

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๔๖  
วันพฤหัสบดี ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาต สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภา	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายนคร ชิต สิงห์เสนี	(ลาการประชุม)
๒. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๓. นายอัษฎพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)

### ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทั้งสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นางสาววรัญญา ทศนิศรีวงศ์

๓. นางสาวปานทิพย์ พฤกษาลวิทย์

### เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

### ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๕ วันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๖ วันพุธ ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๐ วันอังคาร ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๑ วันพุธ ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๔ วันจันทร์ ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๕ วันอังคาร ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๖ วันพุธ ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๘ วันศุกร์ ที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๙ วันจันทร์ ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๐ วันอังคาร ที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๑ วันพุธ ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๓ วันศุกร์ ที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๔ วันจันทร์ ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๕ วันอังคาร ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๖ วันพุธ ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๘ วันศุกร์ ที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๙ วันจันทร์ ที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๐ วันอังคาร ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๑ วันพุธ ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๒ วันอังคาร ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๓ วันพุธ ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๔ วันจันทร์ ที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
  - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕ วันอังคาร ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘
- อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

### ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

#### พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเอกสารสรุปผลการศึกษาเบื้องต้นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหาร ซึ่งได้มีข้อสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหาร การกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มาของสมาชิกและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ

ประธานกรรมการขอให้ที่ประชุมพิจารณาเอกสารสรุปผลการศึกษาเบื้องต้นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหาร พร้อมกับการพิจารณาร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด .. การปกครองส่วนท้องถิ่น

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด .. การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาปรับปรุงเนื้อหาให้มีความกระชับมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

จากนั้น ที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... หมวด .. การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่ข้อหมวด .. การปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

#### **หมวด .. การปกครองส่วนท้องถิ่น**

“หมวด ..

การปกครองส่วนท้องถิ่น”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

-ไม่มี-

#### **มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบข้อหมวด .. การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการแก้ไข

#### **มาตรา ๒๕๕**

“มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ ได้กำหนดไว้ว่า “การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ว่า “การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ตามหลักแห่งการปกครองตนเองและตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหารมีข้อเสนอว่า ควรพิจารณาการใช้ถ้อยคำที่จะบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจากคำว่า “การ

ปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นคำว่า “การบริหารส่วนท้องถิ่น” เนื่องจากคำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” มีลักษณะเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากการบริหารราชการส่วนกลางให้กับนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรานี้ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นการกำหนดหลักการเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนสรุปผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหารอาจเป็นเรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีหลักการสำคัญเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

- การใช้คำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” มีความเหมาะสมแล้ว หากใช้คำว่า “การบริหารส่วนท้องถิ่น” อาจทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนว่าเป็นการบริหารของรัฐบาล ส่วนความว่า “...ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” ได้ถูกกำหนดมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จนถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงเสนอให้คงความดังกล่าวไว้

- ความว่า “...หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความและอาจกระทบต่อเรื่องความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคแรกจะอยู่ภายใต้บังคับของร่างมาตรา ๑ ที่กำหนดให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งเดียว จะแบ่งแยกมิได้ และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ รัฐมีสิทธิที่จะปกครองตนเองได้ รัฐมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความในร่างมาตรา ๒๕๖ ซึ่งไม่ใช่การปกครองตนเองในลักษณะที่มีอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

- ควรแยกหลักการแห่งการปกครองตนเองและหลักการเรื่องเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นออกจากกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น

- พื้นที่ของประเทศไทยส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแรกเป็น “...ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น...”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคแรกที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นการกำหนดหลักการเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนความว่า “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” จะครอบคลุมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งด้วย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ คณะที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ”

- มีการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสองที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมีความเหมาะสมแล้ว
- ควรกำหนดความในวรรคสองให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องบริการสาธารณะด้วย
- ควรกำหนดความในวรรคสองให้มีการคำนึงถึงเรื่องจำนวนประชากรด้วย
- อาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดความในวรรคสองไว้ จึงเห็นควรตัดความในวรรคสองออก

นายธนาวุฒิ สันชิตทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า การกำหนดความในวรรคสองไว้ อาจทำให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ยากขึ้น สามารถกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องคำนึงถึงรายได้และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบด้วย อย่างไรก็ตามควรคำนึงถึงการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากขึ้น ซึ่งต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับความในวรรคสอง และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสอง เป็น “ทั้งนี้ คณะที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน”

