

รายงานการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๔๖
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

ประธาน (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) : ผมขออนุญาตเปิดประชุมณะครับ เมื่อเข้าท่านายกรัฐมนตรีให้คนโทรมานัดบอกว่าขอพบเพื่ออยากทราบความคืบหน้าพรุ่งนี้ เวลาบ่ายสามโมง ผมก็เลยคิดว่าผมจะไปกับคุณปกรณ์ เพื่อซักถามรายละเอียดจะได้ให้ฝ่ายเลขานุการเขาชี้แจง แต่คิดว่าคงจะมีอะไรมากกว่านั้น แต่ว่าก็ไม่เป็นไร คุณวีระก็อยู่ จะได้ช่วยกันจำมาแล้ว พรุ่งนี้ประมาณเวลา ๐๘.๔๕ นาฬิกา ผมอาจจะขอลาก่อนแล้วก็จะไปก่อน แล้วก็ถ้าไม่เย็นนักก็จะรีบกลับมา เราต่อเรื่องท้องถิ่นเลยนะครับ

เลขานุการ (นายปกรณ์ นิลประพันธ์) : ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานว่าฝ่ายเลขานุการได้จัดทำตัวรวมร่างที่มีการรันเลขในเบื้องต้นแล้วว่ามีหน้าตาอย่างไรก็ได้จัดทำเป็นรวมร่างแล้วเบื้องต้น แต่ยังไม่ยุติอีกอันหนึ่งซึ่งมาพร้อม ๆ กันก็คือหลักการสำคัญที่ได้ update เรียบร้อยแล้วตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้การบ้านผมไว้ เมื่อวานไม่ได้หยุดประชุมแต่ว่าผมก็ต้องนั่งทำทั้งวัน กว่าเสร็จ ๒ เล่มนี้ ก็เรียนไว้เบื้องต้น เพื่อเวลาอ้างเลขมาตราอะไรจะได้ไล่ดูตรง ๆ กันครับ

ประธาน : อันนี้อยู่ในหมวดอันใหม่อ้างเลขอะไร ตัวเลขมาตรานี้ running แล้วหรือยัง แต่ก็ไม่น่าบางใช้ได้

เลขานุการ : จริง ๆ มันจะเกิน ๒๕๕ เพราะว่ามันจะมีมาตราทับที่คณะกรรมการเพิ่มเข้าไป ที่บางทีมอบหมายให้ผมไปเพิ่มผมก็ไปเพิ่มตาม แต่ก็ได้นัดไว้แล้วครับ

ประธาน : อาจารย์ฉัตรพันธ์ุ วันก่อนนี้มีผู้แทนของท้องถิ่นใช้ไหม เขามายื่นหนังสืออะไรอันหนึ่งยื่นกับอาจารย์หรือเปล่าครับ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเขามาหรือยังเขานัดไว้ใช้ไหม นัดไว้เมื่อไร ยังไม่มาใช้ไหม

นายอุดม รัฐอมฤต : ที่จะจัดรับฟังความคิดเห็น วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่เราจะจัดรับฟัง

นายฉัตรพันธ์ุ เชื้อบุญชัย : คือเผอิญว่าเข้าใจว่าดอกเตอร์ ศฐิพรเขาไปประสานงานแล้ว เขาบอกว่าไม่สะดวกในวันที่ ๒๕ ที่กลุ่มต่าง ๆ ของท้องถิ่น แล้วเขาสะดวกหลังวันที่ ๒๕ ไปแล้ว คือถ้าสะดวกหลังวันที่ ๒๕ ไม่แน่ใจว่าพวกเรายังจะรับฟังเขาแค่ไหน อย่างไรก็ตามหรือเปล่า เพราะว่าเราก็ต้องพยายามเอาร่างแรกออกไปให้ได้ ผมก็เลยคิดว่า

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ในรอบแรกนี้น่าจะไม่มีแล้ว แล้วก็อาจจะต้องไปรับฟังเฉพาะกลุ่ม ซึ่งท่านอาจารย์ชาติชายเองก็คิดว่าอาจจะเฉพาะกลุ่มในเรื่อง อันนี้ก็อาจจะไปรับฟังหลังจากที่ร่างแรกเสร็จครับ

ประธาน : โอเคก็ไม่ใช่ไรเราก็เดินหน้าของเราไป เชิญฝ่ายเลขานุการครับ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ขออนุญาตท่านประธาน ขออนุญาตที่ประชุมครับ วันนี้ได้เสนอในส่วนของบทเรื่องบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ปรับปรุงร่างเข้ามาเสนอก่อนที่จะขออนุญาตที่จะเข้าสู่การพิจารณา เนื่องจากในอนุกรรมการพิจารณาศึกษาโครงสร้างเกี่ยวกับฝ่ายบริหารได้ไปดำเนินการศึกษาโดยได้มีเอกสารมาเพื่อเสนอที่ประชุมเรื่องพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารราชการ โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารส่วนองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยมีเอกสารที่แจกให้แก่ทางกรรมการทุกท่านเพื่อพิจารณาในวันนี้ ซึ่งเป็นการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการโครงสร้างการบริหารเรื่องของการกำหนดอำนาจหน้าที่ เรื่องประเด็นเกี่ยวกับเรื่องของที่มาที่ไปของสมาชิก และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งในเรื่องของประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แต่ละประเภทเพื่อนำสู่เพื่อกำหนดการพิจารณา ส่วนเพิ่มเติมท่านประธานอนุกรรมการจะเรียนเพิ่มเติมเองครับ

นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ : ขออนุญาตกราบเรียนที่คณะของอนุกรรมการฝ่ายบริหารได้พิจารณากันไว้ก็สรุปมา วันนี้ผมที่แรกก็ตั้งใจจะขอให้ท่านรองศุภชัย และท่านรองอมรเป็นผู้เสนอต่อที่ประชุม แต่วันนี้ได้ทราบว่าท่านติดภารกิจไม่สามารถมาได้ ผมก็ขออนุญาตกราบเรียนเป็นเอกสารให้ท่านได้พิจารณาก่อนนะครับ วันนี้คงไม่ได้เพิ่มเติมอะไรกัน ขออนุญาตเอกสารก็มีไม่กี่หน้าครับ

ประธาน : ก็ว่าตามร่างนี้ไป แล้วก็ถ้าตรงไหนที่มันไม่สอดคล้องกับที่ท่านศึกษามาท่านก็บอกให้แก้ไขก็ได้ครับ เชิญครับ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ขออนุญาตท่านประธาน ขออนุญาตที่ประชุมครับ ก่อนนำเสนอพิจารณา ก็ขออนุญาตเรียนข้อชี้แจงก่อนว่าในหมวดนี้จะได้ปรับมุมโดยนำหลักการเบื้องต้นมาจากในเรื่องของหมวดของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ โดยปรับปรุงให้เกิดความกระชับยิ่งขึ้น แล้วก็เพิ่มเติมและแก้ไขในส่วนที่ผ่านมานี้มีปัญหาในการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือโครงสร้างการกำกับดูแลรวมไปถึงเรื่องของการกระจายอำนาจแล้วก็เรื่องของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความกระชับยิ่งขึ้นแล้วก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องที่ผ่านมา ในเรื่องของการที่จะไปตรากฎหมายต่อไป อย่างนั้นขออนุญาตเสนอเพื่อพิจารณาครับ หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตาม

เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประธาน : อันนี้ลองดูปี ๒๕๓๔ ถอยหลังมาสิว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเขาเขียนว่าอย่างไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑ จะเขียนว่าในมาตราเดียวกันนี้จะเขียนไว้ว่าการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ จะเขียนไว้ว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็เขียนว่าภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐต้องจัดให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นครับ

ประธาน : ถ้าเราเขียนแค่นี้วางหลักแค่นี้จะพอไหม

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประธาน : คือสาระสำคัญจะแตกต่างกันตรงที่ว่าของเดิมเพียงแต่บอกว่าการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหลักในเรื่องของการปกครองตนเอง แต่จะมีหรือไม่มีไม่รู้ แล้วก็ไปวรรคสองที่บอกว่าท้องถิ่นใดระดับปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้ง อันนั้นมันเหมือนกับบอกว่าเวลาจะเริ่มต้นมันเหมือนกับไม่มีเลย แล้วก็ถ้าใครอยากมีก็มาขอ แต่ถ้าเราเขียนใหม่เป็นการบังคับให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็แปลว่ามันจะต้องมีกฎหมายออกมาเพื่อที่จัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น มันน่าจะแข็งขันดีกว่าเก่า

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตท่านประธานครับ คือในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ อาจจะมีการพูดอยู่ในบางรายละเอียดซึ่งเหมือนกับว่าเป็นหลักสำคัญในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น การได้มาของสภาท้องถิ่น ซึ่งมีการบัญญัติว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชนลักษณะเหล่านี้ อันนี้หมายความว่าท่านให้มีมาตราเดียว ข้างล่างไม่เอาแล้วใช่ไหมครับ

ประธาน : ยัง ๆ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ยังใช่ไหมครับ

ประธาน : อันนี้วางหลักก่อน วางหลักเฉพาะเรื่องนี้ เรื่องหลักการของ
ท้องถิ่นก่อน

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ขออนุญาตท่านประธาน ขออนุญาตที่ประชุมครับ
ในผลการศึกษาของคณะกรรมการฝ่ายศึกษาและโครงสร้างฝ่ายบริหารในหน้า ๓ ใน (๑๐)
เอกสารที่แจกได้มีข้อเสนอว่าการใช้ถ้อยคำที่จะเขียนรัฐธรรมนูญนั้น ที่เคยเขียนไว้ว่าการ
ปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้คำว่าเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอธิบายว่าคำว่าเป็นการ
บริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจในการปกครองให้แก่การบริหารราชการ
ส่วนกลางให้กับนายอำเภอ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เรื่องของการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็เรียน
เพื่อพิจารณาครับ เพราะว่าเป็นข้อเสนอในการศึกษาของอนุกรรมการ ตามหน้า ๓ ในส่วน
ที่เป็น (๑๐) ครับ

ประธาน : เขาแยกไม่ออกระหว่างระบบกับวิธีการบริหาร ตัวนั้นมันเอามา
จากระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเขาจะบอกว่าในการบริหารราชการแผ่นดิน
ในแต่ละส่วนบริหารอย่างไร แต่ไม่ใช่รูปแบบของระบบการปกครอง อันนี้เรากำลังพูดถึง
ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น อันนั้นไปใช้เรื่องบริหารราชการ คือถ้าบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่นแปลว่ามันมีส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว แล้วจะบริหารอย่างไรก็ไปกำหนดกฎหมาย
ซึ่งอันนั้นมันกฎหมายลูกไม่ใช่ตัวโครงสร้างของตัวระบบมัน เชิญครับ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ขออนุญาตท่านประธานครับ ผม สมคิดครับ
ขออนุญาต มี ๒ ประเด็น ประเด็นแรกเห็นด้วยกับท่านประธานเรื่องการใช้คำว่า
การปกครอง เพราะว่าเมื่อตั้งแต่คราวที่แล้วที่ร่างกันผมก็แย้งเขาไปว่าจะใช้คำว่า บริหาร
ทำให้เกิดความเข้าใจผิด เพราะว่าเราใช้ภาษาอังกฤษอาจจะชัดเจนคือ administration ไม่ใช่
executive ถ้าไปใช้ executive มันจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นฝ่ายบริหารในระดับ
รัฐบาล ต้อง administration น่าจะถูกต้องแล้ว ประเด็นที่ ๒ ท่านประธานเติมคำว่า และ
เข้าไปในบรรทัดที่ ๒ ขออนุญาตเรียนท่านประธานว่า คำว่า ตามหลักการปกครองตนเอง
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มันก็เป็นคำเฉพาะไปแล้วมันถูกเขียนอยู่ใน
รัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ ปี ๒๕๓๔ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ แล้วกฤษฎีกาก็เคยใช้คำนี้ไป
ตีความว่าเป็นคำรวม ๑ คำ เหมือนกับเลือกคน ๑ คน ถ้าท่านประธานเติมคำว่า และ เข้าไป
มันทำให้มีคำเกิดขึ้น ๒ คำ คือหลักการปกครองตนเอง กับตามเจตนารมณ์ของประชาชน มัน
แยกคำ ๒ คำออกจากกัน

ประธาน : ถ้าจะเอาเป็นคำเดียวก็ต้องกลับไปใช้คำเดิม เชิญครับ

พลตรี วีระ โรจนนาค : ท่านอาจารย์ครับ ผมขอความรู้ นะครับ
หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนี่นะครับ หลักแห่งการ
ปกครองตนเองมันจะถูกคนบางกลุ่มตีความเป็นเรื่อง self autonomy-----

ได้หรือเปล่า อย่างเช่น ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เขาอ่านตรงนี้เขาก็ออกมา นี้อย่างไร autonomy ให้เขามีการปกครองตนเองได้อะไรทำนองนี้ครับ

ประธาน : ก็มีคนตั้งคำถามนั้นในตอนหลังจึงไปใส่ว่าภายใต้บังคับมาตรา ๑ เข้ามาเพื่อกำกับว่าประเทศไทยเป็นอันหนึ่งเดียวกันใครจะแบ่งแยกไม่ได้ แต่ก่อนนี้ไม่มีครับ คำว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ไม่มี แล้วมันก็ใช้อันนี้หลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ ยังไม่เคยมีใครคิดแบบนั้นเลย แต่ว่าระยะหลังเริ่มมีคนคิดเพราะว่าเป็นห่วง ภาคใต้เขาก็เลยมาใส่ภายใต้บังคับมาตรา ๑ สกัดเอาไว้ อาจารย์สมคิดเป็นคนใส่ด้วยใช่ไหม ครับ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ก็เป็นไปอย่างท่านประธานว่านะครับ คือพอมีภายใต้บังคับมาตรา ๑ ก็ไม่มีปัญหาเรื่องตีความแล้ว แต่ถ้าถามว่าหลักแห่งการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ประชาชนในท้องถิ่นกินความแค่ไหน ปี ๒๕๕๖ จะไปขยาย ครับ ก็หมายถึงอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารบุคคลแค่นั้นเองไม่รวมไปถึงการมีอำนาจ นิติบัญญัติบริหารตุลาการในฐานะที่เป็นมลรัฐแต่ประการใด หมายความว่ายังคงประเทศไทย ที่เป็นรัฐเดียวต่อไปตามมาตรา ๒๕๕ ครับ

ประธาน : ไปได้ไหม เชิญครับ

นายภัทร คำพิทักษ์ : ท่านประธานครับ ผมว่าน่าพิจารณาว่าควรแยก ๒ หลัก ออกมาจากกันคือว่าหลักแห่งการปกครองตนเองกับเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น คือเมื่อกี้ที่ท่านอาจารย์สมคิดท้วง ผมก็นึกอยู่เหมือนกันว่าหลักแห่งการปกครอง ตนเองจะเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย แล้วก็ถามว่ามันมีอยู่ในระบบของ การปกครองใหม่ มีนะครับ แต่ว่าเราก็ไม่ได้ให้ความสำคัญอะไรมันมากนัก อันที่ ๒ ก็คือว่า เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เจตนารมณ์ในท้องถิ่น ผมว่ามันก็ปรากฏออกมาอยู่เนื่อง ๆ บ้าง ที่อาจจะขัดบ้างอย่างพวกขอตั้งอำเภอ ขอโน้นขอนี่อะไรอย่างนี้ใช้ไหมครับ ที่นี้เราก็คาดหวังว่าอยากจะให้ประชาชนมีเจตนารมณ์ในท้องถิ่นมากไปกว่านั้น ถ้าเกิดเขียน แยกออกไปมันก็มีอีกมุมหนึ่งคือมันจะชัดขึ้น แล้วก็มีส่วนให้น้ำหนักอยู่ ๒ ประการ แต่ว่าถ้า เรารวมกันมันก็จะเป็นอย่างที่ท่านอาจารย์สมคิดว่า คือมันเคยเป็นถ้อยคำอันเดียวกันมา ผมว่าอันนี้เราก็น่าคิดเหมือนกันว่าน่าจะเอา ๒ อย่างนี้ใหม่หรือเอาอย่างเดียวครับ

ประธาน : เชิญครับ

นายเกียรติชัย ณ นคร : คือจริง ๆ ตอนที่เราเขียนแบบนี้ ผมยังคิดว่า คือเนื่องจากปัจจุบันนี้มันมีการปกครองท้องถิ่น ถ้าใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดมันมีทั้งประเทศไป เรียบร้อยแล้ว คือมี อบต. มีเทศบาลตำบล กลุ่มพื้นที่ทั้งหมดแล้ว มีแต่ อบจ. ปัจจุบันมีเสียง บ่นว่าตัวเองไม่มีพื้นที่ดูแล เพราะฉะนั้นที่บอกว่าให้มีการจัดการ ผมคิดว่าถ้าเรากลับไปคล้าย ๆ เหมือนตอนเริ่มต้นว่าภายใต้บังคับมาตรา ๑ ก็บอกไปแล้วว่าการจัดการปกครองส่วนถิ่น

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ต้องเป็นไปตามหลักการตนเองอะไรอย่างนี้ คืออาจจะไม่จำเป็นต้องใช้คำว่าให้มีแล้วก็ได้หรือเปล่าครับ เพราะว่าปัจจุบันมันมีเต็มพื้นที่หมดแล้ว

ประธาน : อันนี้มันวางหลักใหญ่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จะมีหรือไม่มีก็ยังไม่ต้องวางเอาไปอย่างนี้ก่อนก็ได้ คราวนี้บทบัญญัติที่ท่านประพันธ์เป็นห่วง ซึ่งมันเคยมีไว้ในมาตรา ๑ ว่าการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นหรือมีรูปแบบอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มันเขียนขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านในยุคหนึ่งจากสมัยก่อนที่มีการแต่งตั้งผู้บริหารเข้าไป แต่อันนี้จริง ๆ มันมาถึงปัจจุบันหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนมันบอกอยู่ในตัวว่าไปแต่งตั้งไม่ได้แล้ว เพราะฉะนั้นมันจะต้องเขียนไว้ แล้วก็ตัวกฎหมายลูกที่จะไปบอกว่ามันจะมาอย่างไร มันก็จะไปบอกรายละเอียด ถ้าไปบอกให้มาจากการแต่งตั้งมันก็จะมีคน challenge อีกว่าอันนี้ไม่ใช่หลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ ไปมาตรา ๒๕๖ เชิญครับ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจจะได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

ประธาน : ผมเคยตั้งข้อสงสัยไว้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญมาเขียนว่ารู้สึกจะเขียนมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ อิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการบุคคล การเงินและการคลัง แต่เข้าจริง ๆ ในกฎหมายมันไม่ได้มีอิสระอย่างนั้น มันจะบอกสุดท้ายเสมอว่าตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มันก็แปลกนะไม่มีใคร challenge เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่ผมคิดว่าถ้าเขียนอย่างนี้ต่อไปไม่นานก็จะเริ่ม challenge เพราะว่าเขาระเบียบที่กำหนดกันมันไม่คุ้มครองเขาแล้ว คุ้มครองไม่ได้เพราะ สตง. ก็ชักจะไม่เอาด้วยกับวิธีการของกระทรวงมหาดไทย จริง ๆ เราต้องการให้เขาเป็นอิสระมากน้อยขนาดไหนในการบริหารกิจการเหล่านี้ กำหนดนโยบาย แล้วตัวที่ว่าและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะมันแปลว่าอะไร

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เลขานุการ : จะไปเขียนอำนาจหน้าที่ส่วนที่อยู่ในกฎหมายจัดตั้งที่จะไปกำหนดว่าในแต่ละท้องถิ่น แต่ละประเภทแต่ละรูปแบบควรมีอำนาจหน้าที่ลักษณะใด

ประธาน : ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมันก็มีอำนาจหน้าที่ของมัน

เลขานุการ : ครับ อันนี้เขียนมาตอนปี ๒๕๕๐ ซึ่งมาเพิ่มเติม เพราะตอนนั้นมีตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ เพราะต้องการเน้นว่าองค์กรท้องถิ่นเขาจะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ ถึงรองรับเรื่องการกระจายอำนาจที่เขา กำหนดขึ้นเมื่อปี ๒๕๔๐

