

**มุมมอง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔**

แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จะได้มีการแก้ไขปรับปรุง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเพียงการแก้ไขบางข้อเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขตามข้อคิดเห็นหรือมุมมอง ที่ได้จากการตอบข้อหารือให้คำปรึกษา แนะนำ จากผู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงสรุปประเด็นที่สำคัญว่าควรจะต้องมีการพิจารณา ปรับปรุง เพื่อให้เป็นระเบียบหลักในการประชุมสภาที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑

ข้อ ๒๓ การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้นให้ทำเป็นหนังสือ หรือจะบอกนัดในที่ประชุมสภาท้องถิ่นก็ได้แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุมให้ส่งหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ที่ไม่ได้มาประชุมในเวลานั้นทราบล่วงหน้าด้วย โดยให้แจ้งนัดประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน

ข้อสังเกต

ในการนัดประชุม บางกรณีอาจจะมีเหตุจำเป็นที่จะต้องยกเลิกการนัดประชุม ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการยกเลิกการนัดประชุมในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไว้ด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๒๓ โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสาม ดังนี้ วรรคสาม “ในกรณีจำเป็น ประธานสภาท้องถิ่นอาจยกเลิกการนัดประชุมที่ได้แจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบแล้วก็ได้ ทั้งนี้ ต้องระบุสาเหตุจำเป็นไว้ด้วย”

ประเด็นที่ ๒

ข้อ ๒๔ วรรคสาม หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบที่สภาท้องถิ่นกำหนด

ข้อสังเกต

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะเป็น “กฎ” ดังนั้น จึงไม่อาจที่จะไปกำหนดให้หน่วยงานใดออกระเบียบอีกทอดหนึ่งได้ กฎหมายที่จะกำหนดให้หน่วยงานใดไปออกระเบียบได้ ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๒๔ วรรคสาม โดยตัดคำว่า “ระเบียบ” ออกไป

ประเด็นที่ ๓

ข้อ ๔๑ เมื่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นกำลังปรึกษาญัตติใด ห้ามเสนอญัตติอื่นนอกจากญัตติ ดังต่อไปนี้

(๑) ...

.....

(๑๐) ...

ข้อสังเกต

ญัตติตามข้อ ๔๑ นี้ เป็นญัตติที่เสนอด้วยวาจาในที่ประชุม แต่ขาดญัตติที่มีความสำคัญประการหนึ่งก็คือ ญัตติขอให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจนับองค์ประชุม

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๔๑ โดยเพิ่มข้อความเป็น “(๑๑) ขอให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจนับองค์ประชุม

ประเด็นที่ ๔

ข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง ญัตติร่างข้อญัตติที่สภาท้องถิ่นลงมติรับหลักการแล้ว ถ้าต้องส่งให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณา ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อญัตตินั้นไปให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาโดยละเอียด และที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะต้องกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติด้วย

ข้อสังเกต

นอกจากระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาท้องถิ่นจะต้องกำหนดแล้ว สภาท้องถิ่นควรต้องกำหนดระยะเวลาการทำงานของคณะกรรมการแปรญัตติไว้ด้วย แต่ข้อ ๔๙ ไม่ได้กำหนดเรื่องไว้ ดังนั้น จึงควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มข้อความในบรรทัดสุดท้ายต่อจากคำว่า แปรญัตติ ว่า “และระยะเวลาการทำงานของคณะกรรมการแปรญัตติ”

ประเด็นที่ ๕

ข้อ ๔๙ วรรคสอง ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาท้องถิ่นกำหนดตามวรรคหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายชื่อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ...