- มีการแสดงความเห็นว่า เรื่องพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเป็นพื้นที่ป่าที่มีขนาดใหญ่ซึ่งไม่ใช่เขตป่าสงวนแล้วจะอยู่ในความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันแน่นอน นอกจากนี้ ในต่างประเทศจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องบริการสาธารณะเชื่อมโยงกันและแบ่งความรับผิดชอบด้วย

- การยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีรายได้เพียงพออาจทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนดเรื่องการยุบรวมไว้และต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

ประธานกรรมการกล่าวว่า สามารถกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับร่างมาตรานี้

- มีการแสดงความเห็นว่า สภาพภูมิประเทศชาติเคยมีการอธิบายแสดงความคิดเห็นเรื่องการสรรหาสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ว่า เขตเลือกตั้งใดจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ต้องพิจารณาคุณภาพของประชากรในการชำระภาษีให้แก่ท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย ดังนั้น หากนำมาเทียบเคียงกับเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของประชากรในการชำระภาษีให้แก่ท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๕ เป็นต้นนี้

“มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สงวนไว้ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ ได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในรูปแบบใดให้คำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน”

- มีการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๕ ที่แก้ไขใหม่ มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นการวางหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้ฝ่ายบริหารไปบัญญัติหลักเกณฑ์ในรายละเอียดต่อไป

- ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๕ ควรเพิ่มความเป็นว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” นอกจากนั้น ควรกำหนดในบทเฉพาะกาลให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญด้วย

- การยุบหรือเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบัญญัติเพิ่มความเป็นวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๕ โดยบัญญัติในลักษณะว่า “เมื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดขึ้นในรูปแบบใดแล้ว และต่อมาเมื่อเหตุทำให้สภาพความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิม ให้มีการปรับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไปตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัจจุบันงบประมาณส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลเป็นผู้บริหารจัดการ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดหารายได้เองมากขึ้น รัฐบาลควรปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับเรื่องการยุบหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองแล้ว

- มีการแสดงความเห็นว่า หากกำหนดให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงศักยภาพ ความรู้ความสามารถและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นประกอบด้วย จะเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลหรือขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

- ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๕ มีความได้ว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น หากเห็นควรให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนั้น หากเพิ่มความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๕ ความว่า “การจัดตั้งหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” จะเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบัญญัติให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงศักยภาพหรือความสามารถในการหารายได้ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การชำระภาษีให้แก่รัฐ เป็นต้น ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลหรือขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับการเพิ่มความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๕ ความว่า “การจัดตั้งหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติความดังกล่าว เนื่องจากสามารถบัญญัติรายละเอียดเรื่องการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองได้อยู่แล้ว

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นใหม่ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ซึ่งมีสิทธิการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในรูปแบบใดให้คำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน”

### มาตรา ๒๕๖

“มาตรา ๒๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง แต่ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากถูกควบคุมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย และสอบถามว่า ความว่า “...มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ...” มีความหมายอย่างไร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองอยู่แล้ว

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า การกำหนดความว่า “...มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ...” ไว้ในร่างมาตรานี้ เพื่อให้สามารถนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน โดยร่างมาตรานี้ได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาปรับปรุงเนื้อหาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริการสาธารณะและรองรับกับการกระจายอำนาจด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรา ๒๕๖ เป็นเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการเงินและการคลัง ทั้งนี้เห็นควรกำหนดเรื่องการกระจายอำนาจ การกำหนดแผนและขั้นตอนการดำเนินงาน และเรื่องงบประมาณไว้ในร่างมาตรา ๒๕๖ ด้วย

- รัฐบาลได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของท้องถิ่นทั้งหมดแล้ว เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นต้น แต่มีองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ไม่ต้องการรับโอนภารกิจจากส่วนกลาง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะไม่ดำเนินการให้บริการสาธารณะเองแต่จะ



ให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาคุณภาพของการบริการสาธารณะของส่วนกลางให้ดีขึ้น จึงควรพิจารณาว่าการกำหนดให้มีการส่งหรือโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะเหมาะสมหรือไม่

- การกระจายอำนาจมีความสำคัญ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนมากขึ้น และยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีด้วย หากคณะกรรมการไม่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการดูแลท้องถิ่นในทุกเรื่องแต่ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการเช่นเดียวกับรัฐ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ารัฐดำเนินการในเรื่องใดไม่มีคุณภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจที่จะดำเนินการเองได้ การกำหนดให้มีการบังคับให้รัฐบาลโอนภารกิจงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เกิดปัญหาต่อการกระจายอำนาจได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีความสามารถดำเนินการได้และยังเป็นการเพิ่มช่องทางการทุจริตด้วย

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในร่างมาตรา ๒๕๘ ให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงควรกำหนดหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องจนกว่าท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่เองได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจำนวนมากมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

- ในต่างประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะพื้นฐานในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยมองว่าอำนาจเป็นของรัฐ แต่รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

- คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหารมีข้อเสนอว่า ปัจจุบันคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลและประสานงานด้านท้องถิ่น โดยแต่ละหน่วยงานมีทิศทางในการบริหารงานท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรมีการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานเดียวกันในระดับกรม และสนับสนุนให้มีสภาประชาคมในแต่ละท้องถิ่นทำหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนได้ทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามผลการดำเนินงานได้

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นเป็นเรื่องนโยบายในการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น จึงอาจไม่ต้องกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในทางทรัพย์สิน โภชนา ทางการเงิน การบริหาร การสวัสดิการสาธารณสุข การบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

โดยเฉพาะ โดยต้องดำเนินการซึ่งสมควรสอดคล้องกับที่ควรพัฒนาของสังคมและประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปพัฒนาตามแนวทางของสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งมีวัฒนธรรมสอดคล้องกัน และขอไม่ให้รับการพัฒนาส่วนท้องถิ่นหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้มีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ

บริการสาธารณะในเรื่องใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงขั้นตอนในการกระจายอำนาจส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ และการเงินและการคลัง การกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสองที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอาจไม่สามารถเกิดผลได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่สามารถหารายได้เองได้ และอาจต้องมีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลในบางพื้นที่

- ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีคุณภาพเท่าเทียมกัน

- ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ชัดเจน และให้รัฐต้องดำเนินการหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง โดยปรับปรุงความในวรรคสองและวรรคสามให้ชัดเจนมากขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมา ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถที่ต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องได้อย่างชัดเจน แต่ในกรณีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีความสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นได้ รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนั้นให้ได้ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีขนาดเล็กมากอาจถูกยุบรวมได้

ส่วนรายได้ตามความในวรรคสองนั้น ไม่ได้หมายถึงเงินสนับสนุนจากรัฐ แต่เป็นการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการหรือตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หรือเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของตนเอง และเสนอให้เพิ่มความในวรรคสามเป็น “...ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรพิจารณากรณีเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นแตกต่างกัน โดยเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเทศบาลบางแห่งมีหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่จำนวนสองถึงสี่ตารางกิโลเมตร แตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่จำนวน

ถึงห้าสิบลารากิโลเมตร จึงอาจมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอและเกิดปัญหาการจัดการดูแลหรือบริการสาธารณะในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่

- รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะเชื่อมโยงกัน ควรต้องบริหารจัดการและจัดสรรงบประมาณร่วมกัน ในต่างประเทศจะกำหนดให้หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร บริษัทเอกชนหรือชุมชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยให้รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริต ทั้งนี้ หากชุมชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเองโดยตรงจะแก้ไขปัญหาการทุจริตได้

- ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในพื้นที่ใกล้เคียงกันต้องจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในพื้นที่ใกล้เคียงกันต้องดำเนินการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน จะขัดต่อหลักการเรื่องเจตนารมณ์การปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย แต่รัฐบาลสามารถเข้าไปสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีรายได้ของตนเองได้อย่างเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจนถึงระยะเวลาใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีรายได้ของตนเองได้อย่างเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะสามารถมีรายได้ของตนเองและสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากการท่องเที่ยว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น คือ สภาพแวดล้อมเดิมถูกเปลี่ยนสภาพเป็นโรงแรมหรือที่พักอาศัย เนื่องจากเป็นสิ่งที่สร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวการคำนึงถึงการจัดหารายได้เพียงอย่างเดียวย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นควรกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าวไว้ในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๖ ด้วย