ประธาน : ความมุ่งหมายจริง ๆ คืออะไร

เลขานุการ : เพราะเดิมนี่รัฐธรรมนูญก่อนหน้าปี ๒๕๔๐ จะเขียนแค่ว่าอำนาจหน้าที่ของทางท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่บัญญัติแห่งกฎหมายเขียนสั้น ๆ ไว้เท่านั้น

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ผมขออนุญาตท่านประธานครับ เข้าใจว่า มาตรา ๒๕๖ กับมาตรา ๒๕๗ นี้จะเขียนไปให้ชัดเจนสอดคล้องไปไปทางทฤษฎีเรื่องการปกครองท้องถิ่นก็คือว่ามาตรา ๒๕๖ จะเขียนเรื่องความอิสระของท้องถิ่น และมาตรา ๒๕๗ ก็จะไปเขียนเรื่องการกำกับดูแล แต่ท่านประธานพูดถึงว่ามาตรา ๒๕๖ ที่เขียนนี้มันเขียนบนพื้นฐานว่าสมัยก่อนท้องถิ่นไม่ค่อยมีอิสระเท่าไรก็พยายามจะเขียนใส่ ๆ ไว้ว่ามีเรื่องอะไรบ้าง ความจริงถ้าถามผมจริง ๆ นี้ผมคิดว่ามี ๒ - ๓ เรื่องที่เราอยากจะทำให้เขาอิสระคือเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ เรื่องการบริหารงานบุคคล แล้วก็การบริหารเรื่องการเงิน การคลัง ความจริงเรื่องนโยบายการบริหารนั้นมันก็ไปรวมอยู่ใน ๒ - ๓ เรื่องอยู่แล้ว ใน ๔ - ๕ เรื่องที่เขียนไว้นี้ก็อาจจะย่อได้รวม ๆ กันไป แต่ผมมีข้อสังเกตอยู่นิดหนึ่งขออนุญาตเลยท่านประธานไปนิดหนึ่งว่าในมาตรา ๒๕๖ นี้เดิมที่มันมี ๔ - ๕ วรรคด้วยกัน ใน ๔ - ๕ วรรคนั้นนอกจากพูดเรื่องบริหารบุคคลแล้วมันยังพูดเรื่องการกระจายอำนาจ กำหนดแผนขั้นตอน และพูดเรื่องการเงินการคลังด้วย เข้าใจว่าฝ่ายเลขานุการเอาออกไปในมาตรา ๒๕๖ ในวรรคสาม วรรคสี่ด้วยกัน

ประธาน : ที่จริงมันไม่ใช่เรื่องของการกระจายอำนาจ คือเวลาไปพูดถึงการกระจายอำนาจกันนี้ มันเหมือนกับว่ารัฐนี้ต้องไม่ไปทำกิจกรรมในพื้นที่ แต่จริง ๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบที่เป็นรัฐประเทศรวมนี้มันเป็นเรื่องที่รัฐต้องดูแลในทุกเรื่อง ซึ่งเรากำลังเขียนหน้าที่ของรัฐแล้วว่าต้องทำ แต่ว่าการที่รัฐต้องดูแลทุกเรื่องนี้มันไม่ได้

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

แปลว่าไปตัดสิทธิหรือว่าตัดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะทำเรื่องนั้นของตัวเองด้วย ถ้ารัฐมีนโยบายที่ดีก็สามารถทำนโยบายให้มันสอดคล้องกับท้องถิ่น หรือท้องถิ่นนั้นทำนโยบายของตัวเองให้มันสอดคล้องกับของรัฐ เพื่อที่จะได้ประหยัด เช่น ถ้ารัฐเขาจัดการเรื่องการศึกษา มันก็ไม่มีเหตุอะไรที่ท้องถิ่นจะไปแย่งจัดการการศึกษา เว้นแต่ คิดว่าบริการที่รัฐทำให้นั้นมันไม่ดี ไม่ได้มาตรฐาน ท้องถิ่นก็อาจจะทำครับ ก็ไม่ควรจะมีอะไรไปห้ามไม่ให้เขาทำ ก็ทำแต่ไม่ใช่เรื่องเป็นการไปแย่งไปบังคับให้ส่วนราชการเขางานของเขานี้มาให้ท้องถิ่น เพราะการไปบังคับอย่างนั้นมันจึงไม่สำเร็จมาโดยตลอด การกระจายอำนาจมันเกิดไม่ได้ เพราะว่าส่วนกลางเขาก็จะบอกว่าเขาจะมอบไปได้อย่างไรในเมื่อท้องถิ่นไม่มีคน ไม่มีความรู้ทางด้านเหล่านี้ไปพัฒนาให้ได้คนเสียก่อน ให้มีคนเสียก่อนแล้วเขาถึงจะให้ หรือบางเรื่องก็หักดิบไปบอกกระจายไปเลย เอาไปเลย เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร แล้วมันก็เห็นผลอย่างที่เราเห็นกันอยู่ก็คือว่าในที่สุดท้องถิ่นในบางระดับซึ่งจะเป็นส่วนใหญ่มันทำไม่ได้ เพราะมันไม่มีคนเพียงพอที่จะทำ มันก็ต้องไปจ้างคนอื่นมาทำหรือมิฉะนั้นก็เก็บเงินเสียเลย เอาเงินมาก็แล้วกัน แล้วใบอนุญาตก็เอาไป ก็เป็นอย่างนั้นมันก็เลยเท่ากับไปซ้ำเติมไปเพิ่มช่องทางในการทุจริตให้กับท้องถิ่น ซึ่งไม่น่าจะเป็นเป้าหมายที่ดีในการที่จะทำอย่างนั้น ถ้าเรานึกเสียว่าการบริการสาธารณะนี้มันก็มีหลายระดับ ในระดับอินเตอร์กับระดับที่ local จริง ๆ ใครจะทำอะไรก็ทำไป และมันก็ไปถูกบังคับให้ประสานกันโดยแผนของมันเอง มันก็อาจจะไม่ต้องพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ เชิญครับ

นายเจียรชัย ณ นคร : คือเคยนั่งคิดประเด็นที่ท่านประธานพูดอยู่เหมือนกันนะครับ เพราะว่าเวลาพูดเรื่องกระจายอำนาจนี้มันเหมือนกับบ้านเราถ้าพูดแบบที่เราเห็นอยู่ มันเหมือนกับสิ่งที่เกิดขึ้นนี้มันเกิดขึ้น มันเหมือนกับซ้ำเกินไปหรือเปล่า เพราะว่าในความเป็นจริงนี้บทบาทของรัฐส่วนกลางในการที่เข้าไปจัดการเรื่องบริการสาธารณะนี้เข้าไปเต็มหมดแล้ว แล้วยังวันนี้อย่างเรื่องของโรงพยาบาลในระดับของตำบลนี้ มันก็มีโรงพยาบาลประเภทเขาเรียกว่าส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล ซึ่งแปลงจากอนามัยเดิมนี้นั้นมาก็คืออยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงสาธารณสุข เพราะฉะนั้นนี่จริง ๆ แล้วในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งประเทศนี้มันมีกิจการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางทำผ่านในทางภูมิภาคนี้เต็มพื้นที่ไปหมดแล้วโดยข้อเท็จจริงในวันนี้ การที่มีการออกกฎหมายแล้วพยายามกำหนดแผนของขั้นตอนในเรื่องของการโอนถ่ายงานบางอย่างไปนี้ พอเอาเขาจริง ๆ แล้วในทางปฏิบัติ

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

แม้กระทั่งตอนที่เริ่มต้นทำนี้ท้องถิ่นหลายแห่งเองเขาก็ไม่ได้อยากจะรับโอน ก็มีปัญหาดังนั้น อยู่เหมือนกัน ตอนนี้อยู่กำลังคิดอยู่ว่าจริง ๆ วันนี้ถ้าดูจากสภาพโดยข้อเท็จจริงวันนี้ท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ในเรื่องของการทำงานบริการสาธารณะซึ่งเป็นการริเริ่มด้วยตัวเองนี้ถ้าดูจากในเรื่องของขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสาธารณสุขหรือเรื่องอะไรก็แล้วแต่เนี่ย จริง ๆ แล้วเนี่ยถ้าไปดูในเนื้อหาแล้วส่วนใหญ่มันจะเกิดจากการทำงานของรัฐส่วนกลางที่ลงไปทำในระดับภูมิภาคแทบทั้งสิ้น คือผมก็เลยไม่ค่อยแน่ใจว่าเวลาเราพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจนี้ สมมุติที่ท่านอาจารย์พูดว่าพอไปทำเองแล้วก็ไม่มีประสิทธิภาพ หรือคุณภาพไม่มีตรงเนี่ยจริง ๆ แล้ว การจะไปมีส่วนร่วมเนี่ยเพื่อที่จะทำให้ได้รับบริการที่ดีขึ้นเนี่ยมันจะเป็นลักษณะเดียวกันกับที่เราเคยเขียนในลักษณะเชิงกระจายอำนาจที่เคยเขียนกันไว้หรือเปล่า ก็คืออย่างวันนี้ สมมุติตั้งโรงพยาบาลเนี่ยมันก็อาจจะมีส่วนที่ถ่ายโอนไปเป็นของท้องถิ่นเต็มที แต่บางแห่งก็ไม่ถ่ายโอน แต่ท้องถิ่นนี้เขาเข้ามาอุดหนุนด้วยการให้เงินเพื่อไปพัฒนาในเรื่องของการบริการมากกว่า เพราะฉะนั้นมันก็มีลักษณะทำนองนี้อยู่หลายที่ โรงเรียนบางแห่งเนี่ยบางทีเขาต้องการโอนไปเป็นของท้องถิ่น แต่บางที่ท้องถิ่นก็ไม่รับโอน เพียงแต่ให้การอุดหนุนไปใช้งบประมาณท้องถิ่นไปอุดหนุนอะไรอย่างนี้ ผมก็เลยไม่แน่ใจ สมมุติว่าประชาชนในพื้นที่เขาอยากจะได้รับการที่ดีขึ้นเนี่ย จริง ๆ ในความหมายคือมันไม่จำเป็นต้องไปเป็นของเขา แต่เป็นของรัฐโดยส่วนภูมิภาคอะไรก็ยังคงได้อยู่ใช่หรือเปล่าอะไรอย่างนี้ แต่ท้องถิ่นเนี่ยวิธีการเข้าไปกำกับเพื่อให้บริการมันดีขึ้นอะไรคล้าย ๆ อย่างนั้นครับ ภาพรวมมันจะเป็นอย่างนั้น แล้วก็อย่างเรื่องของการศึกษาเองเนี่ย ตอนนี้อยู่คนเดียวและเคยถามพรรคพวกที่อยู่โคราชว่า ปัจจุบันนี้ถ้าดูพื้นที่ในโคราชนั้นมันอาจจะมียุทธศาสตร์ท้องถิ่นจำนวนเป็นร้อย แต่ละท้องถิ่นเองเนี่ยก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้จัดการศึกษา ทีนี้คำถามที่เคยคุยกันในการจัดโต๊ะกลมนี้ก็คือว่า โรงเรียนที่มีในโคราชที่มีอยู่เยอะเนี่ยมันรองรับการให้บริการเด็กในโคราชได้ครบถ้วนไหม สมมุติถ้าเกิดให้บริการเด็กในโคราชได้ครบถ้วนแล้วเนี่ยเวลาเราพูดถึงท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานี้มันควรจะแปลได้ใหม่ว่าในโคราชนี้ไม่ต้องไปสร้างตัวโรงเรียนในเชิงกายภาพเพิ่มแล้ว เพราะว่ามันมีลักษณะทางกายภาพเรียบร้อยแล้ว หมายถึงว่าไปปรับปรุงในเชิงคุณภาพจะดีกว่าไหมอะไรทำนองคล้าย ๆ อย่างนั้นครับ ตอนนี้อยู่คนเดียวไม่แน่ใจ เพราะตอนหลังนี้ไปคลุกคลีกับท้องถิ่นมานี้ ผมก็เริ่มเห็นว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่เริ่มปรับตัวเองจากการที่ไปลงทุนในเชิง infrastructure นี้มาลงทุนทำกิจกรรมในลักษณะเป็นการพัฒนา

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

คุณภาพชีวิตมากขึ้นอะไรทำนองนั้น ตอนนั้นก็เลยไม่ค่อยแน่ใจว่าหลักคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจโดยมองว่าส่งต่องานไป หรือโอนงานไปนี้ไปให้ท้องถิ่นทำนี้มันจะเป็นทิศทางที่ควรจะเป็นหรือเปล่าครับ

ประธาน : เชิญครับ

นายภัทร คำพิทักษ์ : ท่านประธานครับ คือผมว่าการที่เราตัดเรื่องการกระจายอำนาจออกนี้เป็นเรื่องใหญ่เหมือนกันครับ ที่นี้เรื่องการกระจายอำนาจนี้ประการแรกก็คือว่า การกระจายอำนาจเป็นทิศทางที่มันเกิดขึ้นจริง ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญของเราจะเขียนเอาไว้หรือไม่เขียนไว้อย่างไรก็ตามนี้ สภาพที่มันเกิดก็คือว่าถ้าส่วนกลางไม่กระจายอำนาจไปผมว่ามันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง นั่นประการแรกนะครับ แล้วก็โดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจอะไรต่ออะไรนี้มันไปทางนั้นหมด ที่นี้พอเราไม่เอาการกระจายอำนาจอยู่ในเรื่องนี้ผมว่ามันก็คงจะต้องไปอยู่ตรงไหนสักที่หนึ่ง ถ้ามันจะไม่อยู่ตรงนั้นนะครับ และเหตุที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเขามีอะไรที่ชัดเจนขึ้นนี้ผมเข้าใจว่าผลจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในปี ๒๕๔๒ ตามมา ตัวนั้นถามว่ามันเป็นไก่หรือเป็นไข่อย่างที่ว่าอาจารย์ว่า คือถ้าเราบอกว่ามันทำได้แล้วโดยที่ไม่ต้องไปกำหนดให้มันมีการกระจายอำนาจหรือกรณี ผมก็ดูว่าถ้าดูย้อนหลังปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๔๒ ช่วงนั้นเพราะเหตุที่มีการพูดถึงการกระจายอำนาจขึ้นมา เลยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีการพูดถึงถึงเรื่องรายได้และภาษี เลยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการกำหนดให้มีอำนาจในการเก็บภาษีตัวใดตัวหนึ่ง อะไรก็มีความชัดเจนขึ้นตรงพวกนั้น ระบบพวกนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีความก้าวหน้ามาตามลำดับพอสมควร ที่นี้ถ้าเราไม่ใส่เรื่องนี้ไว้ผมว่ามันจะสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือเปล่านั้นอันที่หนึ่งนะครับ

อันที่ ๒ ก็คือว่าการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาไปตัวปัญหาเรื่องการใช้งบประมาณ การกระจายงบประมาณที่ผ่านมามันอาจจะมีปัญหาของมันในการเขียนไว้รัฐธรรมนูญ แต่ว่าถ้าเราไม่กำหนดไว้เสียเลยนี้ผมว่ามันก็น่าคิดเหมือนกันนะครับ และผมคิดว่าให้หมวดนี้ให้มีกลไกสำคัญที่จะมีส่วนทำให้รัฐธรรมนูญมันถูกยอมรับหรือไม่ยอมรับด้วยนะครับ

ประธาน : เชิญครับ

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เลขานุการ : ขออนุญาตท่านประธานครับ คือเรื่องการกระจายอำนาจนี้ ฝ่ายเลขานุการไม่ได้ตัดออกไปเสียทีเดียว คือยังนำไปเขียน แต่นำไปเขียนไว้เป็นหลักการใน มาตรา ๒๕๘ ในเรื่องที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีการกระจายอำนาจไปด้วย รวมถึงกำหนด หลักเกณฑ์สำคัญใหญ่ ๆ เอาไว้ เพราะเนื่องจากเท่าที่ผ่านมาอย่างที่ท่านประธานยกตัวอย่าง มามันเกิดปัญหาขึ้นในเรื่องของการกระจายอำนาจ และรวมทั้งในรัฐธรรมนูญเขียนบรรดา รายละเอียดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ค่อนข้างเยอะ ทำให้เวลานำไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือการที่จะไปดำเนินการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติมันเลย เกิดประเด็นปัญหาค่อนข้างมากในการที่จะนำไปปฏิบัติ ทั้งเรื่องที่จะกระจายอำนาจ ออกไปแล้ว กระจายอำนาจกันอย่างไร กระจายอำนาจแล้วถ้าเกิดปัญหาจะมีการแก้ไขกัน อย่างไร เพราะฉะนั้นฝ่ายเลขานุการก็เลยเห็นว่ารายละเอียดต่าง ๆ นี้ที่จริงกฎหมายมันก็มี มาแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ปี ๒๕๔๒ จนถึงปีนี้ ๑๗ ปี ๑๘ ปีแล้ว มันเดินไปโดยระบบของมันแล้ว เพราะฉะนั้นในเรื่องของหลักการนี้มันควรจะเดินไปในเรื่องต้นได้แล้ว เพราะฉะนั้นการเขียน รายละเอียดในรัฐธรรมนูญมันไม่น่าจะต้องเขียนเอาไว้อีก แต่ไปเขียนเป็นสาระใหญ่ ๆ ไว้ เพื่อให้รัฐที่จะต้องดำเนินการแล้วก็ให้มีหลักการกระจายอำนาจเกิดขึ้นต่อเนื่องกันไปจนกว่า จะท้องถิ่นจะเกิดความเข้มแข็งในเรื่องของการบริการสาธารณะในพื้นที่ เพราะฉะนั้นก็ไม่ได้ ตัดออกทั้งหมดนะครับ ยังเอาไว้หลักการอยู่ เพียงแต่ไว้ในรายละเอียดเงื่อนไขต่าง ๆ นี้เมื่อ มีกฎหมายมีการดำเนินการมาแล้วก็ให้ไปพัฒนาในส่วนนั้นต่อไป ก็โดยไปเขียนรวมไว้อยู่ใน มาตรา ๒๕๘ ส่วนในเรื่องนี้ก็จะพูดถึงอำนาจหน้าที่เป็นหลักที่เขาต้องทำเป็นหลักการไว้

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตท่านประธาน คือในรัฐธรรมนูญของ ญี่ปุ่นี่ซึ่งเขาบัญญัติเรื่องการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นนี้ แล้วก็ญี่ปุ่นเองเขาก็มีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีประสิทธิภาพเป็นตัวอย่างหลาย ๆ ประเทศก็สนใจไปศึกษาใน มาตรา ๒ ของเขาที่เขาบัญญัติคล้าย ๆ กับร่างมาตรา ๕๕ ของเราที่เราผ่านไปเมื่อสักครู่นี้ คือว่าในรายละเอียดนี้ก็จะเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติโดยให้สอดคล้องกับหลักแห่ง การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นก็บัญญัติคล้าย ๆ กับเรา ที่นี้ในร่างมาตรา ๒๕๖ นี้ความจริง เป็นเรื่องการพูดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผมคิดว่าน่าจะบัญญัติให้ ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่อย่างไรเหมือนกับคณะรัฐมนตรีมี อำนาจหน้าที่อย่างไร เพราะว่าบางที่เขียนไปแล้วก็กระจายอยู่หลายแห่งก็ไม่ค่อยชัดเจน ใน