ข้อสังเกต

ควรกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีได้เป็นคณะกรรมการแปรญัตติเท่านั้น ที่จะต้องเสนอคำแปรญัตติภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ ส่วนผู้บริหารและกรรมการแปรญัตตินั้น ควรกำหนดให้เสนอคำแปรญัตติได้ภายในระยะเวลาการทำงานของคณะกรรมการแปรญัตติด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๔๙ วรรคสอง โดยตัดข้อความเดิมออกทั้งหมด และแก้ไขเป็น “ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาท้องถิ่นกำหนดตามวรรคหนึ่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดที่มีได้เป็นคณะกรรมการแปรญัตติเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อญัตติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือและมีผู้รับรอง เช่นเดียวกับการเสนอญัตติ โดยให้แปรญัตติเป็นรายชื่อเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ”

ประเด็นที่ ๖

ข้อ ๕๑ วรรคหนึ่ง ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติวาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

ข้อสังเกต

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติวาระที่สอง บุคคลที่มีสิทธิที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมก็คือ คณะกรรมการแปรรูปที่ดิน กรรมการแปรรูปที่ดินที่สงวนความเห็น และผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สงวนคำแปรญัตติเอาไว้ ดังนั้น ข้อความในวรรคหนึ่งจึงไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติในวาระที่สอง

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๕๑ วรรคหนึ่ง บรรทัดที่สอง จากคำว่า “...ที่มีการแปรรูปที่ดินหรือที่ คณะกรรมการแปรรูปที่ดินแก้ไข...” เป็น “ที่มีการสงวนคำแปรญัตติ สงวนความเห็นของกรรมการแปรรูปที่ดิน หรือที่ คณะกรรมการแปรรูปที่ดินแก้ไข”

ประเด็นที่ ๗

ข้อ ๕๑ วรรคสอง ถ้าที่ประชุมสภาท้องถิ่นลงมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ หรือเห็นด้วยกับการแก้ไข ในข้อใดแล้ว ไม่ให้มีการเสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก

ข้อสังเกต

ควรแก้ไขให้สอดคล้องกับข้อความในวรรคหนึ่ง ตามประเด็นที่ ๑๐

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๕๑ วรรคสอง โดยตัดข้อความเดิมออกทั้งหมด และแก้ไขเป็น “ถ้าที่ ประชุมสภาท้องถิ่นลงมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ ความเห็นของกรรมการแปรรูปที่ดิน หรือเห็นด้วยกับการแก้ไข ของคณะกรรมการแปรรูปที่ดินข้อใดแล้ว ไม่ให้เสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก”

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๕๑ วรรคหนึ่ง บรรทัดที่สอง จากคำว่า “...ที่มีการแปรรูปที่ดินหรือที่ คณะกรรมการแปรรูปที่ดินแก้ไข...” เป็น “ที่มีการสงวนคำแปรญัตติ สงวนความเห็นของกรรมการแปรรูปที่ดิน หรือที่ คณะกรรมการแปรรูปที่ดินแก้ไข”

ประเด็นที่ ๘

ข้อ ๕๕ วรรคสอง ญัตติที่ยังไม่ได้จัดเข้าระเบียบวาระ หรือคำแปรญัตติในชั้นคณะกรรมการแปรรูปที่ดิน ไม่อยู่ในบังคับของวรรคหนึ่ง

ข้อสังเกต

ข้อความวรรคสองนี้ขัดแย้งกับข้อความในวรรคหนึ่ง เพราะวรรคหนึ่งกำหนดให้คำแปรญัตติ ในชั้นคณะกรรมการแปรรูปที่ดินต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมคณะกรรมการแปรรูปที่ดินด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๕๕ วรรคสอง โดยตัดข้อความเดิมออกทั้งหมด

ประเด็นที่ ๙

ข้อ ๕๙ การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่ายหรือการขอลด จำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และต้องมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

ข้อสังเกต

การแปรรูปร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารแต่ก็มีสภาท้องถิ่นหลายแห่งใช้กระบวนการแปรรูปไปตัดลดงบประมาณของฝ่ายบริหารจนไม่สามารถดำเนินการตามโครงการในร่างข้อบัญญัติได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดขอบเขตของการแปรรูปให้ชัดเจน

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๕๙ โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสอง ว่า “การแปรรูปตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย แผนพัฒนาท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหาร และความสามารถที่ผู้บริหารจะนำงบประมาณไปใช้ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมด้วย”

ประเด็นที่ ๑๐

ข้อ ๖๘ วรรคสอง ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนำเอกสารใดๆ มาอ่านให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นฟัง เว้นแต่กรณีจำเป็น และห้ามนำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุมสภาท้องถิ่นเว้นแต่ประธานสภาท้องถิ่นจะอนุญาต