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีจากโรงแรมหรือที่พักอาศัยได้โดยตรง แต่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแทน ทั้งนี้ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ การแบ่งสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้อยู่บนฐานของรายได้ที่ท้องถิ่นก่อให้เกิดขึ้น ทำให้ท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐในจำนวนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัญหาการแบ่งสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้อยู่บนฐานของรายได้ที่ท้องถิ่นก่อให้เกิดขึ้น เกิดจากการขาดความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับผู้แทนของท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงกรณีดังกล่าวโดยใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องใหญ่และอาจทำให้ปัญหารุนแรงขึ้นได้ จึงควรปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองจนสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง

ซึ่งทำให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนที่น้อยลง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่งแล้ว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การสร้างความสมดุลระหว่างการจัดหารายได้ของท้องถิ่นกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติเรื่องการสร้างสมดุลดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘๙ และมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแบบอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญได้

- รากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่มีคามเข้มแข็งเช่นในต่างประเทศ ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นก็อาจไม่ทราบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ในท้องถิ่นมากกว่าการปกครองในระดับชาติ ซึ่งการให้อำนาจท้องถิ่นปกครองตนเองพร้อมกับการกระจาย รายได้ให้กับท้องถิ่นโดยขาดการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อาจส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นขาดความยั่งยืนในอนาคตได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายอย่างกว้าง และครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายให้เรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐบาลเสียก่อน ดังนั้นจึงสามารถกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองได้

## มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจส่งเสริมและสนับสนุนในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติและมีอิสระในทางกำหนดนโยบาย ทิศทางบริหาร การจัดบริหารสาธารณะ การบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้การบริหารรวมเขตสหประชาชาติไปทั่วเขตสหประชาชาติและ  
 เขตสหประชาชาติของเขตสหประชาชาติ รวมทั้งมีมาตรการสนับสนุนสหประชาชาติ และสหประชาชาติได้รับการพัฒนา  
 สหประชาชาติของเขตสหประชาชาติของเขตสหประชาชาติของเขตสหประชาชาติของเขตสหประชาชาติของเขตสหประชาชาติ  
 ส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจ  
 ดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี

บริการสาธารณะในเรื่องใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นตามวรรคสอง กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ และการเงินและการคลัง การกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมี

ประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

#### **มาตรา ๒๕๖/๑**

“มาตรา ๒๕๖/๑ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๒๕๖/๑ แก้ไขเพิ่มเติมจากความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๕๖ ความว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

#### **มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๕๖/๑ โดยไม่มีการแก้ไข

#### **มาตรา ๒๕๗**

“มาตรา ๒๕๗ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ รวมทั้งจะต้องไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีลักษณะเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

-ไม่มี-

#### **มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๒๕๗ ออกทั้งมาตรา

#### **มาตรา ๒๕๘**

“มาตรา ๒๕๘ รัฐพึงส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งจัดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงศักยภาพในการดำเนินการและฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและของประเทศ”

## ประเด็นการพิจารณา

-ไม่มี-

## มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๒๕๘ ออกทั้งมาตรา

## มาตรา ๒๕๙

“มาตรา ๒๕๙ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม”

## ประเด็นการพิจารณา

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า ควรคงความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ไว้ เนื่องจากเป็นโครงสร้างหลักในการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๒๕๙ ควรบัญญัติเฉพาะเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ควรกำหนดว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากโครงสร้างการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตอาจเปลี่ยนแปลงได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ปัจจุบันสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับสากลและในสังคมไทย หากตัดความดังกล่าวออกไปอาจเกิดปัญหาในการอธิบายและทำความเข้าใจกับประชาชนและสังคมได้ สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นก็มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ซึ่งในปัจจุบันการให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นไม่มีแล้ว

- หากไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจเกิดการตีความว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาซ่อนเร้นหลักการใดหรือไม่ เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น

- ความในวรรคแปดของร่างมาตรา ๒๕๔ ความว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม” เป็นเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๔ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม”

นายเจริญ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในบางกรณีที่มีการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอาจไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่อาจมีที่มาจากความเห็นชอบของประชาชนโดยวิธีการอื่น ทั้งนี้ หากเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ควรพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือไม่ ประกอบด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งของประชาชน มักถูกตีความว่าไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนรายละเอียดการเลือกตั้งดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ปรากฏว่าส่วนใหญ่ต้องการให้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน เช่น ไม่เกินหนึ่งหรือสองวาระ หรือระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่เกินสี่ถึงหกปี เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า เนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน การบัญญัติในรัฐธรรมนูญอาจทำให้แก้ไขได้ยาก จึงควรบัญญัติเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะเหมาะสมมากกว่า