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนี้มาตรา ๙๔ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินบริหารงานธุรการขององค์กร ตลอดจนบริหารราชการสามารถประกาศใช้ข้อบังคับต่าง ๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็คือให้มีอำนาจออกเทศบัญญัติอะไรก็ได้ คือเขาเขียนไว้เลย ไม่อย่างนั้นท้องถิ่นจะไปออกกฎหมายอะไรได้บ้างอะไรอย่างนี้ครับ คืออันนี้น่าจะเขียนว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อะไร ซึ่งเราเขียนกระจายอยู่ในหลายมาตราในร่างนี้ที่ผมพลิกดูนี้ครับ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ ผม สมคิดครับ ขออนุญาตอภิปรายเพิ่มเติมก็คือในมาตรา ๒๕๖ ที่ท่านประธานพูดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนี้ผมเรียนว่าในระบบของโลกที่บริหารราชการทั้งหลายมี ๒ ระบบใหญ่ ๆ ระบบของประเทศที่เจริญแล้วซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจค่อนข้างมากกับระบบของประเทศที่ค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจอย่างประเทศไทย ถ้าประเทศที่เขามีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปมากแล้วนี้การเขียนรัฐธรรมนูญอะไรจะไม่ค่อยเขียนเท่าไรครับ อันนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาทั่วไป ในหลายประเทศนี้เขาเน้นย้ำเลยว่าบริการสาธารณะพื้นฐานนี้ท้องถิ่นต้องเป็นคนทำ ที่เหลือเท่านั้นรัฐจะเป็นคนทำ ของไทยนี้เป็นประเทศที่รวมศูนย์อำนาจเราใช้หลักกระจายอำนาจ หมายความว่าเรามองว่าอำนาจเป็นของรัฐนั่นแหละ แต่ว่ารัฐกระจายให้ท้องถิ่นในเมืองไทยถ้าเขียนน้อยประสบการณ์ของการร่างก่อนปี ๒๕๔๐ ก็คือจะไม่มีทางกระจายอำนาจเลย รัฐก็จะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐนั่นแหละไม่กระจายอำนาจไป ถ้าถามว่าปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ที่เขียนบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นประสบความสำเร็จใหม่ในการกระจายอำนาจ ผมคิดว่าประสบผลสำเร็จมาก ถ้าท่านประธานได้ดูอะไรต่าง ๆ ก็แล้วแต่จะพบว่าการปฏิรูปท้องถิ่นเกิดขึ้นหลังปี ๒๕๔๐ เกือบทั้งสิ้น เพราะว่าผลของการร่างรัฐธรรมนูญที่มุ่งไปในทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้น รายได้เพิ่มขึ้นครับ

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ : ผมขออนุญาตครับ ที่อนุศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหารของพวกผมได้ไปประชุมพิจารณากันนี้ก็อยู่ในเอกสารหน้า ๓ ว่าปัจจุบันมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลและประสานงานด้านท้องถิ่น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีทิศทางในการบริหารงาน

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรมีการควบรวมนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นดังกล่าวให้เป็นหน่วยงานเดียวกันในระดับกรม อันนี้ที่พูดเมื่อสักครู่นี้ พูดถึงคณะกรรมการกระจายอำนาจนี้ก็ยังถึงแม้จะไม่ได้เขียนในรัฐธรรมนูญไปไว้ในมาตราเท่าไร ตอนท้าย ๆ มาตรา ๒๕๘ แล้วยังมีคณะกรรมการแบบนี้อยู่ใหม่ครับ คณะกรรมการกระจายอำนาจก็ยังคงจะต้อง แต่ยังมีวิธีที่พวกผมไปศึกษากันว่ามันคณะของเราก็มีดีที่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดมาร่วมอยู่ด้วยท่านก็ได้พิจารณากันในจุดเหล่านี้แล้วว่ามันซ้ำซ้อน แล้วก็บริหารทิศทางนี้ในการบริหารนี้มันไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันครับ ก็พูดถึงการควบรวมนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้ครับ

เลขาธิการ : กราบเรียนท่านประธานครับ ที่ท่านรองอธิชาตยกมาเข้าใจว่าที่หน่วยงานเสนอขึ้นมาเพราะเห็นว่ามันมีกระจัดกระจายอยู่ อยากให้มันอยู่เป็นเอกภาพอันเดียวกัน ก็อยากให้มาอยู่รวมกันเสียให้เกิดความชัดเจน ก็คงเป็นเรื่องของนโยบายมากกว่าในเรื่องของท้องถิ่นที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นทั้งปรากฏอยู่ในทั้งมหาดไทยทั้งสำนักนายกในเรื่องการกระจายอำนาจต่อไปจะเอาอย่างไร เพราะนี่มันคือวางหลักการมันควรจะมีเรื่องอะไรบ้างในรัฐธรรมนูญ

นายอภิชาต สุขัคคานนท์ : ผมขออนุญาตต่ออีกนิดหนึ่งครับ คือในรายงานที่เรียนเสนอท่านกรรมการไปนี้ก็มีในหน้า ๓ นี้ก็พูดว่าความพร้อมของประชาชนในพื้นที่นี้ก็ควรจะให้มีความเหมาะสม ซึ่งอันนี้ผมเท่าที่มองดูเราก็มีเขียนเรื่องอยู่ในมาตราต่อไป มาตรา ๒๕๙ ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น อันนี้ผมขออนุญาตเรียนถามเดิมเรามีใหม่ครับในรัฐธรรมนูญเก่า ๆ ก็มีนะครับ แต่อันนี้ที่คณะเสนอมานี้ผมคิดว่าถ้าสามารถใส่ในรัฐธรรมนูญได้ก็จะดี เพราะในเรื่องแรงงานให้ประชาชนทราบอะไรก็เห็นในส่วนอื่นที่เราพิจารณากันก็มีอยู่บ้าง ที่เสนอมาคืออาจกำหนดให้สภาประชาคมซึ่งในมาตรา ๒๕๙ ใช้คำว่า สภาท้องถิ่นนี้ ก็คงจะเป็นทำนองเดียวกัน ควรให้มีสภาประชาคมขอให้กำหนดให้สภาประชาคมได้มีการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนได้ทราบปีละ ๑ ครั้ง เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามผลการดำเนินงานได้ ขอขอบคุณครับ

ประธาน : นี่ผมเอาทั้งหมดมารวมไว้ในที่เดียวกัน ลองอ่านดู

เลขาธิการ : มาตรา ๒๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

กฎหมายบัญญัติ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ บริการสาธารณะในเรื่องใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการบริการสาธารณะและการเงิน การคลัง การกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประธาน : เชิญครับ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตในวรรคสองที่ว่ารัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอนี้ คือในสภาพปัจจุบันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลก็มีตั้งแต่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ส่วนนี้ก็ไม่ค่อยมีปัญหา แต่ส่วนที่มีปัญหานี้คือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตอนนี้มีอยู่ประมาณ ๗,๘๐๐ กว่าแห่ง บางแห่งนี้ไม่สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองหรือมีรายได้ คือแม้กระทั่งจะหาคนมาบริหาร อบต. ยังไม่มีเลยครับ เพราะว่าบางแห่งนี้เขาแบ่งตำบลหนึ่งมีประชากรแค่ ๒ - ๓ คนก็มีครับ ไม่น่าเชื่ออะครับ อย่างที่เป็นข่าวหนังสือพิมพ์ว่ามีหมู่บ้านผิอะไรที่เขาว่านี่ คือถ้าเราใส่ในวรรคสองนี้ก็ในทางปฏิบัติมันจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ที่จะทำได้อย่างไรตามนั้นครับ

ประธาน : คือเมื่อเวลาที่เราไปกระจายอำนาจนี้น่าเสียดายว่าพอเวลาเขากระจายเขากระจายโดยไม่คำนึงถึงฐานะของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นซึ่งไม่เหมือนกัน แล้วก็ไปหวังปริมาณพรวดเลยแล้วมันก็เกิด resistant ขึ้นมา ถ้าเขาใช้วิธีการว่าแต่ละรูปแบบนี้ค่อย ๆ กระจายไปเทศบาลเมือง เทศบาลนครไปอย่างหนึ่ง เทศบาลตำบลไปอีกอย่างหนึ่ง อบต. ไปอีกอย่างหนึ่ง อบจ. ไปอีกอย่างหนึ่งนี้ มันจะเกิดการสอดคล้อง ดูอย่าง กทม. นี้มันไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ และมันไม่ได้มีการแบบแย่งอำนาจมันคล้าย ๆ ร่วมกันทำการศึกษา กทม. ก็ทำ ถามว่ากระทรวงศึกษาธิการทำหรือเปล่า ก็ทำเหมือนกัน ก็ไม่เห็นเป็นไรก็ส่งเสริมซึ่งกันและกัน เรื่องบางเรื่องรัฐบาลไม่ยากไปทำแล้วมันถึงจุด ๆ หนึ่งที

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ตนเองก็อ้าวจะแตกแล้วนี่ก็โยนมาให้ กทม. ทำ รัฐบาลก็ไม่ไปทำอีกเลยแล้ววิธีที่ดีที่สุดก็คือเอาเงินไปให้ กทม. ทำ แล้วก็คอยจับผิด กทม. ซึ่งก็ดีกว่าสบายกว่า เพราะฉะนั้นที่เราพยายามจะเขียนอันนี้ก็ถือว่า ๑. คงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ ๒. ให้มีการระบุให้ชัดเลยว่า โดยธรรมดาที่อำนาจหน้าที่มันจะซ้ำซ้อนกันได้ไม่เป็นไร แต่ถ้าเรื่องใดจำเป็นที่คิดว่าท้องถิ่นเท่านั้นที่ควรจะเป็นคนทำก็มีกฎหมายออกมาเลยว่าเรื่องนี้ แล้วก็ถ้ามันยังไม่อยู่ในวิสัยที่เขาจะทำได้ก็ให้มีขั้นตอนการกระจายอำนาจ ลักษณะการกระจายอำนาจมันควรจะเป็นลักษณะอย่างนั้นมากกว่า ไม่ใช่อยู่ ๆ แล้วเราไปบอกว่ามันกระจายออกไป มันก็ไม่รู้ว่าอะไรมันกระจายมันก็ไม่ชัดเจน มันก็เลยเถียงกันอยู่จนถึงทุกวันนี้ แล้วก็ในที่สุดเขาก็ได้เงินไว้ เมื่อได้เงินไว้เมื่อกระจายไปก็ไปทำอะไรไม่ได้อยู่ดี ก็แกไม่มีเงิน ไม่มีคน เพราะฉะนั้นสิ่งหนึ่งที่มันจะปกครองกันเองได้ก็คือมันต้องมีรายได้ของมันเอง รายได้ของมันเองนี่อยู่ ๆ มันก็ไปออกกฎอะไรมาเก็บภาษีไม่ได้ รัฐบาลนั้นที่จะเป็นคนทำ เพราะฉะนั้นเราก็ต้องเขียนบังคับรัฐว่าต้องทำให้มันมีรายได้ ไม่ใช่ใช้วิธีแบบให้งบสนับสนุนอย่างที่ทำอยู่ เพราะเป็นงบสนับสนุนอย่างที่ ทำอยู่นี้มันก็มี strings attached คือแถมเอาเงินนี้ไหม แต่แกต้องทำอย่างที่เราว่านะ เพราะฉะนั้นภารกิจทั้งหลายทั้งปวงนี้รัฐบาลเป็นคนกำหนดหมดเลย แล้วก็บอกว่าท้องถิ่นแกเป็นคนไปจ่ายเงินผู้สูงอายุนะ แล้วแกเอาเงินไปเท่านั้นนะ แล้วแกก็ไปจ่ายให้ครบนะ ท้องถิ่นก็ว่าอยู่ ๆ เอาเงินมาให้เท่านั้นแล้วจะให้จ่ายเท่านั้นมันก็ไปเฉลี่ยจ่าย จะไปว่ามันก็ไม่ได้ใช้ไหม เพราะวาก็ให้เงินมาเท่านั้น เพราะฉะนั้นถ้าเราทำเสียว่าให้ท้องถิ่นมันมีรายได้ของมันเอง แล้วก็ค่อย ๆ มอบไปตามกำลังเงินที่มีรายได้นี้เขาก็จึงจะมีอิสระอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นเขาก็ไม่มีวันที่จะมีอิสระ ก็คนมันจะต้องพึ่งพาเงินอีกคนหนึ่งมันจะเป็นอิสระได้อย่างไร

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตครับ คือถ้ามีตามวรรคสองนี้มันก็ในทางปฏิบัติจะต้องเลือกทำได้ ๒ อย่าง คือ ๑. รัฐก็ต้องส่งเงินไปให้เขา

ประธาน : ไม่ใช่ส่ง เขามีรายได้เอง ต้องให้เขามีรายได้เอง

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ถ้ารัฐไม่ส่งจะให้มีความหมายอย่างนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะต้องรวมยุบตัวลงมาอย่างเช่น ตอนนี้อยู่ อบต. ผมว่าเป็นพื้นที่แห่งหนึ่งที่จะไม่มีรายได้เป็นของตนเองพอ มันจะต้องมีการยุบ อบต. ลงมา

ประธาน : ไม่ต้องยุบเพราะว่าปัจจุบันนี้ทุกอันเขามีรายได้ของเขาอยู่แล้ว ส่วนหนึ่ง เช่น ภาษี VAT ที่เขาเฉลี่ยกันภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีสถยนต์ บางส่วน เขาก็จะได้ตามหัวหรือตามอะไร ซึ่งอำนาจทั้งหมดนี้ไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย เพราะว่ามันไปเก็บรวม ซึ่งตรงนั้นไม่ค่อยดี เพราะในที่สุดกระทรวงมหาดไทยก็เอาแบ่งไปตามอำนาจแล้วก็จะเหลือเงินส่วนกลางของตัวไว้เอาไว้สำหรับให้ใครต่อใครที่นั่น

นายประพันธ์ นัยโกวิท : คือถ้าเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งใหญ่ก็คงสามารถ ดำเนินการได้ แต่ที่ผมเรียนหมายความว่ามันเป็นจำนวน ๑,๐๐๐ แห่ง อบต. มันเล็กมาก แม้กระทั่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางที่ยังไม่ถึง ๑๐๐ คนก็มี เพราะฉะนั้นรายได้ที่เขาจะมีก็คงไม่เพียงพอ

ประธาน : ก็ต้องทำให้เขาเพียงพอ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ก็มีอยู่แค่ ๑๐๐ คนอย่างนี้

ประธาน : อันนั้นในที่สุดก็ต้องยุบ เพราะว่าไม่คุ้มก็ต้องรวม

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ก็ต้องยุบรวมใช้ไหมครับ

ประธาน : ก็แนวทางเขาก็จะยุบรวมกันอยู่แล้ว เชิญอาจารย์ศุภชัยครับ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : ท่านประธานครับ ในอนุกรรมการฝ่ายบริหารที่คุยกันเรื่องหนึ่งอย่างเช่นในวรรคสอง คือจัดบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ แต่ว่าปัญหาคือมันไม่เท่าเทียมกัน ยกตัวอย่าง ตอนนั้นที่เราประชุมกันทางอนุกรรมการท่านหนึ่งก็บอกว่า อย่างเช่นเรื่องของทางระบายน้ำ อบต. หนึ่งมีสตางค์เยอะกว่าก็ทำท่อใหญ่มาก พออีก อบต. หนึ่งได้สตางค์น้อยกว่าคือมีเงินน้อยกว่าก็ทำท่อเล็ก ๆ คราวนี้น้ำมันมาจากท่อใหญ่แล้ว ก็ต้องมาท่อเล็ก เสร็จแล้วก็ไปไหลอีกท่อหนึ่งที่มีมันใหญ่ เพราะว่า diameter เส้นผ่าศูนย์กลางของท่อมันขึ้นอยู่กับประมาณ ประเด็นก็คือว่าในความเป็นจริงในฐานะทางการคลังของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในที่มีพื้นที่ติดกันมันไม่ได้เท่ากันเมื่อมันไม่ได้เท่ากันบริการ สาธารณะบางประเภทที่มันต้องเหมือนอย่างท่อระบายน้ำมันต้องส่งต่อ มันก็เลยกลายเป็นว่า มันส่งต่อกันได้เพียงพอแต่ละที่ก็จะทำเท่าที่กำลังเงินของตัวเองมีมันก็เลยกลายเป็นว่าสมมุติ ถ้าเราเขียนว่าจัดบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอมันก็คงเป็นอย่างนั้นได้ แต่มันก็เป็นปัญหา ว่ามันไม่เท่าเทียมกัน คือบางที่ท่านผู้ว่าที่อยู่ในอนุกรรมการก็บอกว่าบางที่ข้ามถนนมันอยู่กัน คนละ อบต. เฉพาะว่าข้ามถนนไปกับอีกฝั่งหนึ่งมันคนละเรื่องกันเลย คราวนี้ก็อันนั้น เป็นสาเหตุหนึ่งตอนที่ในการประชุมอนุกรรมการเขาก็มองว่าก็พูดกันเหมือนกันเรื่องของการ ที่จะต้องมา merge กันมารวมกัน เพราะว่าจริง ๆ แล้ว-----

มันไม่ได้มีเหตุผลที่มันจะแยกกันอยู่เนื่องจากมันอยู่ในพื้นที่ที่ใกล้กัน อันนี้ผมไม่แน่ใจ เหมือนกันว่าโดยข้อเท็จจริงมันเป็นอย่างนั้นจริง ๆ แต่เราไม่รู้จะเขียนอย่างไร ที่ต้องบังคับ มันไม่ใช่แค่เพียงพอแต่มันต้องเท่าเทียมกันด้วยในพื้นที่ที่ใกล้กันนะครับ

ประธาน : มันก็ขาดหลักปกครองตนเอง เชิญครับ

นายภัทร คำพิทักษ์ : ท่านประธานครับ คือผมว่าพรรคแรกผมเข้าใจว่าทาง ทีมเลขานุการเราต้องการวางหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นี้พอท่านประพันธ์เสนอของญี่ปุ่นมา ผมว่าอันนี้มันเข้าทำดีเหมือนกันนะครับท่านประธาน คือว่าถ้าเราเขียนถ้าจะให้มัน สมาร์ท เราก็อรวมไว้ อำนาจในการตราเทศบัญญัติอะไรพวกนี้ ให้มันคลุมไว้เลยบอกว่าเราจะเป็นการตั้งต้นใหม่จากรัฐธรรมนูญเราว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ทั้งหมดดังต่อไปนี้ ที่นี้พอพรรคสองกับพรรคสาม ฟังท่านอาจารย์ พุดเมื่อก็ผมว่าชัดว่าอันไหนที่ทำได้ทำไป อันที่ ๒ คือว่าอันไหนที่มันยังมีปัญหาค่อย ๆ กระจาย แต่ลักษณะของการเขียนของท่านอาจารย์มันไม่ได้ไปกำหนดตัวสภาพองค์กรแต่มัน เองงานเป็นตัวตั้ง ผมอ่านแล้วผมรู้สึกอย่างนั้น เอาตัวงานโดยความเป็นไปได้เป็นตัวตั้ง ที่นี้พอพรรคสองเนื่องจากภาษีที่มันมีมาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมันมาหลายทาง คือว่าเขาจัดเก็บได้ส่วนหนึ่ง แล้วรัฐเองก็สนับสนุนอีกส่วนหนึ่ง มันมี ๔-๕ ตัวอยู่ในนั้นใช้ไหม ครับ เงินบางส่วนมันเป็นเงินสนับสนุนเป็นเงินรายได้รัฐที่แบ่งให้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าถ้าเติม ไปอีกสักคำหนึ่ง เช่นว่า รัฐต้องดำเนินการหรือว่าเติมคำว่า สนับสนุน หรือว่าดำเนินการใกล้ ๆ คำว่า ดำเนินการ สนับสนุนดำเนินการหรือดำเนินงานและก็สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีรายได้ อันนี้มันก็จะชัดขึ้น ส่วนพรรคสามมันจะทำอย่างไรถึงจะอ่านแล้วให้มันเข้าใจ ถึงลักษณะที่ท่านอาจารย์ว่าอันไหนที่มันไม่พร้อมอย่าเพิ่งไปทะเลาะ แต่ว่าให้มันมีกฎหมาย บัญญัติแล้วก็มีขั้นตอนในการกระจายอำนาจไว้ในนั้นด้วยท่านองนั้น ผมคิดว่าเวลาท่าน อาจารย์อธิบายมันชัด แต่ว่าอ่านในนี้ ถ้ามีคนถามเราจะต้องแปลให้เขาฟังนะครับ