ข้อสังเกต

เอกสารและวัตถุที่ห้ามนำมาอ่านหรือแสดงนี้ควรเป็นเอกสารหรือวัตถุที่ใช้ประกอบการอภิปราย เท่านั้น หากเป็นเอกสารหรือวัตถุที่ไม่ได้นำมาใช้ในการประกอบการอภิปรายแล้ว ก็ไม่ควรห้าม ดังนั้น จึงควรแก้ไขข้อความให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๖๘ วรรคสอง โดยตัดข้อความเดิมออกทั้งหมด และแก้ไขเป็น “ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนำเอกสารหรือวัตถุใดๆ มาอ่านหรือแสดงประกอบการอภิปรายในที่ประชุมสภาท้องถิ่น เว้นแต่ประธานสภาท้องถิ่นจะอนุญาต”

ประเด็นที่ ๑๑

ข้อ ๗๔ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ .. (๓) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคล...

ข้อสังเกต

การเรียกชื่อสมาชิกมาออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคลนี้ ไม่มีความชัดเจนว่า จะให้ออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีใด ดังนั้น จึงควรกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่า ให้ออกเสียงลงคะแนนด้วยวาจา

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๗๔ (๓) โดยเพิ่มเติมข้อความต่อจาก คำว่า ลงคะแนน ว่า “...ด้วยวาจา...”

ประเด็นที่ ๑๒

ข้อ ๗๕ วรรคสาม การออกเสียงลงคะแนนลับให้ใช้วิธีเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ โดยผู้เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายถูก (/) ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมายกากบาท (x) ส่วนผู้ที่ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมายวงกลม (0) ให้ประธานที่ประชุมเรียกชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นตามลำดับอักษรมาขอใส่ด้วยตนเองลงในหีบที่จัดไว้ต่อหน้าประธานที่ประชุม

ข้อสังเกต

การลงมติลับโดยวิธีอื่น เช่น การเลือกประธานสภาท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการเรียกชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นตามลำดับอักษรมานำของใส่ด้วยตนเองลงในหีบที่จัดไว้ต่อหน้าประธานที่ประชุม ดังนั้น จึงควรกำหนดให้แนววิธีการนี้ไปใช้กับการลงคะแนนลับทุกวิธีโดยอนุโลมด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๗๕ วรรคสาม โดยเพิ่มเติมข้อความในบรรทัดสุดท้ายต่อจากข้อความที่ว่า ประธานที่ประชุม ว่า “...ให้นำวิธีการลงคะแนนลับตามวรรคนี้ไปใช้กับการลงคะแนนลับวิธีอื่น โดยอนุโลม...”

ประเด็นที่ ๑๓

ข้อ ๗๖ ก่อนการลงมติทุกครั้งให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบดูว่ามีสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในที่ประชุมครบจำนวนเป็นองค์ประชุมหรือไม่ ถ้ามีสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในที่ประชุมไม่ครบจำนวนเป็นองค์ประชุมจะทำการลงมติในเรื่องใดๆ ไม่ได้

ข้อสังเกต

ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ไม่ครบจำนวนเป็นองค์ประชุม นอกจากสภาท้องถิ่นจะลงมติในเรื่องใดๆ ไม่ได้แล้ว สภาท้องถิ่นยังไม่อาจที่จะประชุมในเรื่องอื่นๆ ต่อไปได้อีกด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นสั่งปิดการประชุมในกรณีนี้ไว้ด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๗๖ โดยเพิ่มเติมข้อความในบรรทัดสุดท้ายต่อจากข้อความที่ว่า ไม่ได้ ว่า “...ในกรณีนี้ให้ประธานสภาท้องถิ่นสั่งปิดประชุมสภาท้องถิ่นด้วย...”

