 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น

สถาบันพระปกเกล้า

กรณีประชาชนชาวหนองแขง ใช้ระยะเวลาเพียง 1 เดือน ในการเชิญชวนประชาชนให้ร่วมลงชื่อให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าสามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ภายในระยะเวลานาน สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งไม่เป็นไปตามข้อห่วงกังวลเรื่องความล่าช้าและความเบื่อหน่ายของประชาชนในงานศึกษาของกล้าณรงค์ บุญมา (Bunma, 2022) ที่ได้ศึกษาประเด็นปัญหาที่สำคัญของพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เอาไว้

ขณะเดียวกันย่อมเป็นที่ตระหนักกันดีว่า การยกร่างกฎหมายหรือการเขียนถ้อยความของกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักการ เข้าใจง่าย ครอบคลุม และบังคับใช้ได้ มีใช้อย่างง่าย การแก้ไขกฎหมายใหม่ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 9 ที่กำหนดเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเดิมมิได้กำหนดไว้เช่นนี้ ประชาชนจำเป็นต้องมีร่างกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม กรณี อบต. หนองแขง เมื่อประชาชนยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นขอให้ อบต. หนองแขง ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายให้แล้ว นายกฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างที่ประกอบด้วยแกนนำประชาชน เจ้าหน้าที่ อบต. หนองแขง และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันประชุมปรึกษาหารือเพื่อยกร่างเนื้อหาสาระของกฎหมาย ประมวลผลข้อมูลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควบคู่ไปกับการศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เรียนรู้ตัวอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน รวมไปถึงการขอคำแนะนำจากข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาจนสำเร็จ ฉะนั้น การให้ความช่วยเหลือประชาชนชาวหนองแขงในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นครั้งนี้ จึงทำให้ประชาชนมีที่พึ่งพาในการยกร่างกฎหมายตามที่ประสงค์

การประกาศใช้กฎหมายใหม่นี้ ถือว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมหรือ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติมีความง่าย สะดวก ประหยัด และมีประสิทธิภาพ สอดรับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ประเด็นเกี่ยวกับ **กระบวนการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น** จะเห็นได้ว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนชาวหนองแขงตามกฎหมาย ถือว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีช่องทางในการนำเสนอประเด็นหรือร่างกฎหมายท้องถิ่นที่สะท้อนความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชน เข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้โดยตรง อีกทั้งทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน สอดคล้อง

ตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่การตัดสินใจทางการเมืองผ่านเสียงของประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรงในลักษณะล่างขึ้นบน หรือ เรียกว่าเป็นการริเริ่มของพลเมือง (citizen's Initiative) และถือว่าเป็นนิติบัญญัติทางตรง (direct legislation) ที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นโดยตรง

ขณะเดียวกัน การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นของประชาชนชาวหนองแวงนั้น ยังทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบเชิงรุกในกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) กล่าวคือ แม้หลักการสำคัญของ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นอยู่แล้ว หากแต่การศึกษาวิจัยนี้ได้เพิ่มเติมบทบาทเชิงรุกของประชาชนมากยิ่งขึ้นผ่านกระบวนการจัดทำเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยที่เนื้อหาของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมาจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ที่นำเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และข้อห่วงกังวลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบลที่ถูกเพิกเฉยและไม่ได้รับการดูแลรักษาอย่างเหมาะสมมาเป็นเวลานาน

การมีส่วนร่วมตั้งแต่จุดเริ่มต้นนี้จึงทำให้สาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบต. หนองแวง มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งเนื้อหาของกฎหมายมิได้มุ่งเน้นเชิงลบหรือจำกัดสิทธิเพียงอย่างเดียว แต่มุ่งสร้าง “กลไก” เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนร่วมกัน ประชาชนชาวหนองแวงจึงให้การยอมรับและเห็นด้วยกับสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