ประธาน : มีคำว่า แต่ละรูปแบบหรือ

นายภัทร คำพิทักษ์ : ครับ

ประธาน : คือแต่ละรูปแบบจะไม่เท่ากัน หน้าที่เฉพาะ เช่น อบต. อาจจะไม่มีหน้าที่ในการให้การศึกษา ได้แต่สนับสนุน เทศบาลอาจจะมีการศึกษาอะไรอย่างนี้ ที่นี้รายได้ตามพรรคสอง มันไม่ได้หมายถึงเงินสนับสนุน มันหมายถึงเขามีรายได้เอง คือต้องไปจัดการออกกฎหมายให้เขามีอำนาจเก็บภาษี หรือภาษีอะไรเป็นของเขาอย่างนี้ กำลังพยายาม เขาพยายามขอยุ่ นะ ส่วนราชการสนับสนุนอาจจะเขียนไปว่าในระหว่างที่ยัง มีรายได้ไม่เพียงพอให้รัฐสนับสนุนไปพลางก่อนอย่างนี้ก็ได้

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

นายภัทร คำพิทักษ์ : คืออย่างนั้นก็ได้รับ คือตอนแรกผมไปมองว่ามันจะมา ๒ ส่วนคือมีทั้งเงินรายได้ และของเขาเอง และการสนับสนุนด้วยครับ ถ้าท่านอาจารย์จะแยกให้ชัดก็ดีครับ

นายเอียรชัย ฅ นคร : ขออนุญาตท่านประธานนิดหนึ่งครับ คืออย่างท้องถิ่นปัจจุบันนี้ถ้าเกิดดูตรงตัวเทศบาลเป็นตัวอย่าง อย่างระดับเทศบาลตำบล มันก็มีเทศบาลที่แตกต่างกันอยู่ ๒ ลักษณะ คือมันจะมีเทศบาลที่มันเกิดขึ้นตามกฎหมายเทศบาลดั้งเดิมที่มันคำนึงถึงความหนาแน่นของจำนวนประชากรต่อพื้นที่ตารางกิโลเมตร แล้วก็คำนึงถึงรายได้ ซึ่งเทศบาลประเภทนี้พื้นที่ในการดูแลบางแห่ง ๒ ตารางกิโลเมตร ๔ ตารางกิโลเมตรเท่านั้น และปัจจุบันนี้มันมีเทศบาลตำบลอีกประเภทหนึ่งที่มีมันยกฐานะขึ้นมาจาก อบต. ซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยพื้นที่ของตำบลเป็นเขตพื้นที่ของท้องถิ่น ๕๐ ตารางกิโลเมตร อะไรแบบนี้มันมีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งตรงนี้ผมคิดว่ามันเป็นปัญหาของท้องถิ่นเหมือนกัน คือตอนที่ใช้พื้นที่อย่างของตำบลเป็นพื้นที่ของท้องถิ่น โดยไม่ได้ไปคิดหลักของการตั้งท้องถิ่น ตั้งแต่สมัยแรกเริ่ม ๒๕๐๐ กว่า มันทำให้เกิดความลำบากกับการจัดการท้องถิ่น เพราะว่าพอไปอาศัยพื้นที่บางที่ไปเจอตำบลที่มีพื้นที่ประมาณ ๖๐ ตารางกิโลเมตร ในพื้นที่ ๖๐ ตารางกิโลเมตร มันมีบางส่วนที่เป็นชุมชนบางส่วนมันไม่ได้เป็นชุมชน เหมือนกับเป็นพื้นที่นอกเขตชุมชนอย่างนี้ การจัดการของท้องถิ่นเอง การลงทุนเชิง infrastructure เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในตำบลที่มีพื้นที่ขณะนี้มันทำไม่ได้ครับ ยาก เลยต้องใช้งบลงทุนสูง แต่ถ้าเกิดเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นที่มันคำนึงถึงความหนาแน่นของประชากรและรายได้กับตารางกิโลเมตร ตรงนี้ปัญหามันจะน้อย แล้วตอนนี้ปัญหาตรงนี้เราจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะว่าเราจะมีกรยุบรวม อบต. เข้าด้วยกัน ซึ่งอันนั้นหมายความว่าพื้นที่ในการดูแลก็จะกว้างขึ้นไปอีก ในขณะที่รายได้ของท้องถิ่น ผมจำไม่ได้ว่าสำนักงานกระจายอำนาจ หรือว่ากรมส่งเสริมเป็น คนสรุปเบื้องต้นว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่รายได้ที่จัดเก็บเองจะอยู่ระหว่าง ๙-๑๒ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้นเอง นอกนั้นก็จะเป็นรายได้ที่รัฐสนับสนุนให้ แล้วก็เงินอุดหนุน เพราะฉะนั้นรูปแบบของท้องถิ่นที่อาศัยพื้นที่ของภูมิภาคเป็นตัวตั้งท้องถิ่นขึ้นมา ตรงนี้คือปัญหาที่แก้ไขค่อนข้างยาก ผมว่าอย่างที่อาจารย์ศุภชัยพูดอย่างบางที่ถ้าเกิดว่าเป็นพื้นที่อย่างนั้นบางที่เงินที่เขามี เขาก็จะไม่มิงงบประมาณเพียงพอที่จะไปทำพวก infrastructure ที่จำเป็นได้ ตัวนี้ผมคิดว่ามันก็เป็นปัญหาที่มันเกิดขึ้นอยู่เหมือนกัน แล้วก็ผมก็ไม่แน่ใจว่าทางออกจะเป็นอย่างไร เพราะว่าเท่าที่ฟังดูตอนนี้ทุกปีก็จะมีกรยกฐานะ อบต. ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พอยกฐานะขึ้นมาปั๊บแล้วก็เจอปัญหาคล้าย ๆ อย่างนี้ คือพื้นที่มันเยอะเงินมันน้อย ไม่รู้จะจัดการอย่างไร แต่ถ้าเกิดไปเปรียบเทียบกับเทศบาลบางแห่งที่เคยไปตรวจดูมีพื้นที่อยู่ ๒ ตารางกิโลเมตร ๓ ตารางกิโลเมตร ความเจริญเต็มพื้นที่เลยจนไม่รู้จะเอาเงินที่เหลือไปทำอะไรแล้ว อะไรอย่างนี้ มันก็มีข้อแตกต่างบางส่วนอยู่ครับ

ประธาน : เชิญอาจารย์เจษฎ์ครับ

นายเจษฎ์ โทณะวณิก :ขอขอบคุณท่านประธานครับ ท่านประธานครับ ประเด็นที่ท่านอาจารย์ศุภชัยหยิบยกขึ้นมา ท่านอาจารย์เจียรชัยได้พูดถึงอีกที่หนึ่ง คือในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมากเขาจะแยกว่ามันเป็นบริการสาธารณะระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น กับบริการสาธารณะที่มันเชื่อมโยงทั้งในส่วนในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น อย่างที่อาจารย์ศุภชัยพูดถึง สมมุติว่าท่อน้ำมันแตกต่างกัน คือถ้าหากว่ามันมีการเชื่อมโยงกัน มันไม่ได้เป็นบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะ อันนี้มันต้องมีการบริการจัดการร่วมกันระหว่างส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการอย่างไรไม่ให้มันเกิดความเหลื่อมล้ำ เพราะว่ามันเป็นเรื่องที่ประชาชนในทุก ๆ ท้องถิ่น หรือว่าประชาชนทั่วประเทศได้รับผลกระทบหมด เพราะฉะนั้นจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณร่วมกันในระหว่างส่วนกลางหรืออาจจะเป็นส่วนภูมิภาค แล้วก็ร่วมกับส่วนท้องถิ่น ทีนี้ประเด็นที่ท่าน مطرحพูดถึงเรื่องของการจัดบริการสาธารณะที่พูดถึงเรื่องเงินเรื่องอะไรต่าง ๆ คือมันจะมีวิธีหนึ่งที่หลาย ๆ ประเทศใช้ในการที่จะแก้ปัญหาการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเงินมันอาจจะไม่พอ อันที่ ๒ ก็คือว่าเป็นการแก้เรื่องทุจริต corruption ไปในตัวก็คือว่าให้หน่วยงานที่อาจจะจะเป็นหน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร หรือว่าบริษัทหรือแม้กระทั่งชุมชนเขาสามารถที่จะเสนอการจัดบริการสาธารณะในบางอย่างที่เขาสามารถที่จะทำได้ ถ้าหากว่าเป็นแบบนี้บรรดาคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะมันจะไม่ใช่เป็นเพียงแค่ท้องถิ่น ถ้าอย่างทุกวันนี้พอเม็ดเงินลงไปที่ อบต. อบต. ก็บอกไปสร้างถนนตรงนี้ ทีนี้ อบต. สร้างถนนเส้นหนึ่ง สมมุติว่าใช้เงินล้านปรากฏว่าชุมชนเขารวมกันได้ แล้วเขาก็ไปหาคนที่จะมาสร้างถนนให้เขา ๕๐๐,๐๐๐ บาท คุณภาพเท่ากัน ถ้าเป็นแบบนี้ทาง อบต. จะไม่สามารถเป็นคนทำถนนได้ เพราะว่าด้วยคุณภาพเท่ากัน อบต. ใช้เงินล้าน แต่ชุมชนเขาสามารถที่จะทำได้โดยใช้เงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือว่าถ้ามีบริษัทเอกชนเข้ามาเสนอว่าที่ทาง อบต. บอกว่าสามารถที่จะทำถนนเส้นนี้ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เขาบอกว่าเขาทำให้ได้ ๓๐๐,๐๐๐ บาท คุณภาพเดียวกันด้วย อันนี้ก็ต้องสามารถดำเนินการได้ ในส่วนที่เป็นส่วนกลางต้องควบคุมไม่ให้กระบวนการนี้มันเป็นกระบวนการฮั้วกันของท้องถิ่น เพราะไม่อย่างนั้นมันก็จะกลายเป็นบริษัท อบต. บริษัทของนายก อบต. ไป แต่ถ้าหากว่าทำให้กระบวนการนี้มันสามารถเดินได้วิธีการที่แต่ละหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือว่าแม้กระทั่งชุมชน มันจะทำให้การบริหารจัดการมันเป็นที่ยอมรับของชุมชนเอง มันเหมือนกับชุมชนเขาบริหารโดยตรง แล้วมันก็แก้ปัญหาทุจริต corruption ได้ เพราะว่าไม่อย่างนั้นพอเราเขียนว่าให้ อบต. เป็นคนไปจัดบริการสาธารณะหรือว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคนไปดำเนินการมันก็เท่ากับว่ามอบให้กับท้องถิ่นไปเลย ส่วนกลางก็เข้ามาไม่ได้ คนอื่น ๆ ก็ไม่สามารถที่จะเข้ามาได้ มันก็เกิดปัญหาทุจริต corruption แล้ว

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ก็การให้บริการสาธารณะมันก็ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนแถมไม่พอมันก็ใช้เงินเยอะด้วย ขอขอบคุณครับ

ประธาน : เชิญครับ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : ผมยังนึกถึงประเด็นที่ผมพูดเมื่อสักครู่พอดีเห็นท่านประธานพิมพ์ตรงนี้อยู่ก็นึกตาม คือถ้าอย่างที่เราเรียนว่าถ้าพื้นที่มันอยู่ใกล้กันหรือข้ามถนน แล้วบริการสาธารณะมันไม่เหมือนกัน บางครั้งเราก็นึกว่ากลายเป็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ เพราะว่าเราไปให้เขาปกครองตัวเองแต่ว่ามันเหมือนกับเขาก็ไม่เท่ากันก็เลยนึกว่าตรงที่ท่านจะพิมพ์อะไรต่อที่นึกไว้คือเหมือนกับว่าจริง ๆ แล้ว ถ้าเขาจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขาต้องสามารถในการที่จะให้บริการสาธารณะที่ในระดับที่ไม่แตกต่างจากที่ใกล้เคียง ไม่อย่างนั้นแล้วมันจะกลายเป็นว่าความแตกต่างที่เกิดขึ้นเกิดขึ้นเพราะว่ารัฐธรรมนูญไปให้เขาเป็นได้อะไรอย่างนี้ก็เลยนึกตรงนั้นนึกไม่ค่อยออกเท่าไร แต่เห็นท่านประธานกำลังจดจ้องเขียนตรงที่ผมให้ดูตามว่ามันจะออกมาเป็นอย่างไรคือไม่แน่ใจเหมือนกันว่าเราเขียนได้ไหมว่าเป็นระดับของบริการสาธารณะมันจะต้องใกล้เคียงกันในพื้นที่ที่ใกล้เคียงกันนะครับ

ประธาน : ทำอย่างนั้นมันผิดหลักหมดเลย ก็เราบอกว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์หลักการปกครองตนเองของประชาชน อย่างนั้นประชาชนเขาก็ต้องรู้ว่าเมื่อเขาจะปกครองตนเองเขาก็ต้องลำบากไปตั้งแต่ต้นจนกว่าจะมีรายได้สูงแล้วเขาก็บริหารจัดการได้เอง เราจะไปคิดว่าเขามีรายได้เยอะเขาเลยสร้างถนนดี ของเรามีรายได้น้อยสร้างถนนไม่ดีมันก็ไม่รู้จะไปเรียกร้องกับใคร เว้นแต่ว่าเมื่อรัฐมีเงิน รัฐก็ลงไปส่งเสริมสนับสนุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยเพื่อสนับสนุนเขา แต่ว่าเวลารัฐทำมักจะไม่ค่อยได้นึกถึงสิ่งเหล่านี้เท่าไร มักจะให้เป็นมาตรฐาน อบต. หนึ่งได้ตามจำนวนหัว ไม่ได้คำนึงถึงเงินได้ของแต่ละคน หรือเทศบาลตามจำนวนหัวอะไรอย่างนี้ ซึ่งตรงเหล่านั้นเราก็ไม่รู้จะไปเขียนรัฐธรรมนูญอย่างไร นอกจากเป็นเรื่องที่รัฐบาลแต่ละชุดเขาก็จะต้องคำนึง แต่ว่าถ้าเขียนอย่างนี้มันก็ไม่รู้จะว่าอย่างไร จริง ๆ เราก็อยากให้มันเป็นอย่างนี้อย่างที่เขียน แต่ว่าเขียนแล้วมาฟังดูมันก็ชอบกล

นายเชียรชัย ญ นคร : เขียนอย่างที่ท่านอาจารย์ว่าก็ดีนะครับ เพราะว่าผมนึกถึงสมัยก่อนเขาก็คำนึงถึงพวกนี้ตัวพื้นที่ ตัวรายได้ จำนวนประชากรอะไรอย่างนี้มันก็น่าจะเป็นไปตามหลักการนี้ครับ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : ขออนุญาตท่านประธานนิดหนึ่งครับ ตรงวรรคที่พิมพ์เพิ่มคือนอกจากรายได้พื้นที่แล้วมันยังสัมพันธ์กับเรื่องของตัวงานคือบริการสาธารณะด้วยไหมครับ คือรายได้พื้นที่ คือมันพูดถึงพื้นที่แต่ไม่ได้พูดถึงตัวบริการ

ประธาน : บริการมันมืออยู่แล้วว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมันมีหน้าที่อะไร

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : คือต้องไปดูข้างบนใช้ไหมครับ

ประธาน : มาตรา ๒๕๖

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : เพราะว่าอันนี้เป็นวรรคแรกใช้ไหมครับ

ประธาน : ตัวนี้เป็นวางหลัก มาตรา ๒๕๕ วางหลัก ถ้าอยากรู้ว่ารับผิดชอบอะไรก็ต้องมาดูมาตรา ๒๕๖

นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ : ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานครับ จำนวนประชากรอันนี้ควรจะต้องนำมาคำนึงด้วยไหมครับ อย่างคณะของผมนศึกษาถึงขนาดว่าอาจจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๕,๐๐๐ คน มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ๕๐,๐๐๐ คน เป็นเทศบาลเมือง ถ้า ๕๐๐,๐๐๐ คน มีฐานะเป็นเทศบาลนคร ถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ถึงจะได้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่อย่างนั้นมันจะเกิดปัญหาอย่างบางพื้นที่ ผมเคยทำจัดตั้งอย่างที่ท่านประธานพูดบางหมู่บ้านมีแค่บ้าน ๒ หลัง มีคนแค่ ๒-๓ คน แล้วก็เอามารวมกันเป็นตำบล มันก็กลายเป็นตำบลที่แทบจะไม่มีคนเลยครับ อันนี้ถ้าเรากำหนดเกณฑ์จำนวนประชากรไว้ด้วยจะได้ไหมครับ ไม่อย่างนั้นก็ตั้งกันสนุกมากมายเลอะไปหมดเลย อย่าง อบต. มันน่าจะมีประชากรที่จะมาร่วมกันทำความเจริญหรือว่ามาหารายได้อะไรให้มันพอสมควรครับ ถ้าจำนวนไม่ถึงมันก็ไม่ควรจะเป็นได้

ประธาน : เชิญครับ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ขออนุญาตท่านประธาน ขออนุญาตเรียนหาหรือตรงนี้มันเป็นปัญหาค่อนข้างมานานมากแล้ว คือกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือการยกฐานะของท้องถิ่น หรือการจะรวมอะไรควบรวมต่าง ๆ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการลักษณะนี้มันค่อนข้าง คือโดยหลักการมันก็คืออยู่กับพวกนี้ แต่ว่าปัญหามันจะมีค่อนข้างเยอะในรายละเอียดไม่ว่าจะเรื่องรายได้ จำนวนประชากร หรือพื้นที่ เพราะบางทีตัวพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่จริง ๆ แล้ว พื้นที่ส่วนใหญ่มันกลายเป็นภูเขาไป เป็นอะไรพวกนี้ไป ซึ่งมันทำอะไรกันไม่ได้ ดูแลอะไรกันไม่ได้ แต่จำนวนประชากรมันมาหนาแน่นอยู่ในบางจุดเท่านั้น หรือกรณีบางที่จำนวนประชากรก็เยอะ พื้นที่ก็เยอะแต่ตัวรายได้มันก็ไปไม่ได้ เพราะว่าในกิจการอะไรมันก็อยู่ในนั้นไม่ได้ บางกิจการที่มันไม่ได้สร้างรายได้เท่าไร เพราะฉะนั้นผมเรียนหาหรือว่าพอมายเขียนเป็นหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ แล้วพอเวลาปรับเปลี่ยนแล้วต้องบังคับใช้มันจะกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ได้ลำบากกว่าเขากำหนดหรือไม่ เพราะว่าจริง ๆ แล้ว รูปแบบพวกนี้มันอาจจะแปรผันไปตามข้อเท็จจริงของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แต่ละพื้นที่ แต่ละข้อเท็จจริงเสียด้วยซ้ำไป ซึ่งก็เรียนหาหรือเพราะว่า

ตรงนี้พวกนี้อย่างไรหลักการก็คือมันเป็นไปตามพวกนี้โดยพื้นที่ แต่มันจะเป็นอะไรที่ค่อนข้างที่จะขยับไปตามข้อเท็จจริงหรือแต่ละพื้นที่ไปค่อนข้างมาก

ประธาน : แล้วจะให้ทำอะไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : คือเขามีกำหนดกันในกฎหมายจัดตั้ง แล้วก็ไปวางรายละเอียดของแต่ละ อบต.

ประธาน : เราไม่ได้ลงรายละเอียดเลย เขาคำนี้ถึงตรงนี้เขาไปคำนี้เขาไปเขียนรายละเอียดเพราะมันเป็นไปตามกฎหมาย เพียงแต่ว่าไม่ใช่อยู่ ๆ คุณบอกว่ารายได้เท่าไรก็ไม่รู้ถ้ามีประชากรถึง ๕,๐๐๐ คน ก็ให้ตั้งเป็นเทศบาล มันมีรายได้ทั้งหมดปีละ ๓,๐๐๐ บาท แล้วให้ตั้งเป็นเทศบาลมันก็เจ๊งตั้งแต่แรกแล้ว เพราะฉะนั้นมันก็ต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ เดียวนี้ปัญหาเวลานี้เรื่องตั้งไม่มีปัญหาเพราะว่ามันตั้งไปหมดแล้ว ปัญหาว่าจะยุบมันอย่างไร เวลานี้ที่เขากำลังพยายามเป็นห่วงก็คือจะยุบ พอจะไปยุบคนที่รวยที่อยู่ติดกันก็อยากได้ เพราะว่าจะได้ขยายพื้นที่ แต่คนที่จนไม่อยากจะไปเพราะว่ามันต้องยุบความเป็นนายกของตัวเองออก ก็ไปบอกกับชาวบ้านว่าอย่ายอม ๆ มันก็ยุบไม่ได้ ที่นี้ผมสงสัยอยู่อย่างหนึ่งว่าในเมืองนอกพื้นที่ทุกตารางนิ้วของประเทศอยู่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนอย่างประเทศไทยหรือเปล่า แล้วไปเก็บภาษีกับใครในป่า เชิญอาจารย์สมคิด ครับ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ ต่างประเทศก็คลุมพื้นที่หมดเหมือนประเทศไทย ประเทศไทยเพิ่งมาคลุมพื้นที่ทั้งหมดเมื่อปี ๒๕๓๗ เท่านั้นเอง ตอนเราเขียนให้ อบจ. มีพื้นที่ครอบคลุมไปหมด

ประธาน : อบจ. มีมาตั้งแต่ ๙๘

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ๙๘ นั้นยังมีพื้นที่อยู่ข้างนอกครับ

ประธาน : ไม่มีสิ คือพื้นที่อะไรที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล อยู่ในเขต อบจ. หมด

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ถูกต้องครับท่านประธาน ปี ๙๘

ประธาน : ท่านจอมพล ป. ไปเที่ยวฝรั่งเศสท่านก็เลยมาตั้ง อบจ.