ประเด็นที่ ๑๔

ข้อ ๘๐ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นถามที่ประชุมสภาท้องถิ่นว่า ในเรื่องที่มีผู้เสนอนั้นจะมีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ถ้าไม่มีก็ให้ถือว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วย

ข้อสังเกต

การถามมติที่ประชุมโดยวิธีนี้ ควรที่จะใช้ถามในญัตติที่มีการเสนอด้วยวาจาเท่านั้น เช่น ญัตติตามข้อ ๓๘ หรือ ข้อ ๔๑ ไม่ควรใช้ถามในญัตติที่มีการเสนอเป็นหนังสือ เพราะญัตติที่เสนอเป็นหนังสือนั้นเป็นเรื่องสำคัญ จึงควรถามมติที่ประชุมโดยวิธีลับหรือเปิดเผยตามกระบวนการปกติ

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๘๐ โดยเพิ่มเติมข้อความ เป็นวรรคสอง ว่า “การถามมติที่ประชุมตามวรรคหนึ่งให้กระทำในญัตติที่มีการเสนอด้วยวาจาเท่านั้น”

ประเด็นที่ ๑๕

ข้อ ๘๕ ในการลงมติครั้งใด เมื่อนับคะแนนเสียงแล้วปรากฏว่าคะแนนเสียงรวมกันทั้งหมดมีจำนวนมากกว่จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาประชุมในคราวนั้น ให้ทำการลงมติใหม่โดยใช้วิธีเรียกชื่อลงคะแนนตามข้อ ๗๔ (๓)

ข้อสังเกต

ในการนับคะแนนเสียงนั้น อาจมีคะแนนเสียงมากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาประชุมก็ได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงใหม่ในกรณีที่คะแนนเสียงทั้งหมดน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาประชุมไว้ด้วย และการเรียกชื่อลงคะแนนใหม่นั้น อาจมีทั้งการลงคะแนนโดยเปิดเผยหรือลับ ฉะนั้น จึงควรกำหนดการเรียกชื่อลงคะแนนลับตามข้อ ๗๕ ไว้ด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๘๕ โดยเพิ่มเติมข้อความ ในบรรทัดที่สองต่อจากข้อความที่ว่ามากกว่าว่า “...หรือน้อยกว่า...” และบรรทัดสุดท้ายต่อจากข้อความที่ว่า ตามข้อ ๗๔ (๓) ว่า “...หรือ ข้อ ๗๕ แล้วแต่กรณี”

ประเด็นที่ ๑๖

ข้อ ๑๑๗ วรรคสี่ ประธานสภาท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมและการปรึกษาของสภาท้องถิ่นได้ ตามระเบียบที่สภาท้องถิ่นกำหนด

ข้อสังเกต

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะเป็น “กฎ” ดังนั้น จึงไม่อาจที่จะไปกำหนดให้หน่วยงานใดออกระเบียบ อีกทอดหนึ่งได้ กฎหมายที่จะกำหนดให้หน่วยงานใดไปออกระเบียบได้ ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป (เช่นเดียวกับประเด็นที่ ๔) และในการประชุมสภาท้องถิ่นอาจมีประชาชนเข้าฟังการประชุม และมีความประสงค์ที่จะชี้แจงแสดงความคิดเห็นก็ได้ ดังนั้น จึงควรที่จะกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตในกรณีนี้ไว้ด้วย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขข้อความในข้อ ๑๑๗ วรรคสี่ โดยตัดข้อความในบรรทัดที่สองที่ว่า “...ระเบียบ...” ออกไป และเปลี่ยนข้อความเป็นว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการ” เข้าไปแทน และควรเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายว่า “ทั้งนี้ ให้ประธานสภาท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตให้ประชาชนที่เข้าฟังการประชุมได้มีโอกาสแจ้งแสดงความคิดเห็นได้”

ข้อสังเกตและข้อคิดเห็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีการพิจารณาปรับปรุง ตามข้อคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว น่าจะทำให้ผู้ปฏิบัติได้มีแนวทางที่มีความชัดเจนขึ้น ลดเรื่องหารือ หรือร้องเรียนได้มากทีเดียว ที่สำคัญ จะได้มีการปฏิบัติที่มีมาตรฐานเป็นแนวทางเดียวกัน มีความชัดเจน ลดข้อขัดแย้งในการประชุม และเกิดความสงบเรียบร้อยในการประชุมสภาท้องถิ่นที่มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น.