จึงนำไปสู่ข้อสรุปสำคัญที่ว่า การยกร่างกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของชุมชนและผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ไม่เพียงแต่ช่วยให้ได้อีกหากกฎหมายที่เหมาะสมกับชุมชนเท่านั้น แต่กระบวนการนี้ยังช่วยสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้น ทำให้คนในชุมชนมีความรู้สึกเชื่อมโยงและผูกพันกับข้อบัญญัติฉบับนี้ มากกว่าข้อบัญญัติที่ถูกร่างและตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของนี้เองที่จะเป็นรากฐานสำคัญ นำไปสู่ความเคารพและการปฏิบัติตามกติกาของชุมชนอย่างยั่งยืนในอนาคต กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณี อบต. หนองแวง ผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมครั้งนี้จึงมีส่วนช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในชุมชนตำบลหนองแวง สอดคล้องตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

บทสรุป

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนใน อบต. หนองแวง ทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ที่รับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ และ พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ที่นำไปสู่การยกร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ... และผลักดันเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา อบต. หนองแวง หากพิจารณาตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) คือ การที่ประชาชนชาวหนองแวงสามารถริเริ่มยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นขอให้มีกฎหมายเรื่องที่ต้องการ ขณะที่ตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) คือการที่ประชาชนชาวหนองแวงได้ร่วมกันลงชื่อตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยตรงต่อสภาท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น เช่น การประชุมสภาท้องถิ่น การร่วมเป็นกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ หากพิจารณาตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) คือการที่ประชาชนชาวหนองแวงได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อรวบรวมประเด็นที่ควรผลักดันไปเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนเวทีรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่คณะทำงานยกร่างโดยแกนนำภาคประชาชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ อบต. หนองแวง ได้ร่วมกันจัดทำขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการพัฒนาแนวทางการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสมรรถนะของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพัฒนาทักษะ ความรู้ และศักยภาพเช่น วิธีการยกร่างกฎหมายที่ชัดเจน สามารถบังคับใช้ได้ และสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ การนำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติได้จริง เป็นต้น ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกร เป็นต้น เนื่องจาก พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 มาตรา 9 กำหนดให้ประชาชนสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนับสนุนประชาชนที่มีความประสงค์จะริเริ่มเสนอกฎหมายท้องถิ่น และเป็นที่พึ่งพาของประชาชนในการยกร่างกฎหมายต่อไป

อีกทั้งควรสื่อสารสู่สังคมเพื่อชี้ให้เห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้โดยไม่จำเป็นต้องกระทำความผ่านกลไก

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและกลไกประชาธิปไตยตัวแทนเท่านั้น เช่น นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่น ขณะเดียวกันควรทำการสื่อสารเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เห็นความสำคัญของเจตจำนงทางการเมืองและสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงขอบเขตเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคตคือ ควรศึกษาเปรียบเทียบการเข้าชื่อนอกกฎหมายท้องถิ่นระหว่างกรณีศึกษาต่างประเทศและกรณีประเทศไทย เพื่อศึกษาบทเรียนของต่างประเทศและพัฒนาตัวแบบการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรศึกษาการรับรู้และความพร้อมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ที่ทำให้การเข้าชื่อนอกกฎหมายท้องถิ่นยังไม่เป็นที่ปรากฏแพร่หลายในปัจจุบัน

เอกสารจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

งานวิจัยนี้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการตามหลักการที่กำหนดโดย คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของสถาบันพระปกเกล้า รหัสโครงการวิจัย KP-IREC 02-09-67 หนังสือรับรองเลขที่ KPIREC 04-08/009-68