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ท่านประธานครับ ผมอยากอภิปรายที่ท่านประธานตัดวรรคสองของมาตรา ๒๕๕ ออกไปแล้ว เพราะว่าเดิมที่มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง มันเขียนขั้นตอนที่เรายังมีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่ แต่พอเอาวรรคสองสีแดงมาแทนมันคล้าย ๆ กับว่าไปแทนของเดิม จริง ๆ concept มันเหมือนเดิมเหมือนที่ท่านประธานว่าเราไม่ได้คิดเรื่องตั้ง จริง ๆ เราต้องคิดเรื่องยุบรวม แล้วจะทำอย่างไรเดิมที่เทศบาลกับ อบต. ก็เหมือนกัน เราใช้เกณฑ์ ๓ เกณฑ์ คือรายได้ พื้นที่ แล้วก็จำนวนประชากร ผมยกตัวอย่างเช่นกรณีของเทศบาลเราใช้แบ่งความหนาแน่นมีตัวเลขหนึ่งความหนาแน่น ๕,๐๐๐ คน

ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ถ้าเป็นเทศบาลนครต้องมี ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไปอะไรอย่างนี้เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันก็ไม่ได้ใช้แล้วเหมือนกับของ อบต. ก็เดิมทีก็ใช้ ๑๕๐,๐๐๐ ต่อปีรายได้เดี๋ยวนี้อีกไม่ได้ใช้เกณฑ์นี้อีกต่อไปแล้ว ผมยังคิดว่าพรรคสองอาจจะไม่มีความจำเป็นที่ต้องเขียน เพราะพรรคสองมันก็คือพรรคสองเดิม พูดเรื่องการจัดตั้งว่าจะจัดตั้งใหม่อย่างไรบ้าง ความจริงตีความน่าจะตีว่าตามพรรคแรกน่าจะไปได้แล้ว แต่ถ้าจะตั้งท้องถิ่นไหน ยกตัวอย่าง เช่น จะเปลี่ยนจาก อบต. เป็นเทศบาลมันก็เป็นไปตามกฎหมายของมันอยู่แล้ว

ประธาน : ผมเขียนพรรคสอง เพราะจริง ๆ ไม่ได้มุ่งเน้นถึงการจัดตั้งใหม่ จะมุ่งเน้นถึงการเปลี่ยนสภาพรูปแบบ ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงพวกนี้ อันไหนที่มันยังไม่ควรเป็นเทศบาลก็อย่าไปเป็นเทศบาล อันไหนมันเป็น อบต. อะไรพวกนี้ แล้วก็จะได้โยงต่อไปว่า แล้วถ้ามันได้ไม่ถึงขนาดนี้จะยุบมันอย่างไร ที่นี้พอตอนจะยุบเราจะยุบโดยอำนาจรัฐ โดยไม่ฟังประชาชนก็ลำบาก ครั้นไปฟังมันก็ยุบไม่ได้ แล้วเราจะต้องทำอย่างไร

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง : ตอนนี้อย่างนี้ เพราะว่าตอนนี้เท่าที่ผมทราบ กระทรวงมหาดไทยกำลังเสนอยก อบต. ทั้งหมดเป็นเทศบาล

ประธาน : ยิ่งหนักเข้าไปอีก

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง : มันจะกลายเป็นตอนยุบสภาภิบาลเป็นเทศบาล ตอนนั้นนะครับ

ประธาน : พรรคสองถึงจะเอาไปใช้ กฎหมายนั้นก็จะมีรัฐธรรมนูญ ถ้าอยู่ ๆ ไปยุบโดยไม่คำนึงถึงพวกนี้ เชิญครับ

นายเจษฎ์ โทณะวณิก : ขอบพระคุณท่านประธานครับ ท่านประธานครับ คำถามที่ท่านประธานถามว่า ยกตัวอย่างเช่นเรื่องป่าหรือเรื่องอะไรต่าง ๆ คือพอมันเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ในประเทศแล้ว ถ้าหากว่ามันมีเรื่องบางอย่างที่อาจจะไม่เหมาะสมที่จะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการไปเขาทำอย่างไร อย่างที่ผมได้เรียนไปเมื่อสักครู่นี้คือจะต้องมาคุยกันว่าเรื่องอะไรมันเป็นเรื่องระดับชาติ เรื่องอะไรมันเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น แล้วเรื่องอะไรเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกัน อย่างป่าคือถ้าเกิดป่ามันยังไม่กินพื้นที่ถึงขนาดที่จะต้องให้จังหวัดเป็นผู้ดูแลหรือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ท้องถิ่นก็จะเป็นคนดูแล แต่ถ้ามันถึงระดับจังหวัด ยกตัวอย่างง่าย ๆ เช่นว่า ถ้าอย่างเขาใหญ่มันมีพื้นที่เชื่อมต่อ ๓ จังหวัดมันก็ต้องเป็น ๓ จังหวัดที่ช่วยกันดูแล อาจจะไม่ใช่ทั้งประเทศด้วยซ้ำไป แต่ถ้าหากว่าเราคิดว่ามันเป็นเรื่องของคนทั้งชาติแล้ว ก็ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นอะไรก็ได้แล้วแต่มันก็จะกลายเป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลกลางหรือว่ารัฐบาลระดับประเทศเข้ามาดูแล ที่นี้ในทุก ๆ เรื่อง เขาก็จะทำแบบนี้ ยกตัวอย่างเช่น อย่างเรื่องถนนใน EU เขาก็จะคุยกัน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

รัตนา ๓/๙

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ว่าถนนลักษณะไหนเป็นถนนที่ท้องถิ่นต้องดูแล แล้วท้องถิ่นเขาก็จะขยายขนาดขึ้นมาเรื่อย ๆ สมมุติเทียบกับเราก็เป็นท้องถิ่นระดับตำบล ระดับอำเภอ แล้วก็ระดับจังหวัด ก็ดูแลถนนที่แตกต่างกัน ดูได้จากเลขถนน สมมุติว่าเลขถนนที่มันตัวเลข ๔ ตัว เป็นระดับตำบล ๓ ตัว เป็นระดับอำเภอ ๒ ตัวเป็นระดับจังหวัด ๑ ตัวเป็นระดับประเทศ ก็ให้เห็นเลยว่าใครเป็นคนดูแลถนนเหล่านั้นดูจากเลขได้เลย ในเรื่องบางเรื่องเช่นเรื่องของการบำบัดทุกข์บำรุงสุขหรือว่าบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ ในบางประเทศเขาก็กำหนดให้เป็นของรัฐบาลกลางเป็นคนจัด เช่น รถดับเพลิง รัฐบาลกลางต้องเป็นคนจัดการเรื่องรถดับเพลิงให้กับทุก ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางประเทศก็ใช้วิธีว่าแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องไปจัดให้มีรถดับเพลิงของตัวเองอะไรอย่างนี้ คือมันก็เลยเป็นเรื่องที่บริการที่มีความเชื่อมโยงไม่สามารถที่จะให้ใครคนใดคนหนึ่งทำไปได้เลยต้องมีอะไรสักอย่างที่ทำให้เขาต้องคุยกัน แล้วก็ต้องแบ่งความรับผิดชอบกันนะครับ ขอบพระคุณครับ

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ประธาน : ไปได้จะเขียนให้เรื่องยุบไหม

นายภัทระ คำพิทักษ์ : ท่านประธานครับ คือพรรคสองนี้ถ้ามันเอาไปใช้เพื่อ
การยุบนี้รายละเอียดพวกนี้มันจะมีอยู่ในกฎหมายท้องถิ่นอยู่แล้ว ซึ่งบางส่วนมันไม่ได้กำหนด
ในลักษณะนี้เราจะยุบมันได้หรือครับ เจตนารมณ์ของเราจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของเราได้
หรือ

ประธาน : ก็เมื่อคำนึง ๓ อย่างประกอบกันแล้วไปไม่ได้

นายภัทระ คำพิทักษ์ : แต่ว่ารายละเอียด ๓ อย่างนี้มันจะไปอยู่ในกฎหมาย
ที่มันมีอยู่

ประธาน : ใช่

นายภัทระ คำพิทักษ์ : ที่นี้กฎหมายนี้มันไม่ได้ถูกแก้ครับ

ประธาน : มันก็ต้องไปแก้กฎหมายตัวนั้นให้มันสอดคล้องกัน เพราะว่า
จริง ๆ ของเทศบาลเขามีอยู่แล้วจะต้องมีรายได้เพียงพอ มีประชากรหนาแน่นเท่าไรถึงจะ
ตั้งขึ้นมาได้ แต่ อบต. นี้ไม่มี ตำบลใดที่ไม่เป็นเทศบาลก็ตั้งเป็น อบต. หมด

นายภัทระ คำพิทักษ์ : คือผมว่าถ้ามันไม่มีเกณฑ์อย่างเช่น อบต. มันไม่มี
เกณฑ์ใช่ไหมครับ

ประธาน : ไม่มี

นายภัทระ คำพิทักษ์ : พอไม่มี ที่นี้พอเราจะไปยุบส่วนใหญ่ปัญหา มันก็อยู่ที่
อบต. สมมติว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เราอยากให้ส่วนที่มันช่วยเหลือตนเองไม่ได้ มันมี
การควบรวมกันทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยวิธีการเขียนแบบนี้ แต่ในกฎหมาย อบต.
มันไม่มี กว่าจะไล่แก้กันได้ผมว่าจะเหนื่อย

ประธาน : ก็ต้องไปบังคับไว้ในบทเฉพาะกาลว่าให้แก้กฎหมาย

นายภัทระ คำพิทักษ์ : ครับ นึกว่าเราจะเขียนตรง ๆ

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ : ท่านประธานขออนุญาตนิดหนึ่งนะครับพอดีจำได้
ว่าในช่วง สปช. นี้เราเคยคุยกันอาจจะไม่ตรงกับเรื่องท้องถิ่นโดยตรง เคยคุยกันในเรื่องของ
การสรรหาสมาชิกในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ นี้เพื่อให้เกิดการแข่งขัน ผมเองก็เลยนึกว่าน่าจะมา
เปรียบเทียบกับเรื่องนี้ได้ เพราะว่าเราไปเน้นจำนวนประชากรแต่ช่วงนั้นเขาไปเน้นในเรื่อง
คุณภาพประชากรในพื้นที่ เพื่อที่จะให้แต่ละพื้นที่นี้แข่งขันกัน หมายความว่าถ้าอยากจะมี

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

จำนวน ส.ส. เพิ่มขึ้นนี้คุณภาพประชากรในท้องถิ่น อย่างเช่น อาชีพไม่ได้เกี่ยวกับบัตรประชาชนหรืออะไรที่คุยกัน แต่หมายความว่าอาชีพคนในพื้นที่นั้นจะต้องมีส่วน นักอุตสาหกรรม หรืออาจจะเป็นนักศึกษาเท่าใด ข้าราชการต่าง ๆ อย่างนี้ ผมคิดว่าถ้าเราสามารถไปถึงตรงนั้นได้มันก็จะเป็เหตุในการที่จะไปยุบเลิกพื้นที่บางพื้นที่ซึ่งมันไม่เข้าข่าย ตรงนี้เพิ่มเติม ก็กราบเรียนเพื่อเป็นข้อมูลครบท่านประธาน

ประธาน : เวลาเราจะใช้คำว่า ป้องกันการทุจริตอะไรนี้เราจะใช้คำที่เป็น positive มีไหม

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ : ท่านประธานครับ ที่ถามนี้ก็ไม่ออก แต่ผมลืมไป ประเด็นหนึ่งว่าวันนั้นเขาเสนอให้พิจารณาจากเรื่องคุณภาพประชากรจากการชำระภาษี ให้กับท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐด้วยครับ

นายภัทร คำพิทักษ์ : มีอยู่ร่างหนึ่งใช้ให้เป็นไปตามระบบธรรมาภิบาล อะไรประมาณนั้นครับอาจารย์

ประธาน : เอาดี ๆ เลยป้องกันการทุจริต ไม่อ้อมค้อมเลย ลองอ่านมัน cover หมดหรือยัง

เลขานุการ : มาตรา ๒๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงความสามารถ ในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตนิดหนึ่ง คือในวรรคสองนี้กับบัญญัติอันนี้ เหมือนกับให้คำนึงถึงอะไรอย่างนี้ผมคิดว่าเหมาะสมแล้ว แต่ว่าเราไม่ได้ให้เหตุผลลักษณะว่า คุณไปยุบ อบต. อะไรคงไม่ใช่ลักษณะอย่างนั้น หมายความว่าเราวางหลักการเอาไว้

ประธาน : เวลาคุยก็จะได้อ่างอันนี้ได้

นายประพันธ์ นัยโกวิท : เราพูดเป็นหลักการเอาไว้แล้วครับ คือถ้ามีหลักการ อย่างนี้แล้วกระทรวงมหาดไทยเขามาดูนี้เวลาเขาจะไปทำเขาก็จะได้ว่ามีเหตุมีผล เพราะจริง ๆ นี้กระทั่งยกฐานะ อบต. นี้เป็นเทศบาลตำบลนี้ยังมีคนค้านเลย เพราะอะไรครับ เพราะว่า อบต. นี้หมู่บ้านนี้จะมีสมาชิกได้ ๒ คน ถ้าตำบลใหญ่มีสมาชิกตั้งเยอะ ๒๐ กว่าคน

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ถ้าเป็นเทศบาลตำบลนี้มีสมาชิกได้แค่ ๑๒ คน คนที่เป็นสมาชิกเก้านี้ก็ค้ำหน้าหัวหน้าไม่ยอมให้ยกฐานะ ไม่อยากเป็นเทศบาล อันนี้หมายความว่าเราเขียนเป็นหลักการเอาไว้ เราไม่ได้ไปพูดว่าจะให้ไปทำอะไรในลักษณะที่ว่าเขียนเพื่อให้ยุบอะไรไม่ใช่

ประธาน : จริง ๆ นี้ถ้ารัฐบาลมีความมุ่งมั่นจริง ๆ ก็ทำได้ คุณทำสัก ๒ - ๓ ปีเท่านั้น คุณก็กำหนดว่าเทศบาลที่มีรายได้เท่านี้ให้เงินเพิ่มขึ้น อบต. ที่นั้นก็ให้น้อยหน่อย เดี่ยวมันก็เปลี่ยนจาก อบต. ทุกคนก็พร้อมใจกันเปลี่ยน อบต. ไปเป็นเทศบาล คือตอนนี้เงินมันยังอยู่ในมือรัฐบาลกลางมันก็ใช้เงินตัวนั้นได้ แต่เมื่อไรท้องถิ่นเขาเริ่มมีรายได้ของเขาเองเป็นกอบเป็นกำเลี้ยงตัวเองได้นี้เขาก็ไม่พึ่งรัฐบาลกลาง ทีนี้จะไปสั่งให้เขาทำโน่นทำนี่เขาก็เลือก shopping เหมือนกันต่อไป

นายภัทระ คำพิทักษ์ : ท่านประธานครับ มี ๒ ประเด็นนี้คำว่าตรงจำนวนประชากรนี้เราจะเติมเรื่องจำนวนและความหนาแน่นของประชากรไปได้ไหมครับ เมื่อสักครู่มีใครพูดมาสักคน และอันที่ ๒ ก็คืออันนี้เราจะ mark ไว้ในเรื่องบทเฉพาะกาลใช่ไหมครับ คือหลักผมคิดว่าเราเป็นการวางหลักว่าจัดระบบมันเท่านั้นเอง เราไม่ไปยุ่งว่าใครจะยุบใครไม่ยุบ แต่ว่าทำให้มันเป็นระบบ ที่เหลือเราก็ไปบอกว่าคุณก็เป็นคนไปทำหลักเกณฑ์หรือปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้มันมีความชัดเจนตามนี้

ประธาน : note ไว้

เลขานุการ : ท่านประธานครับ ขออนุญาตกราบเรียนถามเรื่องคำว่าในด้านผมเข้าใจว่าที่เราอภิปรายกันมันจะมีอยู่ ๔ อันที่เราพิจารณากันก็คือ ๑. ความสามารถของเขานี้ความสามารถในตัวของเขาเอง ๒. ก็คือรายได้ ๓. ก็คือประชากร ๔. ก็คือพื้นที่รับผิดชอบ ผมไม่ทราบเข้าใจถูกหรือเปล่า พอใส่คำว่าในด้านรายได้เข้าไป

ประธาน : รายได้นี้คือความสามารถในการปกครองตนเองเฉพาะเรื่องรายได้ อย่างอื่นนี้จะไปบอกว่าเขาไม่สามารถนี้เขาก็จะโกรธเราตาย เชิญครับ

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย : ท่านประธานครับ ในเรื่องของการยุบหรือการเปลี่ยนองค์กรนั้นไปเขียนเป็นวรรคสามจะได้ไหมครับ คือลักษณะทำนองที่ว่าองค์กรเมื่อตั้งในรูปแบบใดนี้แล้วต่อมาสภาพมันเปลี่ยนไปจากรูปแบบเดิมนั้นก็ให้มีการปรับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามสอดคล้องรูปแบบใหม่

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ประธาน : ซึ่งอันนั้นมันเขียนในกฎหมายลูกได้อยู่แล้ว แต่จริง ๆ เขาก็มีอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าของเดิมนี้ตอนตั้ง อบต. มันตั้งแบบพรวดเลย เราก็ไม่ได้คำนึงถึงอะไร พอตั้งไปแล้วถึงรู้ว่าบาง อบต. มันมีคน ๑๐ คน แล้วก็ทำอะไรกับมันคาราคาซังอยู่อย่างนั้น ผมยังนึกว่ามันหมดไปแล้ว พอเอาเข้าจริง ๆ มันก็ยังมีอยู่ก็ทำอะไรกับมัน

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ : ท่านประธานครับ ขออนุญาตขอความรู้หนึ่งว่าที่เมื่อสักครู่นี้เสนอไปนี้ตรงที่ท่านภักดิ์ว่าเราเกิดไปเติมเป็นว่าต้องคำนึงถึงศักยภาพความรู้ความสามารถนี้ ซึ่งจริง ๆ แล้วใน สปช. วันนั้นคุยกันเรื่องนี้ว่าอยากจะทำให้องค์กรต่าง ๆ นี้เขาแข่งขันกัน เพราะว่าถ้าเขาอยากจะอยู่ต่อได้ถ้าเขาสามารถทำให้คนมีความรู้เรียนหนังสือจบปริญญาตรีได้เยอะ ๆ แล้วก็อาจจะมีการได้พิจารณาว่าคนในท้องถิ่นของเขานี้สามารถส่งภาษีให้กับรัฐได้จำนวนมากกว่ากัน ตรงนี้ถ้าเอาไปเขียนมันจะเป็นการละเมิดสิทธิอะไรหรือเปล่า หรือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือเปล่าครับ