จากนั้น ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๔ เป็นดังนี้

“คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศออสเตรเลียมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และในบางพื้นที่จะไม่มีประชาชนอาศัยอยู่

แต่มีการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางซึ่งมีความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้าง และกำหนดให้มีอำนาจพิเศษภายในเขตพื้นที่นั้น ๆ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” อาจตีความได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลหรือบุคคลใดก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่มีความหมายกว้างเกินไป ทั้งนี้ ความว่า “ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมีที่มาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือไม่ก็ได้เท่านั้น

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เป็นถ้อยคำที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งในอนาคตอาจมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปแบบอื่นก็ได้ ไม่จำเป็นต้องยึดติดกับการเลือกตั้งของประชาชนหรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ตัวอย่างเช่น กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในภาคเหนือของประเทศไทยอาจมีความต้องการที่จะอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นตน แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ จึงมีแนวคิดในการจ้างผู้บริหารท้องถิ่นจากภายนอกเข้ามาช่วยบริหารท้องถิ่น เป็นต้น

- เจตนารมณ์ที่บัญญัติความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “ดทษผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เพื่อเปิดโอกาสให้มีการกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ในอนาคตต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรอธิบายความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในปัจจุบันยังไม่มีหลักการที่ชัดเจน จึงควรกำหนดกลไกการบริหารที่เปิดกว้างไว้ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด ดังนั้น ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “ดทษผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” อาจทำให้เกิดการตีความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ ดังนั้น ควรอธิบายและทำความเข้าใจกับประชาชนให้ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากต้องการทราบว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะสามารถเปลี่ยนรูปแบบให้มาจากการแต่งตั้งได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวสามารถทำประชามติเพื่อถามความเห็นของประชาชนเฉพาะในกรุงเทพมหานครได้หรือไม่

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศมีการจัดทำประชามติในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อช่วยในการตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องต่างๆ

ประธานกรรมการกล่าวว่า อาจบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจาก



การเลือกตั้งของประชาชน หากต้องการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นรูปแบบอื่น ให้กระทำได้อต่อเมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นชอบด้วย

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เนื่องจากทำให้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง เช่น สามารถตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต้องบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะโดยผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนประชาชน ก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ ความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ใช้เฉพาะกับผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรวมถึงพื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ไม่ได้ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเสนอให้แก้ไขเป็นว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๕๙ มีความหมายแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ๑) ผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้มีที่มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และ ๒) ผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้มีที่มาจากวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความที่เพิ่มในวรรคสามความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” หมายถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นโดยวิธีอื่น หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เสนอแต่งตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น วรรคสามเป็นการบัญญัติหลักการเพื่อรองรับกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องรูปแบบการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากรูปแบบวิธีการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มความในวรรคสามเนื่องจากในอดีตมีข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น การเพิ่มความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” ในวรรคสาม หากมีผู้เสนอให้มีกระบวนการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนเห็นควรให้ใช้รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นแตกต่างไปจากรูปแบบในปัจจุบันก็อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

- การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองตนเอง โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ดังนั้น การเพิ่มความว่า “หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” ในวรรคสาม อาจเป็นช่องทางในการเรียกร้องให้มีการปกครองรูปแบบพิเศษอื่นนอกเหนือจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การนำหลักการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนกรณีห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นลูกจ้างมาใช้บังคับด้วย จะทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้และอาจทำให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ หรือแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ควรพิจารณาทบทวนหลักการในวรรคแปดของร่างมาตรา ๒๕๙

ส่วนความในวรรคสามเสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่วิธีอื่นดังกล่าวต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย”

นอกจากนั้น ให้กำหนดหลักการไว้ในบทเฉพาะเพื่อรองรับกรณีกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา จะเปลี่ยนรูปแบบจะต้องสอบถามประชาชนในเขตเสียก่อน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หลักการเรื่องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นลูกจ้างตามร่างมาตรา ๑๓๑ และร่างมาตรา ๑๓๒ ซึ่งนำมาใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยนั้น จะห้ามเฉพาะการเป็นลูกจ้างในส่วนราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการเป็นลูกจ้างของเอกชน ซึ่งแตกต่างจากคณะรัฐมนตรีที่ห้ามเป็นลูกจ้างในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๒๕๙ ไว้ก่อน