References

- Bühlmann, D. M. (2013). Innovations of Direct Democracy. In *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship* (pp. 1033–1039). Springer.
- Bunma, K. (2022). *Panha Thang Kotmai Tampha Ra Rat Banyat Kan Khaochu Sanoe Khobanyat Thongthin Pho So. Songphanharoihoksipa* [Legal Problems Under the Act on the Initiative of Local Ordinances, B.E. 2565]. Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/1623> (In Thai)
- Bureekul, T. (2019). Lakkan Mi So Won Ruam [Principles of Participation]. In T. Bureekul (Ed.), *Principles of Good Governance: From Concept to Practice in Thai society* (pp. 105–166). (3rd ed). King Prajadhipok’s Institute. (In Thai)
- Bureekul, T., et al. (2013). *Theknoloji Phua Kanmi Suanruam Withikan Ua Amnuai Kan Doi Chai Krabuankan Klum Naphun Than* [Technology for Participation: Basic Group Facilitation Methods]. King Prajadhipok’s Institute. (In Thai)
- Bureekul, T., Sangmahamad, R. & Bunthueng, A. (2022). Direct Democracy in Thailand, In *Ups and Downs of Direct Democracy Trends in Asia: Country Cases*. Asia Democracy Research Network. <http://www.adrnresearch.org/publications/list.php?cid=1&pn=1&st=&code=&at=view&idx=283&ckattempt=1>
- Eagan, J. L. (2016, May 17). *Deliberative Democracy*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2005). *Citizens’ Initiatives*. The Electoral Knowledge Network. <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/ese/ese08/ese08b/ese08b01>
- Jain, N. (2024, March 22). *What is Participatory Government? Definition, Model, Importance, and Examples*. IDEA Scale. <https://ideascale.com/blog/what-is-participatory-government/>

- Kokpol, O. (2007). *Kotmai Thi Kieokhong Kap Kanmi Suanruam Khong Prachachon Krop Khwamkhit Praden Samkhan Khwam Thathai Lae Thitthang Nai Anakhot* [Laws Related to Public Participation: Conceptual Framework, Key Issues, Challenges, and Future Directions]. King Prajadhipok's Institute. https://www.kpi.ac.th/media_kpi-acth/pdf/M10_229.pdf (In Thai)
- Local Ordinances Initiative Act, B.E. 2565. (2022, February 23). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 139, Part 13 A, pp. 1-18.
- Ministry of Interior Regulation on Local Assembly Meeting Rules (No. 3), B.E. 2565. (2022, September 26). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 139, Part 73 D, pp. 18-20.
- Office of the Constitutional Court. (2001). Sarup Kansammana Wichakan Ruang Prachachon Kap Kanchai Sitthi Khaochu Sanoe khokotmai Lae khobanyat Thongthin [Summary of the Academic Seminar on the Public and the Right to Initiate Legislation and Local Ordinances]. *Constitutional Court Journal*, 3(9), 1–6. (In Thai)
- Panichkul, P. (2021). *Bot Wi Khro Rang Phraratchabanyat Khaochu Sanoe Khobanyat Thongthin Pho.So. . . .* [An Analysis of the Draft Local Ordinances Initiative Act, B.E.]. King Prajadhipok's Institute. <https://kpi.ac.th/uploads/pdf/c5vOIFxPnlrWFyGYX4wd-NpgDc1HAipqjLG4Cs4Qa.pdf> (In Thai)
- Poonpetpun, P., & Ayuwattana, K. (2011). *Raingan Wichai Kanmi Suanruam Khong Prachachon Nai Kan Sen Arang Khobanyat Thongthin Tam Botbanyat Ratthammanun Haeng Ratcha Anachak Thai Phutthasakkarat Songphanharoihasip Mattra Songroipaetsiphok korani Suksa Chumchon Ongkan Borihan So Won Tambon Bang Rakam Tambon Sala Ya Tambon Khlong Yong Changwat Nakhon Pathom* [Research Report on Public Participation in Proposing Local Ordinances Under Section 286 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550: A Case Study of Bang Rakam Subdistrict Administrative Organization, Salaya Subdistrict, and Khlong Yong Subdistrict, Nakhon Pathom Province]. Suan Sunandha Rajabhat University. (In Thai)

Schiller, T. (2012). The Emergence of Direct Democracy. In Marxer, W. (Ed.), *Direct Democracy and Minorities* (pp. 33-46). Springer VS.

Setälä, M. T. (1997). *Theories of Referendum and the Analysis of Agenda-setting*. The London School of Economics and Political Science.

Tambon Council and Tambon Administrative Authority Act, B.E. 2537. (1994, December 2). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 111, Part 53 A, pp. 11-48.

The Secretariat of the House of Representatives. (2024). *Khomun Kan Sen Ara Ngok Da Mal* [Legislative Proposal Information]. <https://einitiative.parliament.go.th/draft-law-more?type=1&process=ALL> (In Thai)