ประธาน : ถ้าเราทำเป็นมันก็ไม่ขัด เช่น ใครเก็บภาษีได้มาก มีการศึกษาให้เงิน top up อย่างนี้ไม่มีใครเขาว่า แต่ถ้าไปทำอะไรกับเขาเข้าเขาก็จะหาว่าเลือกปฏิบัติ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : ท่านประธานครับ ผมขออนุญาตเรียนถามชนิดหนึ่ง อย่างวรรคสองนี้แปลว่าในอนาคตนี้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รูปแบบก็คงเป็นไปตามกฎหมายใช้ใหม่ครับ เช่น ถ้าจะให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งก็แล้วแต่กฎหมายจะบัญญัติถ้าจะอะไรก็คือเขียนแบบนี้ก็สามารถจะเอื้อต่อในอนาคตถ้ามันมี innovation ก็ใช้มาตรานี้ก็ยังได้อยู่ แต่ที่นี้ผมเรียนถามชนิดหนึ่งครับ เพราะว่าคิดตามแล้วก็ไม่แน่ใจว่าในทางกฎหมายคล้าย ๆ กับที่อาจารย์นิติพันธุ์ถาม แล้วก็คล้าย ๆ กับที่อาจารย์สมคิดถามคือ แต่ผมอาจจะถามอีกแบบหนึ่งก็คือว่าในนี้ถ้าเราเขียนว่าการจัดตั้งยุบรวมนี้มันเป็นค่ามากเกินไปหรือเปล่าครับ แทนที่จะเขียนการจัดตั้งเฉย ๆ บอกว่าการจัดตั้งยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ค่ามันไม่จำเป็นครับ

ประธาน : มันไม่จำเป็นต้องเขียนไว้จ้องแจ้งถึงขนาดนั้น เพราะมันเป็นค่าในทางลบ เวลาไปออกกฎหมายเมื่อตั้งได้ก็ยุบได้ เพราะเราต้องคำนึงถึงพวกนี้ พอพวกนี้หายไปแปลว่าสภาพมันก็หมด มาตรา ๒๕๖

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เลขานุการ : มาตรา ๒๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี

บริการสาธารณะในเรื่องใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นตามวรรคสอง

กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะและการเงินการคลัง การกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ : ท่านประธานครับ ขออนุญาตนิตหนึ่งครับ อยากเรียนถามว่าในเมื่อเขายังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้นี้ทางรัฐจะต้องอุ้มเขาไปจนถึงเมื่อไรครับ

ประธาน : จนกว่าจะหาทางให้เขามีรายได้ ก็เหมือนกับลูกตราบไตที่มันยังไม่จบก็ต้องอุ้มกันไป พอจบแล้วถ้ายังหางานให้ทำไม่ได้ก็ต้องจ่ายสตางค์ให้ พอหางานทำได้ก็ขึ้นอยู่กับว่าใจแข็งหรือไม่แข็ง ถ้าใจแข็งก็หมด ถ้าใจไม่แข็งก็ต้องเลี้ยงจนกระทั่งตาย

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ : ผมขออนุญาตเรียนท่านประธานนิตเดียวครับ คือมาตรา ๒๕๖ ที่เราพูดกันมากก็คือเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนี้ผมบังเอิญสะกิดใจเพราะว่าเมื่อวันเสาร์ที่แล้วไปสัมมนาที่หัวหินก็พบว่ารายได้ของท้องถิ่นชะอำ หัวหินนี้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยว ก็คือโรงแรมอะไรต่าง ๆ มาก ทีนี้สิ่งที่มันเกิดขึ้นก็คือว่าสภาพเคยอยู่ดั้งเดิมแล้วก็มีประโยชน์ต่อส่วนรวมระยะยาวนี้ มันถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็น

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

โรงแรม ไปเป็นอะไรต่าง ๆ หมด เพราะว่าสิ่งเหล่านี้มันสร้างรายได้ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันมันก็ทำให้เด็ก ๆ มีงานทำในท้องถิ่น แต่ในระยะยาวแล้วนี่สิ่ง เหล่านี้พอเราให้เขาหารายได้ นึกถึงแต่รายได้เป็นส่วนใหญ่นี่สิ่งที่มันตามมาก็คือความสูญเสีย ทางด้านทรัพยากร ด้านความหลากหลายอะไรต่าง ๆ ที่นี้ในวรรคสองในมาตรา ๒๕๖ เราจะ มีมาตรการในการกำกับสิ่งเหล่านี้ไว้ไหมครับ เพราะว่าเรากำลังพูดอยู่ แต่ว่าเราอยากให้เรา เลี้ยงตัวเองได้ วิธีที่จะให้เราเลี้ยงตัวเองได้ก็คือนำอุตสาหกรรมเข้ามาเยอะ ๆ ในขณะที่มันก็ จะทำลายอีกสิ่งหนึ่งไป เพราะฉะนั้นมันจะเสียสมดุลของมันเองในทางโครงสร้าง ผมเกรงว่า ถ้าเรายังมุ่งเน้นกันอยู่ในเรื่องของงบประมาณเป็นหลักมันอาจจะทำให้ท้องถิ่นของเรา กลายเป็นท้องถิ่นคอนกรีตไปหมดโดยที่ในระยะยาวเราจะมีปัญหาได้ครับ

ประธาน : เชิญครับ

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย : ผมขออนุญาตเพิ่มเติมหนึ่งครับ ส่วนที่ท่าน ปรกรณ์พูดถึงเรื่องโรงแรม อันนี้เป็นสิ่งที่เข้าใจว่าท้องถิ่นนี้สามารถเก็บภาษีได้เลย ภาษีค่าเช่า ห้องอาจจะ ๓ เปอร์เซ็นต์ ๕ เปอร์เซ็นต์อะไรก็แล้วแต่ แต่ว่ามันก็จะมีอุตสาหกรรมพวก โรงงานอะไรเหล่านั้นท้องถิ่นไม่สามารถจะไปกำหนดเก็บภาษีได้ พอกำหนดเก็บภาษีไม่ได้นี้ ส่วนใหญ่ที่ได้ก็คือได้ส่วนแบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีอื่นที่กฎหมายให้ท้องถิ่นเขาได้ ซึ่งตอนนี้ผมเข้าใจว่ามันมีประเด็นในเรื่องของการแบ่งสัดส่วนรายได้จากพวกภาษีตรงนี้ คือเข้าใจว่าเขาไปแบ่งโดยที่ไม่ได้อิงกับตัวรายได้ที่ท้องถิ่นก่อให้เกิด ก็เลยทำให้ท้องถิ่นที่บาง ที่ก่อให้เกิดรายได้ก็นั่นค่อนข้างเยอะนั่นแต่ได้สัดส่วนของรายได้มาเมื่อเทียบกับท้องถิ่นที่ไม่มี โรงงานอุตสาหกรรมนั้นต่างกันแบบไม่มาก คือหมายความว่ามากแต่เมื่อเปอร์เซ็นต์คำนวณ ออกมาแล้วไม่ได้แตกต่างกันอย่างมากมาย ซึ่งตัวคนท้องถิ่นที่มีโรงงานอยู่นั้นเขาก็จะบ่นบอก ว่าทำไมเขาต้องมารับภาระโดยที่ได้ส่วนแบ่งน้อย เนื่องจากว่าเขาเป็นคนที่ต้องรับมลพิษต่าง ๆ ที่มันเกิดขึ้น แต่เขาได้ส่วนแบ่งมานี้เมื่อเทียบกับท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งท้องถิ่นที่ทำ อุตสาหกรรมท้องถิ่นเขาได้เยอะกว่าทำนองอย่างนี้ครับ

ประธาน : ก็เป็นความผิดของกระทรวงมหาดไทย กับความยังไม่ร่วมมือของ ผู้แทนท้องถิ่นที่มาอยู่ในคณะกรรมการกระจายอำนาจ

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย : ผมเองนี่ไม่แน่ใจว่าเราควรจะไปแทรกแซงใน เรื่องนี้ไหม แล้วก็แทรกแซงแบบไหนนี่ผมยังไม่ออกเลยครับ

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ประธาน : เพราะถ้าเราเข้าไปแทรกแซงโดยรัฐธรรมนูญนี้มันอาวุธมันใหญ่ ผิดพลาดแล้วมันเหมือนกับพังทลายเลย เพราะเรายังไม่รู้่ว่ววิธีที่แบ่งที่ดีที่สุดนี่จะเป็นอย่างไร อันนั้นก็ต้องปล่อยให้กลไกมันพัฒนาของมันไปเอง เพราะท้องถิ่นเขาแข่งขันในที่สุดเสียงเขาก็จะดังขึ้น สำคัญที่สุดของท้องถิ่นนี่คือให้เขามีรายได้ของตัวเอง แล้วที่นี้มันก็จะแข่งไม่ต้องไปทำอะไร แต่ว่าลำพังยังจะต้องขอเงินเขาอยู่ที่นี่มันก็ได้ และอย่างที่ไปกำหนดว่าต้อง ๓๓ เปอร์เซ็นต์ อันนั้นมันผิด มันจะไปกำหนด GDP หรือรายได้ของประเทศแล้วก็บอกว่าแบ่งไปเท่านั้นไม่ได้ มันก็ขึ้นอยู่กับคุณเก็บภาษีได้มากน้อยเท่าไร เพราะคุณจะปกครองตนเองคุณก็ต้องทำ อย่างที่มันเป็นอะไรเป็นเหรียญสองด้านเมื่อคุณต้องการเงินมาพัฒนา คุณก็ต้องขายบางอย่างที่คุณมี คือขายความสวยงามความสงบเรียบร้อยเพื่อที่จะเอาเงินมา มันก็ขึ้นอยู่กับว่าแล้วคนในพื้นที่ คนในท้องถิ่นนั้นมองมันอย่างไร มองอยากได้ความมีรายได้เยอะ แล้วยอมเสียสละก็โอเคเป็นเรื่องของเขา มันเป็นหลักการปกครองตนเอง แต่พอไปเจอบางจุดที่เขาไปพูดจางนให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการที่เราอยู่แบบสงบ ๆ แบบพอเพียงนี่มันดีกว่า ถึงจะมีรายได้ไม่เท่ากับอีกตำบลหนึ่ง แต่มันก็สุขสงบดีเขาก็เลือกคนที่เขาควรที่จะเลือกคนที่รักษาสิ่งแวดล้อมอะไรพวกนั้นไว้ มันก็ต้องค่อย ๆ สอนให้เขารู้ว่าเราไปสอนเขาหมดทุกอย่างคงไม่ได้หรอก เขาก็ต้องเรียนรู้ของเขาเองไปในที่สุด

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตที่ท่านปรกรณ์พูดนี้มันจะ balance กัน ในระหว่างที่ท้องถิ่นจะหารายได้กับการรักษาสิ่งแวดล้อมอะไรนี้ ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นี้ ในมาตรา ๒๘๙ นี้ได้พูดว่า อปท. นี้ก็ให้ดูแลเรื่องบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา วัฒนธรรม ในมาตรา ๒๙๐ เขาจะบอกให้ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย หมายความว่าบอกให้เขาว่าคุณต้องดูแลพวกนี้ด้วยนะ

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ : ผมขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานครับ คือที่เสนอไม่ได้อะไร เพียงแต่ว่าเป็นกังวลนิดเดียว คือว่ารากฐานในการปกครองส่วนท้องถิ่นของบ้านเรานี้มันยังไม่เข้มแข็งเหมือนกับที่ในต่างประเทศที่เราไปลอกแบบมา ผมเข้าใจว่าแม้กระทั่งคนในท้องถิ่นเองโดยมากก็ยังไม่รู้ ไม่สนใจด้วยซ้ำไป เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญจริง ๆ แล้วกระทบต่อเขานี้มากกว่าการปกครองในระดับชาติเสียอีก เพราะว่าเขาอยู่ตรงนั้น ทีนี้พอเราจับแนวคิดอันนี้มาใส่โดยพลัน ซึ่งเราก็ทำมาแล้วนานพอสมควร แต่ว่าเรายังไม่มี awareness ให้ชาวบ้านเขาว่าสิ่งเหล่านี้มันสำคัญ มันก็เลย

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ก่อให้เกิดปัญหาในทางตรงกันข้ามกลับมาก็คือว่าสิ่งที่เราได้ก็คือเรากระจายอำนาจออกไป เราให้ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามรูปแบบ คือตามแบบวิธีก็คือว่ามีการเลือกสภาท้องถิ่น มีการเลือกตั้งขึ้นมาตามรูปแบบ ซึ่งก็สอดคล้องกับที่สากลนิยม แต่ว่าสิ่งที่เราขาดไปคือจิตวิญญาณที่ฝังมันมีอยู่ในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องของการรักบ้านเมืองรักพื้นที่ รักท้องถิ่นมันหายไป พร้อม ๆ กับการเติบโตของ materialism ในปัจจุบันซึ่งมันจะรุนแรงมากขึ้นทุกที เพราะฉะนั้นผมเกรงว่าโดยส่วนตัวผมไม่ได้มีข้อขัดข้องอะไร คือปล่อยให้ตามนี้ ผมสบายใจ เพียงแต่ที่ผมเป็นกังวลชนิดหนึ่งว่าโดยนัยนี้เองจะทำให้การพัฒนาสุดท้ายแล้วนี้ หรือการที่เราปล่อยอำนาจไปสุดท้ายแล้วมันจะไม่ยั่งยืน และมันจะส่งผลอีกทางหนึ่งตามมา ในอนาคต ผมก็แค่ express concern ไว้เท่านั้นครับ ไม่มีอะไรมาก คือประชาชนต้องเรียนรู้ ครับ

ประธาน : คือคำว่า บริการสาธารณะนี้มันเป็นความหมายอย่างกว้าง และ มันจะ cover เกือบจะทุกเรื่องในบรรดา ๓๐ อย่าง ๔๐ อย่างที่เขียนไว้ในกฎหมายเทศบาลนี้ มันล้วนแต่จะเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งมันก็จะรวมถึงการควบคุมสิ่งแวดล้อม ที่นี้เวลาที่ไป เขียนว่าอะไรเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะที่ท้องถิ่นจะเป็นคนทำเองนี้ในวรรคสาม อันนี้ มันจะอยู่ที่กฤษฎีกาแล้ว ปกรณ์อยู่ที่มือคุณแล้ว เวลาเขาไปเสนอพวกนี้คุณต้องตั้งเงื่อนไข อย่างที่คุณต้องการนี้เอาลงไป therein เช่น ถ้าคุณจะบอกว่าให้เขาเป็นคนดูแลสิ่งแวดล้อมนี้ คุณก็ต้องไปตั้งเงื่อนไขว่าในการดูแลสิ่งแวดล้อมเขาจะต้องคำนึงอะไรบ้าง ต้องไม่ทำอะไรบ้าง เกินจนกระทั่งชาวบ้านรับไม่ได้อะไรอย่างนี้ คือตรงนั้นต้องไปใส่ คือเราไม่สามารถจะไป กำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ แต่ว่าตรงนั้นต้องไปดู ลองอ่านอีกมาตราหนึ่ง

เลขานุการ : มาตรา ๒๕๖/๑ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของ แต่ละท้องถิ่น การจัดให้มีมาตรฐานสอดคล้องกัน เพื่อสามารถพัฒนาร่วมกันหรือ การสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

ประธาน : ผมคิดว่าทั้งหมดหลังจากนี้ตัดได้ครับ เดี่ยวลองไล่ไปที่ละอันว่า จำเป็นไหม จะตัดไปได้เยอะเลย

ประพันธ์ นัยโกวิท : มีเลขกำกับดูแลอยู่ตรงไหน อันนี้น่าจะขยับย่อหน้าใหม่

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ประธาน : คือให้มันสอดคล้องต่อเนื่องจากอันนี้ความเป็นอิสระ เราบอกว่า ถ้าจะกำหนดให้มีการกำกับดูแลก็ได้แต่เฉพาะตรงนี้ ลองไปไล่ไปดูมาตราที่เขาเขียนมานี้ มันจำเป็นไหม

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ในส่วนของสภา ส่วนของผู้บริหารนี้มันน่าจะต้อง พูดไว้ชนิดหนึ่ง

ประธาน : เดียวก็ไล่ไปที่ละอัน มาตรา ๒๕๗ ลองอ่านสิ

เลขานุการ : มาตรา ๒๕๗ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม และคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของแต่ละรูปแบบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ รวมทั้งจะต้องไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีลักษณะเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงาน โดยประชาชนเป็นหลัก

ประธาน : เอาออกได้ไหมครับ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : มันอยู่ในกำกับข้างบนแล้วครับ

เลขานุการ : มาตรา ๒๕๘ รัฐพึงส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาใน พื้นที่ รวมทั้งจัดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาระบบ การคลังท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและจัดทำบริการ สาธารณะในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงศักยภาพในการดำเนินการและฐานะทาง การเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นและของประเทศ

ประธาน : อันนี้ก็มิแล้ว ไม่ต้องแล้ว

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๕๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

ประธาน : จำเป็นต้องเขียนใหม่ ก็มันเป็นหลักปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ อย่างมากที่จะเขียนก็คือว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง : กราบเรียนหรือคือพรรคแรกจะต้องอยู่ใหม่ครับ เพราะว่ามันจะบอกถึงโครงสร้างของท้องถิ่น

ประธาน : ทำไมคุณถึงจะต้องไปมั่นใจว่าจะต้องมี ๒ อันนี้ ถ้าวันหนึ่งใครเกิดคิดอะไรที่มันพิเศษไปกว่านี้แล้วทำไม่ได้เลย คืออันนี้เป็นความคิดจริง ๆ มันเป็นความคิดเลียนแบบมาจากเทศบาลเก่า ตอนหลังเทศบาลก็เปลี่ยนไม่มีคณะเทศมนตรีจำได้ไหม แล้ววันหนึ่งมันอาจจะเปลี่ยนกลับไปเป็นคณะผู้บริหาร ๓ คน ประกอบเป็นที่ ๑ ก็ได้ เกิดมีใครคิดอะไรขึ้นมา เพราะฉะนั้นในรัฐธรรมนูญมันจะไปเขียนรูปแบบตายตัวว่าต้องเป็นอย่างนี้ มันอาจหาญนะ คือความอาจหาญของคนเขียน หรือคุณมั่นใจที่คุณคิดมานี้เลอเลิศแล้ว

นายประพันธ์ นัยโกวิท : คือในตอนนี้อย่างยิ่งสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แล้วก็เป็นที่ยอมรับกันไปหมดแล้ว ถ้าเราตัดออกไปไม่มีพูดถึงมันก็ต้องไปอธิบายกันค่อนข้างเยอะ ซึ่งอันนี้ผมคิดว่าเป็นหลักสากลแล้ว โดยเฉพาะเรื่องสภา มันต้องมาจากการเลือกตั้ง ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ในมาตรา ๙๓ ก็บัญญัติไว้คล้ายๆ กัน ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่จะให้เขาเลือกตั้ง แล้วเราก็ทำกันมาตอนนี้เขาทำกันมาเป็น ๑๐ ปีแล้ว ถ้าเราไม่มีเลยมันจะต้องไปชี้แจงกันนะครับ คือถ้าให้มาจากการเลือกตั้ง

ผมคิดว่าเป็นหลักการที่ยอมรับได้ผมคิดว่าในส่วนนี้นะครับ ส่วนผู้บริหารจะอย่างไร ถ้าตอนนี้ก็เป็นการเลือกตั้งไปหมดแล้วจากการแต่งตั้งจากสภา ตอนนี้ก็ไม่มีแล้วนะครับ

นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ : ขออนุญาตท่านประธานครับ ผมคิดว่าเรื่องนี่ ก็เป็นความกังวลที่ควรกังวล แต่ว่าถ้าหากเราจะมีโอกาสร่างกฎหมายลูกหรือกฎหมาย ประกอบอะไรก็แล้วแต่ในเรื่องนี้เราก็คงจะบัญญัติได้อย่างที่ท่านประพันธ์แนะนำตรงนั้น นะครับ ในความคิดเห็นนะครับ ขอบคุณครับ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ : ขออนุญาตท่านประธานครับ คือเมื่อสักครู่ท่าน ประธานบอกว่าถ้าตัดตรงนี้ออกแล้วเหลือแต่เรื่องเลือกตั้ง คือผมนึกตามว่าถ้าไม่มีคำว่า การ เลือกตั้งสภาแล้วก็คณะผู้บริหารท้องถิ่นบางที่คนก็ไปมองว่าคนร่างรัฐธรรมนูญกำลังหมกเม็ด อะไรหรือเปล่า กำลังจะให้ท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งหรือเปล่าอะไรแบบนี้ สื่อเองก็จะไปมอง อย่างนั้นว่าทำไมมันหายไปเพราะอะไร แต่คราวนี้เมื่อที่ผมเห็นท่านประธานบอกว่า จะเขียน เรื่องเฉพาะเรื่องเลือกตั้งอะไรไว้ ก็คือประเด็นใหญ่ก็คือว่าถ้าไม่มีคำว่าผู้บริหารแล้วก็สภา ท้องถิ่นอะไรมาจากการเลือกตั้งเขาก็จะไปคิดว่าเราซ่อนอะไรไว้หรือเปล่านั่นคือความ กังวลครับ