#### มาตรา ๒๖๐

“มาตรา ๒๖๐ ในกรณีที่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น

หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นใดกระทำการให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาลอุทธรณ์เพื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาก็ได้”

#### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๖๐ ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น เสนอให้นำหลักการของร่างมาตรา ๒๖๐ ไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๒๖๐ ออกทั้งมาตรา

### มาตรา ๒๖๑

“มาตรา ๒๖๑ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๙ วรรคหกและวรรคเจ็ด มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเสนอให้ท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือออกเสียงประชามติ ดังนั้น ควรเพิ่มหลักการในวรรคสามเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- วรรคหนึ่งความว่า “ให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีรูปแบบและวิธีดำเนินการอย่างไร ดังนั้น ควรเพิ่มความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

- ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๖๑ ควรเพิ่มความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อรองรับหลักการเรื่องการบริหารกิจการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตกรณีที่ท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบอื่นที่แตกต่างจากการบริหารกิจการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยบัญญัติหลักการไว้ในกฎหมายลำดับรอง

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามของร่างมาตรา ๒๖๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๖๑ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นทราบก่อนกระทำหรือเป็นผลพอสมควรมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”

ส่วนวรรคสี่ความว่า “ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๙ วรรคหกและวรรคเจ็ด มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ที่ประชุมควรพิจารณาทบทวนว่าสมควรบัญญัติหลักการเรื่องการจัดทำงบประมาณที่ใช้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้การพิจารณาร่างมาตรา ๒๖๑ ไว้ก่อน

### มาตรา ๒๖๒

“มาตรา ๒๖๒ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการในร่างมาตรา ๒๖๒ และร่างมาตรา ๒๖๓ แม้ไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประชาชนก็สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หลักการของร่างมาตรา ๒๖๒ และร่างมาตรา ๒๖๓ มีหลักการเดียวกัน ดังนั้น ควรยุบรวมเป็นมาตราเดียวกัน

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ แต่ไม่ได้ให้สิทธิในการเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ดังนั้น ควรคงหลักการเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญ

- การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้รูปแบบการถอดถอนโดยวิธีการเรียกคืนตำแหน่ง (recall) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งจากตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้หากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสม หรือกระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างกับการถอดถอนแบบ “impeachment” ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้ระบบการถอดถอนของประเทศไทยมีสองระบบที่แตกต่างกันซึ่งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีการบัญญัติกระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การถอดถอนสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ควรใช้รูปแบบการถอดถอนโดยวิธีการเรียกคืนตำแหน่ง (recall) ไม่ใช่การถอดถอนแบบ impeachment และเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๒๖๒ เป็นดังนี้ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงร่วมกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขอสงวนสิทธิ์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไว้สงวนต่อราษฎร  
ตำบลแห่งต่อไป ทั้งนี้ สภานวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ปลัดเทศบาลและวิธีทวงรับเข้าชื่อ ทราตรวสสอปรวชชื่อ  
และทราตรวสสอปรวชชื่อ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

## มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๖๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๖๒ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดโดยชอบด้วยกฏหมายที่ตราขึ้นนั้นไว้ส่งต่อร่างต่อหน่วยงานต่อไป ทั้งนี้ สภานานาชาติมีสิทธิเข้าชื่อ ปลัดเทศาภิบาลและวิเทศมนตรีเข้าชื่อ ทนายธรรมศาสตร์ของประเทศไทย และทนายธรรมศาสตร์แห่งประเทศไทยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

**มาตรา ๒๖๓**

“มาตรา ๒๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

## ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมได้รวมการพิจารณาร่างมาตรา ๒๖๒ และร่างมาตรา ๒๖๓ โดยเห็นควรให้ยุบรวมเป็นมาตราเดียวกัน

## มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๒๖๓ ออกทั้งมาตรา

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

## นิติกรชำนาญการ

นายณญพนธ์ ฐลีจันทร์

## นิติกรปฏิบัติกร

นายรัฐภูมิ คำศรี

**นิติกรชำนาญการพิเศษ**

### ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง  
สำนักกรรมาธิการ ๒  
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์