ประธาน : คือถ้าเป็นใจผม ผมเขียนแค่ ๓ พรรคนั้น เตี่ยพรรคสุดท้ายเอาไว้ ดูก่อนว่ามาตรา ๑๓๑ คืออะไร เหลือแค่ ๓ พรรคเท่านั้น เขียนครับ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตท่านประธานครับ พรรคสุดท้ายที่ว่าให้ นำมาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ เข้าใจว่าเป็นเรื่องอะไรครับ เรื่องแทรกแซงก้าวก้าวหรือเปล่านะ ครับ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ยังอยู่ใช่ไหมครับ เพราะว่าในกฎหมายท้องถิ่นยัง ไม่มีเขียน

ประธาน : กำลังแก้ลำหน้าเลย เอาของเราไปใช้ด้วย พอใหม่ถ้าเราเขียนแค่นี้พอไหม คือมาตรา ๒๕๙ เริ่มต้นลองอ่านดู

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๕๙ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการ เลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือมาจากความ เห็นชอบของสภาท้องถิ่น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ

ประธาน : ถ้าเราเขียนอย่างนี้เป็นหลักประกันพอหรือยังว่ามันมีการเลือกตั้ง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

รตนา ๕/๓

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม

ประธาน : เชิญอาจารย์เจษฎ์

นายเจษฎ์ โทณะวณิก : ขอบพระคุณท่านประธานครับ ท่านประธานครับ ในบางกรณีที่จะมีการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือในหลาย ๆ ประเทศ ถ้าเป็นท้องถิ่นรูปแบบปกติ อย่างยกตัวอย่างถ้าเทียบกับของเราที่เป็น อบต. ก็มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ว่าถ้าเป็นรูปแบบพิเศษเขาก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด มันก็มีกรณีที่มาจากความเห็นชอบของประชาชนหรือวิธีการอื่นเหมือนกัน ซึ่งอันนี้ผมไม่แน่ใจว่าเราจะเปิดช่องให้มันมีการตั้งท้องถิ่นพิเศษหรือเปล่า แล้วถ้าหากว่าเราตั้งท้องถิ่นพิเศษแบบนั้นเราจะต้องจำกัดให้มันเป็นการเลือกตั้งหรือเปล่าครับ ขอบพระคุณครับ

ประธาน : จริง ๆ เราไม่อยากเขียนเลย แต่ว่าคนไทยเราเป็น election fever ชั้นรุนแรง ถ้าไม่พูดคำว่าเลือกตั้งมันทำท่าเหมือนกับว่าบ้านเมืองมันจะไม่เป็นประชาธิปไตย แล้วทั้งหมดนั้นอาจารย์ ครูอาจารย์ที่สอนแต่อาจจะไม่ใช่อาจารย์เจษฎ์คือพูดไปเกิน จนกระทั่งประเทศอื่น ๆ เขาเริ่มมาตระหนกตกใจกับผลร้ายของการเลือกตั้งแล้วพวกอาจารย์พวกนั้นยังไม่ตื่น แต่ว่าเรารู้ว่าเขาพูดนั้นมันไม่ถูกต้อง แต่เราผัดขังเขาไปไม่ได้ ก็ต้องปล่อยไปอย่างนี้ แล้วก็ทิ้งมันไว้อย่างนี้ แล้วก็กฎหมายอื่นก็ไปว่ากัน

นายเกียรติชัย ณ นคร : ขออนุญาตท่านประธานครับ คือในเวลาที่ไปรับฟังความเห็นมันจะมีประเด็นเรื่องวาระว่าไม่เกิน ๑ วาระ ไม่เกิน ๒ วาระ ระยะเวลาที่ปีทำนองนี้นะครับ แล้วก็ไม่เกิน ๑ วาระ หรือไม่เกิน ๒ วาระ ๒ วาระก่อนข้างเยอะ

ประธาน : เราตัดออกหมดนะ เพื่อกลัวว่าไปเถียงกันมาแล้วเดี๋ยวกฎหมายลูกมันออกมาได้ว่าก็วาระก็กำหนดได้ แต่ว่าถ้าเขียนลงไปนี่คนที่บอกว่าอยู่หลาย ๆ วาระก็ดีมันก็ไม่ชอบ ไปเขียนไว้ก็อย่างหนึ่งอีกพวกหนึ่งก็ไม่ชอบ เราก็บอกว่าเราจะเอาอย่างไรก็ได้ตกลงกันมาแล้วเดี๋ยวไปเขียนในกฎหมายลูกง่ายกว่า เพราะว่าถ้าเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ตัวนี้มันตายตัวแล้ว

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : คือตอนแรกเห็นด้วยว่ามันไม่ต้องเขียนทั้งมาตรา แต่ผมมานั่งนึกดูถ้าไม่เขียนแล้วเดี๋ยวจะมีปัญหา กับ กต. กต. ต้องคุมเลือกตั้ง หรือเราไปเขียนในอำนาจ กต. เลือกตั้งท้องถิ่น

ประธาน : เขียนแล้ว เราเขียนไว้แล้ว เพราะอันนั้นมันบอกอยู่ในตัวเลยอันนี้เราก็มีอยู่แล้ว ให้มันเป็นไปตามกฎหมาย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : เพราะตอนแรกผมเห็นด้วยว่าไม่ต้องเขียนทั้งมาตรา แต่พอนั่งนึกมันต้องเขียน ไม่อย่างนั้น กต. จะมีปัญหา

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

รตนา ๕/๔

นายศุภชัย ยาวะประภาช : ขออนุญาตท่านประธานนิดเดียวครับ ถ้าเขียน
แบบที่เขียน ก็โดยนัยที่เขียนก็แปลว่าท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอาจจะมีวิธีการคือจำนวนสมาชิก
อะไรต่าง ๆ เท่ากันหรือไม่เท่ากันก็แล้วแต่กฎหมายบัญญัติไปใช้ไหมครับ

ประธาน : ผมขออนุญาตพักการประชุมก่อนนะครับ

พักการประชุมเวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา

- ๖/๑

เริ่มประชุมต่อเวลา ๑๖.๑๕ นาฬิกา

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ประธาน : นี่ไปเห็นที่ปรณส่งมาให้ดูใน LINE ของนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ยิ่งหนักเข้าไปอีก elected or appointed เขียนชัดเลย ก็ไม่เห็นมีใครไปว่าอะไร

เลขาธิการ : จริง ๆ แล้วถ้าเราไปเที่ยวชิตนีย์ในบริเวณที่เป็น Circular Quay แล้วก็ Darling Harbour ทั้งหมด เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า Sydney Harbour Foreshore Authority ตั้งชื่อตามกฎหมายเฉพาะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในนั้นจะไม่มี resident แต่จะมีพวก business อยู่ แล้วก็เขาจะมีแต่งตั้งตัวผู้บริหารเข้ามา แล้วก็มีการพิเศษเฉพาะ

ประธาน : เป็น authority หรือ

เลขาธิการ : เป็น authority คือแยกต่างหากจากท้องถิ่น

ประธาน : เชิญครับ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ เขียนแบบนี้มันจะกลับไปแบบเดิม วิธีอื่นมันหมายถึงแต่งตั้งโดยรัฐบาลด้วย

ประธาน : ใช่

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ซึ่งมันจะไปไกลมากแล้วมันจะย้อนไปไกลเยอะคือเราเขียนไม่ได้คิดว่าจะเป็นแบบทางราชการแต่ว่าโอเคว่ารัฐธรรมนูญเขียนอยู่ยาว มันจะกลายเป็นแต่งตั้งผู้ว่ามา แบบนี้มันกลับไปทีเดิมหรือเปล่า มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มันมีความหมายถึงว่าจะเป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ไม่เป็นสมาชิกก็ได้ ระบบที่จัดการ มันก็เอามาได้อยู่แล้วตามคำว่ามาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่วิธีอื่นนี้มันกว้างไปครับ มันหมายถึงแต่งตั้งจากใครก็ได้

ประธาน : ก็กฎหมายออสเตรเลียมันก็บอก appointed แล้วเรามาใช้อย่างไร ใครจะมาใช่

เลขาธิการ : มันเป็นสัญญาจ้างกัน

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ ผมคิดว่า appointed โดยสภาหรือเปล่า หรือโดยใคร จะ appointed โดยสภานี้รับได้ ท่านประธานครับ มันก็คือแต่งตั้งที่เราพูดมาจากความเห็นชอบของสภา ถ้า appointed โดยผู้ว่า โดยคนอื่นนี้มันจะไปไกลไปหน่อยครับ

เลขาธิการ : เตี่ยผมลองทบทวนอีกทีครับระหว่างนี้

ประธาน : เชิญครับ

นางจรี วิจิตรวาทการ : ท่านประธานคะ ถ้าเขียนว่าโดยวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดิฉันคิดว่ามันมีความยืดหยุ่นดีนะคะถ้ามองอนาคตอาจจะมีหลากหลายรูปแบบวิธีการ ดิฉันดูอาจจะเป็นวิธีการสรรหาโดยประชาชนก็ได้หรืออะไรก็ได้ เพราะฉะนั้นทำไมต้องไปยึดแบบกับ ไม่มีความจำเป็นต้องไปยึดกับรูปแบบโดยเฉพาะเลือกตั้งหรือว่าสภาอย่างเดียว ดิฉันคิดว่าน่าจะมี ความยืดหยุ่นและเปิดกว้างไว้

ประธาน : แล้วมันจะต้องออกเป็นกฎหมายด้วย

นายภัทร คำพิทักษ์ : ผมว่าอย่างนี้ก็ดีนะครับ เพราะว่ามันมาเลือกตั้งจนผมว่าเป็นความเข้าใจโดยทั่วกันแล้วนะครับ เวลาเราเขียนอย่างนี้มันคงจะกลับไปอย่างที่ท่านอาจารย์สมคิดเป็นห่วง ผมว่ามันก็อาจจะเกิดขึ้นยากมันจะมีการต่อต้านกันพอสมควรเพราะว่าความมุ่งหมายที่เราเขียนขึ้นเราเชื่อว่าใช้ในกรณีที่มันมีปัญหาจริง ๆ ใช่มั้ยครับ หรือว่ามี การสร้างสรรค์ความคิดแบบใหม่ขึ้นมา ที่ผมดูข้อเสนอของประชาชนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ นะครับ ผมว่า มันก็มีความคิดอะไรใหม่ ๆ อยู่เรื่องนี้พอสมควรนะครับ ตั้งสภาถ่วงไป ในท้องถิ่นอะไรพวกนี้ นะครับ ของประชาชนของอะไรพวกนี้ ผมว่ามันก็มีโอกาสที่มันจะพัฒนาขึ้นมาได้ แล้วสภาพที่เป็นอยู่ มันก็ไม่ใช่ว่ามันไม่เกิดครับ การรวมตัวกันของชุมชนอะไรต่าง ๆ ที่มันไม่ขึ้นกับตัว อบต. และเราก็เห็นว่าพวกนั้นโครงสร้างแบบนั้นไปไม่ไหวครับ คือมีโครงสร้างกับพวกชุมชน พวกกลุ่มพลังสังคมต่าง ๆ เกิดขึ้นตามลำดับ ผมว่าก็เป็นโอกาสที่เขาจะพัฒนาไปได้ครับ

นางจรี วิจิตรวาทการ : ท่านประธานคะ อย่างกลุ่มของที่เขาไปทำอยู่ที่ทาง เชียงใหม่ที่เขาหมู่บ้านแบบเดียวกัน เขาก็อาจจะอยากอนุรักษ์แล้วก็หาวิธีปกครองโดยจ้าง Manager ที่กลุ่มมาจากภายนอกมาทำ ถ้าเขาต้องการจะตั้งท้องเที่ยวแต่เขาทำเองไม่ได้เพราะฉะนั้นมันต้องมีความยืดหยุ่นให้กับประชาชนต้องการหลายรูปแบบ มันน่าจะทิ้งไว้อย่างนั้นนะคะ

ประธาน : คือถ้าเขียนอย่างนี้เวลาอธิบายก็ต้องอธิบายให้สอดคล้องกันว่าแผนนี้ มันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เราก็ไม่รู้ว่าจะรูปแบบเหล่านั้นมันจะเป็นอย่างไร เมื่อเวลาคนคิด กลไกในการบริหารงานมันก็จะต้องมีช่องทางให้เขาคิดได้กว้างขวางขึ้น แล้วก็ส่วนจะทำด้วยวิธีใด อย่างไร มันก็ต้องอยู่กับว่าการยอมรับของประชาชนว่ารับได้มากน้อยแค่ไหน เพราะอย่างไรมันก็ต้องออกไปเป็นกฎหมาย จึงจะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร ให้เขาเข้าใจอย่างนี้ มันก็อาจจะพอไปได้

นายภัทร คำพิทักษ์ : ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานครับ คล้าย ๆ ของนิวยอร์ก เวลส์ครับ

ประธาน : โดยผู้ว่าจริง ๆ เมื่อตอนที่เขาคิดเมืองพัทยา เขาก็คิดวิธีอย่างนี้ คือเลี้ยงไม่ยอมเป็นเทศบาลเพราะไม่อยากให้มาจากการเลือกตั้ง แล้วตอนนั้นเขาถึงมีผู้จัดการเมืองพัทยาอะไรตอนหลังมาเปลี่ยนเป็นปลัดพัทยาแล้วมีตัวผู้ว่าที่มาจากการเลือกตั้ง แต่คนที่

บริหารท้องถิ่น คือของพหุวิทยาที่จะจ้างมา ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง อันนั้นเขาคิดกันได้ พอไปถึงตอนที่
ฎุเก็ท เขาก็คิดอีกแนวหนึ่งครับ เขาไม่ได้คิดอย่างพหุวิทยา แต่เขาก็ไม่ได้คิดจะให้มาจากการเลือกตั้ง
โดยตรง แต่ว่านี่ก็ไม่ออกว่าเขาคิดอะไรตอนนั้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท : คือคำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
ในปัจจุบันนี้ก็จะมีการรวมกันกับเมืองพหุวิทยา ซึ่งทั้งสมาชิกทั้งผู้ว่าหรือนายกเขามาจากการ
เลือกตั้งหมดแล้วนะครับ ทีนี้เราบัญญัติไว้ว่าวิธีอื่นคนเขาก็จะนึกว่ากรุงเทพมหานครกับเมืองพหุวิทยา
จะกลับไปรูปแบบอื่น ซึ่งเราต้องอธิบายต่อ คือเขาไม่ได้นึกว่าเป็นรูปแบบอย่างอื่นนอกจากนี้
นะครับ เขาพูดถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเขาต้องนึกถึงกรุงเทพมหานครกับเมือง
พหุวิทยาเป็นหลักเลยนะครับ

ประธาน : แล้วสมมุติว่ามีรัฐบาลเข้ามาแล้วก็เสนอกฎหมายที่เปลี่ยนรูปแบบการ
ปกครองกรุงเทพมหานครเป็นอีกรูปแบบผิดจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วมันเกิดอะไรขึ้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ก็ต้องแก้รัฐธรรมนูญครับ

ประธาน : ทีมีข้อความนี้ ๆ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : มีข้อความสีแดง ก็ไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญ

ประธาน : แต่ว่าไม่มีข้อความนี้แล้วมันจะเกิดอะไรขึ้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท : อันนี้ก็อาจจะใช้ข้อความที่ว่าใช้วิธีอื่นได้ ทีนี้ตอนนี้
คล้าย ๆ ไม่ใช่คล้าย ๆ ตอนนี้ถ้าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คนเขาจะรู้เลยว่าเป็น
กรุงเทพมหานครกับเมืองพหุวิทยา ซึ่งเขามาจากการเลือกตั้งหมดแล้วอะไรอย่างนี้ ทีนี้เขาก็ถามต่อว่า
อะไร วิธีอื่น อะไรอย่างนี้

ประธาน : ก็นี่อย่างไรเราจะต้องไปเปลี่ยน สมมุติว่าวันหนึ่งเกิดพบว่าที่มาเลือกตั้ง
กันไว้ แล้วมันบริหารไปไม่ได้เพราะว่าพอมันมากันคนละพรรคกับรัฐบาล เจิงทุกที คนกรุงเทพ
อาจจะเริ่มคิดว่าไม่น่าจะเปลี่ยน ก็ได้ ประชามตินี้ต้องทำทั้งประเทศหรือทำแต่เฉพาะแต่เขตที่มี
ปัญหาได้ เขาเรียกว่าประชามติใหม่ ยกตัวอย่างเช่นสมมุติว่าเราอยากรู้ว่าผู้ว่าที่มาจากการเลือกตั้ง
กทม. จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ว่าที่มาจากการแต่งตั้ง สมมุติว่าแต่งตั้งโดยใครก็แล้วแต่ ประชาชน
เห็นด้วยไหม จึงถามประชามติกับคนในกรุงเทพ ทำได้ไหม เรียกว่าประชามติเหมือนกันไหม

นางจุรี วิจิตรวาทการ : ได้ค่ะ ได้ ในต่างประเทศ การปกครองท้องถิ่นจะมี
ประชามติอยู่เรื่อยเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ เรื่องนี้เรื่องโน้นแล้วประชาชนเขาก็จะออกไปโหวต
ก่อนที่เขาจะแก้อะไรต่าง ๆ เพราะฉะนั้นมันเป็นอะไรที่ช่วยในการตัดสินใจว่าประชาชนต้องการ
เปลี่ยนเรื่องนี้เรื่องโน้นหรือไม่ ก็ทำมากกว่าในระดับท้องถิ่น จะในระดับชาติ

ประธาน : ถ้าอย่างนั้นเราเขียนในบทเฉพาะกาลว่า ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มี
กฎหมายกำหนดวิธีการเลือกตั้งในลักษณะวรรคหนึ่ง วรรคสองอยู่แล้ว ถ้าจะเปลี่ยนเป็นวิธีอื่น

ให้กระทำได้เมื่อประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นเห็นชอบด้วย คือป้องกันกรุงเทพกับพม่าไว้ จะเปลี่ยนก็ได้แต่ว่าเปลี่ยนก็ให้ไปถามก่อน แต่ว่าอันใหม่ที่จะตั้งไม่ต้องถามใคร เพราะสภาผู้แทนราษฎรนั้นอยู่แล้ว

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ประชามติที่เขาสามารถทำได้เฉพาะพื้นที่ก็ได้ นะครับ ความจริงในรัฐธรรมนูญ ปี ๕๐ ก็พูดอยู่นะครับ ในเขตปกครองท้องถิ่นจะจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประธาน : จะได้ป้องกันข้อกังวลที่คุณประพันธ์ว่า

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ผมไม่กังวลหรอกครับ เพียงแต่ว่าเวลาคนเขาถาม เวลาเราไปทำความเข้าใจ คนเขาถาม อันนี้หมายความว่าผู้ว่า สมาชิก กทม. เดียวนี้เขาเปลี่ยนอย่างนี้หมายความว่าไม่เอาเลือกตั้งแล้วใช้ใหม่อะไรอย่างนี้ เราจะต้องเสียเวลาอธิบายเขา

ประธาน : ก็บอกว่าได้ถ้าประชาชนเห็นชอบ

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญครับถ้าประชาชนในพื้นที่เขาเห็นชอบ ก็ถือว่าประชาชนเขาตัดสินใจ

ประธาน : ต้องไปแก้กฎหมาย เอาหรือเปล่า

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ ผมยังไม่ค่อยเห็นด้วยกับเขียนว่าวิธีอื่น ถ้าวิธีอื่นมันหมายถึงการแต่งตั้ง ถ้าเราลองย้อนกลับไปมากเราจะอธิบายคนลำบากครับ วิธีอื่นจะหมายถึงตั้งผู้ว่ามาเป็นนายก อบจ. ก็ได้ใช้ใหม่ครับ ถ้าเขียนแบบนี้ ที่นี้ท่านประธานบอกใช้สภาก็ต้องไปออกกฎหมาย ก็คงยากที่จะออกกฎหมายในสภา ขออนุญาตยกตัวอย่างท่านประธาน เราเคยแก้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ๒๕๕๗ เรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเดิมที่บัญญัติไว้เป็น ๕ ปี ก็ย้อนกลับไป ๖๐ อีก ซึ่งไม่ควรทำ เราเคยแก้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ถึงขนาดบอกว่าห้ามยกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเขียนขนาดนั้นเลย ท่านประธาน ทั้งที่มันไม่มีสิ่งไหนที่ยกเลิกไม่ได้ เรายังเขียนไปขนาดนั้นเลย ผมยังไม่ค่อยแน่ใจระบบสภาในยุคปกติที่เขียนตามใจตนเองค่อนข้างมาก ฉะนั้นวิธีเขียนแบบนี้มันมีสิทธิย้อนยุคกลับไปสู่ระบบแต่งตั้ง ท่านผู้ว่าอาจจะหวังดีนะครับว่าในกรณีที่สถานการณ์พิเศษอาจจะต้องให้มีการแต่งตั้งได้ แต่วิธีเขียนแบบนี้มันไม่ใช่สถานการณ์พิเศษ มันเป็นสถานการณ์ทั่วไปท่านประธาน

ประธาน : แต่มันจะใช้กับเฉพาะรูปแบบพิเศษ ไม่ใช่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เหมือน อบจ. อะไรพวกนี้มันจะมาใช้อายนี้ไม่ได้ ไม่ได้นึกถึงภาคใต้ ผมไปนึกถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถ้าเกิดมันใหญ่พอแล้วก็จะทำให้มันเป็นท้องถิ่นพิเศษขึ้นมาซึ่งในกรณีนั้นมันคงไม่ใช่มาจากการเลือกตั้ง แต่มันก็ต้องมีกระบวนการสรรหา ถ้าเต็มตรงนี้ไปสบายใจขึ้นไหม

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

ชัณญภาค ๖/๕

ประธาน : จะได้ไม่ไปสุดโต่ง อย่างไรก็ตามก็ได้ตั้ง ๆ หน่อย

นายภัทร คำพิทักษ์ : ท่านประธานครับ คือถ้าอ่านตามวรรคนี้มันจะมีความหมายอยู่ ๒ ชั้นใช่ไหมครับ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น นี่คือรูปแบบของท้องถิ่นทั่วไปปกติ ที่นี้พอความหมายอีกอันหนึ่ง หรือวิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันนี้ก็คือจำเพาะลงมาว่าเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่อันนี้ก็จะเกิดขึ้นนอกเหนือจากนี้ก็ได้

ประธาน : โอเคไปได้ไหม

นายภัทร คำพิทักษ์ : ลองดูครับ ผมว่าเราก็ก็น่าจะมีเวลาที่เรานำพิจารณาได้อีกรอบสองรอบ

ประธาน : ลำบากหน่อยเพราะว่าเรานึกตัวอย่างไม่ออก นึกวิธี เรายังนึกไม่ออก คือเขียนไว้อย่างนี้ว่าเราให้คนในอนาคตคิด แต่ว่าเรารู้แต่เพียงว่าวันข้างหน้ามันคงต้องมีใครคิดอะไรที่มันผิดแปลกไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ ซึ่งมันอาจจะดีถ้าเราจะแก้ แต่ว่าถ้าถามเราว่า เช่นอะไร เราก็นึกไม่ได้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : เรียนหารือครับ คือเท่าที่นึกออกเกรงจะเป็นปัญหา เรื่องนี้มันเคยมีเสนอมามากแต่มันตกไปเพราะว่ารัฐบาลไม่ยอมรับ คือจะตั้งเมืองปัตตานีซึ่งจะไปขอใช้วิธีอื่นเลือกตั้งบุคคล ไม่ใช่เลือกตั้ง ซึ่งเคยมีปัญหาหลายปีมาแล้ว พอมาดูในสีแดงที่เขียนต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย เกิดเขาจะตั้งมาแล้วเขาไปถามว่าจะเอาผู้บริหารแบบไหน ก็เสนอว่าจะเอาเลือกตั้ง เอาแต่งตั้งมาจากอย่างโน้นอย่างนี้ซึ่งไม่ใช่ระบบที่รัฐบาลจะดูแลหรือกำกับได้ อย่างนี้ก็จะเกิดปัญหา ก็เรียนหารือเป็นข้อมูล เลยนึกออกว่าเคยมีเสนอเรื่องเมืองปัตตานีขึ้นมา สมัยเมื่อสัก ๖๐ ปีกว่า

ประธาน : มันแปลว่าเราจะเอาวิธีไหนต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม แต่ผมนี่แปลว่าวิธีที่เอามา คือต้องนึกถึงชาวบ้านที่เขาต้องมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : วิธีอื่นนี้ ส่วนในกฎหมายเขียนบับ ก็ถามคนในพื้นที่ก่อนว่าอยากได้อะไร แบบไหน

ประธาน : คือวิธีที่จะคิด ต้องให้ประชาชนเขามีส่วนร่วม ไม่ใช่ตั้งลอยข้ามฟ้ามา การตั้งนี้อาจจะตั้งได้แต่ต้องตั้งโดยวิธีเลือก อาจจะมีสอบถามหรือปรึกษาหารือกับองค์กรชาวบ้านว่าเป็นใครถึงจะเหมาะสม

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ผมขออนุญาตครับ ที่คุณธนาวัฒน์พูดนี้ ก็มีคนพูดคล้าย ๆ อย่างที่คุณธนาวัฒน์พูดว่าก็เหมือนกับอะไรละ เช่นผู้บริหารแบบเมืองปัตตานีซึ่งเวลาเราชี้แจงเราก็ชี้แจงบอกว่าเดี๋ยวนี้ก็มี ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเทศบาลมีอะไรอยู่แล้วนะครับ ก็คือการปกครองตัวเองอยู่แล้ว เราก็พยายามชี้แจงอยู่ ที่นี้พอบอก

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

สัญญาภาค ๖/๖

ว่ามีรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเขาก็ต้องโหวต อยากมีลักษณะเมืองปัตตานีอะไร อยู่แล้วเหมือนกันนะครับผมว่า

ประธาน : ใส่วิธีอื่น วิธีอื่นดังกล่าว แต่เวลาโฆษกไปแถลง เราได้เพิ่มหลักการใหม่ ให้ใช้วิธีอื่นได้ เราได้คำนึงถึงว่าถ้าเกิดมีใครคิดวิธีอื่นได้ก็จะได้ทำได้ สลับคำไว้วันหนึ่ง มาตรา ๒๖๐

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๖๐ ในกรณีที่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น

หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นใดกระทำการให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาลอุทธรณ์เพื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาก็ได้

อันนี้ตอนที่ได้พิจารณาเรื่องเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้บอกมาให้มาเขียนอย่างนี้ไว้ก่อน ซึ่งผมเข้าใจว่าตรงนี้น่าจะกลับไปเขียนที่ กกต.

ประธาน : ก็กลับไปเขียนเป็นอำนาจ กกต. ไปก่อน จะได้ไม่พะรุงพะรัง ต่อมาตรา ๒๖๑

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๖๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๙ วรรคหกและวรรคเจ็ด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประธาน : คืออะไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : เรื่องเกี่ยวกับการทำงบประมาณครับ ขออนุญาตท่านประธาน คือในวรรคสองของปี ๕๐ จะพูดเรื่องให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถที่จะขอให้ท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือออกเสียงประชามติได้ ผมตัดออกใส่เข้ามาครับ ต้องใส่กลับไปเหมือนเดิมถ้าที่ประชุมเห็นว่าสมควรจะต้องให้มีมาตรการดังกล่าวอยู่ด้วยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

สัญญาภาค ๖/๗

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ขออนุญาตท่านประธานครับ สมคิดครับ
วรรคหนึ่ง ผมตั้งนิตหนึ่งได้ไหมครับว่าเป็น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะถ้าไม่เขียนแบบนี้
ผมคิดว่าเป็นการเขียนล่อยไปว่า ผู้มีส่วนร่วมแต่ก็ไม่ว่ารูปแบบวิธีการมีส่วนร่วมจะมีรูปแบบ
อย่างไรบ้าง มันไม่แน่ใจว่าเป็นไปตามนี้

- ๗/๑

นายเชษฐ โทณะวณิก : ขอบพระคุณครับท่านประธาน ท่านประธานครับ ผมเห็นด้วยกับท่านอาจารย์สมคิดในส่วนของวรรคหนึ่ง เพราะถ้าหากว่าเขียนในลักษณะที่ท่านอาจารย์สมคิดพูดถึงนี้ เรื่องที่ผมได้นำเสนอนะครับว่าวันหนึ่งถ้าหากว่าชุมชนมีความพร้อมหรือว่าประชาชนทั้งหลายในแต่ละท้องถิ่นมีความพร้อมในการที่จะจัดบริการต่าง ๆ หรือว่าเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารในด้านอื่น ๆ มันก็สามารถที่จะทำได้ ทั้งนี้ก็แล้วแต่ว่าในกฎหมายจะกำหนดว่าอย่างไร ในรัฐธรรมนูญเราก็ไม่ต้องกำหนดรายละเอียด ก็เป็นการเปิดช่องว่าในอนาคตอาจจะมีใครคิดรูปแบบวิธีการอะไรที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ ขอบพระคุณครับ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๖๑ ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ประธาน : จะทำอย่างไร จะมีประชามติอย่างไร จะทำด้วยวิธีไหนเข้าไป และเขียนได้ละเอียด มี ๒ หลัก คือเปิดเผยกับให้คนมีส่วนร่วม ที่นั่งประมาณ มาตรา ๑๔ วรรคหกและวรรคเจ็ดใช้ได้จริงหรือเปล่าลองอ่านดู มันมีอันเมื่อกี้ที่คุณเอาประโยชน์ทับซ้อนมาใช้ มาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ มันห้ามรวมถึงการเป็นลูกจ้างเขาด้วยใช่ไหม คราวนี้ทุกวันนี้เป็นปัญหาใหญ่ๆ เพราะว่าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ค่าตอบแทนเดือนละ ๔,๐๐๐-๕,๐๐๐ บาท แล้วก็บอกห้ามทำอะไรหมด แล้วบางทีกำนันยังได้เงินมากกว่า กำนันยังไม่ถูกห้ามเลย กำนันยังทำมาค้าขาย เป็นตัวแทน AIA ได้ แต่พวกนี้ถูกห้ามหมด แล้วตกลงจะทำอย่างไร มันก็ต้องไปชั๊กเปอร์เซ็นต์สิ ทำมาหากินโดยสุจริตไม่ได้ เพราะฉะนั้นอันนี้ต้องดูดี ๆ นะที่เราไปห้ามไว้ คราวที่แล้วเอาไปหมดเลย เป็นลูกจ้างใครก็ได้ แล้วเกิดเป็นปัญหา กระทรวงมหาดไทยเอาหูไปนาเอาตาไปไร่อยู่พักหนึ่ง ๓-๔ ปี ตอนหลังมีคนฟ้องมาก ๆ เข้าก็ชั๊กจะเริ่มเดือดร้อนกันเป็นแถว ต้องเช็คมาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ ให้ดี อย่าไปห้ามเขาถึงขนาดนั้น ส.ส. เรายังไม่ห้าม ส.ส. ทำอะไรก็ได้ แต่ ส.ท. ถูกห้ามหมดเพราะไปเขียนผลออกไปหน่อยทั้งสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น จริง ๆ เขาคงจะตั้งใจผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ลูกจ้างนี้รัฐสภจะเป็นตำแหน่งรัฐมนตรี กรรมการองค์กรอิสระอะไรพวกนั้น ถ้าเป็นลูกจ้างนะครับ ห้ามรัฐมนตรี กกต. อย่างนี้ครับ

ประธาน : พวกนั้นเขาให้เงินเดือนพอกิน แต่อันนี้ให้ ๗,๐๐๐ บาท ๕,๐๐๐ บาท ๖,๐๐๐ บาท แล้วไม่ทำมาหากิน อันนี้ค้างไว้ก่อน

นายประพันธ์ นัยโกวิท : เพราะว่าของ ส.ส. ก็ไม่ได้ห้าม ห้ามเป็นพนักงาน
ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : ที่ท้องถิ่นจะมีปัญหา มาตรา ๑๓๑ ก็คือพวก
สัมปทานอะไรพวกนี้ อย่างที่เคยหารอมาที่กฤษฎีกาครับ ทั้งพื้นที่มีเขาทำกิจการนั้นอยู่
คนเดียว เช่น เปิดปั้มน้ำมัน เขาก็เลยหลุด ไม่เคยได้เป็น เป็นผู้ฟ้องตลอด อย่างนี้จะเป็น
ปัญหา

ประธาน : สัญญาผูกขาด

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : กลายเป็นผูกขาดไป ก็เลยกลายเป็นว่าต้องไปแลก
กับท้องถิ่นอีกอันหนึ่ง เป็นการแลกเปลี่ยนประโยชน์กันไปเลย ไปซื้ออันโน้น อันโน้นมาซื้อ
อันนี้

ประธาน : จริง ๆ มันไม่ต้องไปทำสัญญา เพียงแต่มีข้อตกลงว่าถ้าเทศบาล
มาซื้อที่นี้เก็บเงินที่หลัง แต่ไม่ได้ผูกขาด สัญญาที่เราห้ามนี้เราห้ามผูกขาด ที่อื่นนั้นไปทำ
สัญญาว่าให้มาเติมเฉพาะที่นี้ มันก็เปลี่ยนว่าถ้ามาเติมที่นี้จะเก็บเงินที่หลัง แล้วเขาก็แห่
มาเติมกันเองเพราะไม่มีเงินจ่าย

เลขานุการ : กราบเรียนท่านประธานครับ มาตรา ๑๓๑ กับมาตรา ๑๓๒
ไม่ได้ห้ามเป็นลูกจ้างของบุคคลอื่น ห้ามเป็นลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
เท่านั้นเอง รัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าเป็นตัวรัฐมนตรีเราจะห้ามเป็นลูกจ้างของบุคคลอื่น

ประธาน : มาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ มันไม่ใช่เรื่องของรัฐมนตรีหรืออย่างไร

เลขานุการ : ส.ส. ส.ว. ครับ

ประธาน : ถ้าอย่างนั้นไปมาตรา ๒๖๒

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๖๒ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะ
ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ
คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ
การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประธาน : ไม่เขียนแล้วประชาชนเข้าชื่อได้ไหมถ้ามีกฎหมายให้เข้าชื่อ เชิญครับ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ มาตรานี้เขียนสั้น ๆ ได้
ไหมครับ ไปรวมกับมาตรา ๒๖๓ แล้วเขียนสั้น ๆ ว่า ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอน
และเสนอกฎหมาย สั้น ๆ เลย รวมกันได้ไหมครับ ที่ท่านประธานถามก็ดี ความจริง
มีกฎหมายเขียนอยู่แล้ว แต่ว่ากฎหมายก็ไม่แน่ ไม่มีรัฐธรรมนูญมันก็หมดไปแล้ว เพราะคน

ก็ไม่อยากให้มี ๒ มาตรานี้เท่าไร แต่ถ้าเขียนสั้น ๆ จะเขียนได้ เอมมาตรา ๒๖๒ มาดูกับ
มาตรา ๒๖๓

นายประพันธ์ นัยโกวิท : ขออนุญาตครับ คือเรื่องถอดถอนนี้ มีถอดถอน
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ว่าของ ส.ส. ส.ว. จะไม่มีการถอดถอนเพราะว่าเคยมีคน
เสนอจะให้มีการถอดถอน ส.ส. ส.ว. คือให้เป็น recall โดยประชาชน แต่ว่าตอนยกร่าง
รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ไม่ได้ใส่ กลัวว่าจะเป็นเรื่องทางการเมืองมากเกินไป แต่ของท้องถิ่น
ยังมี ที่นี้ถ้าเราไม่ใส่เรื่องถอดถอนไว้ เดียวกฎหมายลูกจะใช้ได้หรือเปล่า เพราะอย่าง ส.ส. อยู่
ๆ ไปออกกฎหมายถอดถอน ให้ประชาชน recall โดยรัฐธรรมนูญไม่เขียนให้มี recall มันจะ
มีปัญหา

นายเจริญ โทณะวณิก : ท่านประธานขออนุญาตครับ ถ้าเราใช้ลักษณะ
recall ครับ คือ recall จริง ๆ แล้วมันยังต่างจาก impeach ครับ ที่เวลาเราแปลว่า
ถอดถอน มันคือ impeach แต่ถ้าเป็น recall คือการเรียกคืนตำแหน่ง คือถ้าเกิดจะแปล
ให้ตรงตัวมันไม่ใช่เป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง มันเป็นการเรียกคืนตำแหน่ง ผมก็เลย
ไม่แน่ใจ เพราะว่าคนที่เขาใช้ impeach กับ recall เขาใช้ต่างกัน ที่นี้เราใช้ทั้ง ๒ อย่างนี้
แบบเดียวกันเลยโดยใช้คำว่า ถอดถอน เหมือนกัน ผมก็เลยไม่แน่ใจว่ามันควรจะแยก
หรือเปล่า เพราะว่าถ้าหากว่าเราแยกมันก็จะทำให้ในส่วนของท้องถิ่นมันเป็นระบบหนึ่ง
ในส่วนของสภาที่เป็น ส.ส. ส.ว. มันก็จะกลายเป็นอีกระบบหนึ่ง ซึ่งทั้ง ๒ อันก็ไม่ใช่ถอดถอน
ต่างคนต่างเป็นคนละแบบกันครับ

ประธาน : เราไม่มีถอดถอนแล้ว แต่ว่าท้องถิ่นนี้ ถอดถอนของท้องถิ่นมันคือ
recall มากกว่า มันคล้าย ๆ กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเวลานี้กระทรวงมหาดไทยเข้าใจผิดมาก
เลย คือประชาชนเขาเข้าชื่อ ทางกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มันต้องสั่งให้ออกเลย
ที่นี้พวกผู้ว่าฯ กับนายอำเภอก็มักจะไปนั่งสอบสวนว่ามันทำผิดหรือเปล่า ที่มันไม่ใช่เรื่อง
ตอนเลือกมามันยังหนุ่ม ๆ อยู่ ตอนนี้นั่งซักจะไม่กระฉับกระเฉงก็ไม่อยากให้อยู่ อยากเก็บ
เอาไว้ดูเล่นที่บ้านก็เข้าชื่อกันบอกให้กลับบ้านไปเท่านั้นละ ไม่ต้องมีความผิด นายอำเภอก็ไป
ทำอยู่อย่างนั้น สอบสวนแล้วสอบสวนอีก วิธีที่จะดึงให้เข้าก็คือตรวจสอบว่าบัตรประจำตัว
ประชาชนจริงหรือปลอม เพราะฉะนั้นวิธีการทำงานของกระทรวงมหาดไทยมันพิสดาร
เหลือเชื่อ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ : ท่านประธานครับ คำน่าจะได้แล้วแต่ขออนุญาต
ท่านประธาน บางมาตราเขียนเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น บางมาตราเขียนทั้งคณะผู้บริหาร
ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ประธาน : เราตัดคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกไปแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะคนเดียว
หรือหลายคนก็ได้ ไม่มีอะไรห้าม แค่นั้นพอนะ สั้นลงแล้ว เชิญมาตรา ๒๖๓

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

วชิราภรณ์ ๗/๔

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง : มาตรา ๒๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประธาน : หหมดแล้ว จบ

เลขานุการ : อันนี้จบแล้วใช่ไหมครับ ท่านจะเอาเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อเลยหรือเปล่า

ประธาน : ผมว่าเราคุยเรื่องพักผ่อนสมองกันหน่อยดีกว่า ให้เหลือแต่กรรมการ ที่ปรึกษา คนอื่นออกไปก่อน เจ้าหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ที่ดูระบบปิดระบบด้วย

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา

กลุ่มงานชวเลข ๕

สำนักrayงานการประชุมและชวเลข