

ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540



นางสาวปัญจณี เจียมสันดุษฎี

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชา นิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13--0350-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS OF AND OBSTACLE TO INITIAL IMPLEMENTATION  
UNDER THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E.2540

MISS PANJANEE JIAMSUNDUSSADEE



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of laws in laws

Department of law

Faculty of law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-0350-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
โดย	นางสาวปัญญณี เจียมสันคุษฎี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
( ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ )

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์)

..... กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ )

..... กรรมการ  
( อาจารย์ ดร. ไพฑูรย์ บุญญวัฒน์ )

ปัญหานี้ เจียมสันคุษฎี : ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ( PROBLEMS OF AND OBSTACLE TO INITIAL IMPLEMENTATION  
UNDER THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E.2540 )

อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 298 หน้า

ISBN : 974-13-0350-5

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึง ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนใน  
ประเทศไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการใช้สิทธิเสนอ  
กฎหมายของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทางการ  
เมืองการปกครองให้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน  
ให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย ทั้งใน  
การเสนอกฎหมายระดับประเทศและระดับท้องถิ่นนั้น อาจเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการใช้สิทธิในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่  
การจัดทำหรือร่างกฎหมาย การเข้าชื่อหรือรวบรวมรายชื่อประชาชน การตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของ  
คำร้องขอเสนอกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมาย  
ของประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผล  
ประโยชน์ต่าง ๆ ได้โดยง่าย

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปรับปรุงกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในขั้น  
ตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การริเริ่มจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการยกเว้น การให้คำปรึกษาหรือการตรวจ  
สอบร่างกฎหมายก่อนจะนำไปให้ประชาชนเข้าชื่อ การจัดทำโฆษณาเผยแพร่ และการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จัด  
ทำเอกสารแนะนำร่างกฎหมายที่กลุ่มผู้เริ่มก่อการยื่นคำร้อง ซึ่งสามารถให้ข้อมูลทั้งข้อดีข้อเสีย ตลอดจนผลกระทบของร่าง  
กฎหมายดังกล่าว เผยแพร่แก่ประชาชนก่อนนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนเข้าชื่อ

ในขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของการเข้าชื่อ เช่น การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล  
ทางทะเบียนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยเป็นระยะ ๆ , การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบ  
ลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้ร่วมเข้าชื่อ , การกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารและคำ  
ร้องขอของประธานรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ตลอดจนการวางแผน  
พัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพื่อ  
เพิ่มศักยภาพและความชำนาญในการวินิจฉัยหรือตรวจสอบคำร้องขอเสนอกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับในขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาและสภาท้องถิ่นนั้น รัฐสภาและกระทรวงมหาดไทยจะ  
ต้องเร่งปรับปรุงข้อบังคับการประชุมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสนอ  
กฎหมายของประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาและสภาท้องถิ่น  
ได้ นอกเหนือจากการใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายแต่เพียงประการเดียว

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติ.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา.....2543.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## 4086094334 : MAJOR LAW

KEYWORD : INITIAL IMPLEMENTATION

PANJANEE JIAMSUNDUSSADEE : PROBLEMS OF AND OBSTACLE TO INITIAL IMPLEMENTATION UNDER THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E.2540

THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.NANTAWAT BORAMANAN. 298 pp.

ISBN 974-13-0350-5

This thesis focuses on problem of initiative process under the constitution of kingdom of Thailand B.E.2540 which shall be an obstacle to initial implementation due to the Constitution's will of encouragement people's role in political participation so as to meet the suitable measure in development the efficiency of initial implementation.

According to the study , it is found that the problem and obstacle of nationwide initiatives as well as local initiatives shall originate in each step of initiatives process such as law-making or drafting , circulation , petition checking and legislation by the parliament or local assembly which shall result to inefficiency of initial implementation and became means of any interest groups easily.

The researcher, therefore, proposes the following options to overcome the difficulty by improving in each step of initiative process. Starting with initial in law drafting in which the government shall be role in drafting, consulting or checking before circulation. To advertising and public relations by providing initiative pamphlet with information of pro - con and influence of the such initiative to propagate to people before circulation.

On the step of validity verification, such as update data base system of voter registration frequently enough. To emphasize on identified for authenticity of petition signer's name. To limit the verification period on the validity checking by the president of parliament or the election committee must be completed including planning to develop government official and political official of both nationwide and local level who are related in order to gain their potential and skill in consideration or verification with efficiency.

On the step of legislation in parliament or local assembly , the Parliament and Ministry of Interior must adjust the meeting charter to be compatible with the provisions of the Constitution and the relevant laws in order to encourage people to participate in legislate implementation in parliament or local assembly in addition to initiative only.

Department..... Law.....

Student's signature.....

Field of study..... Law.....

Advisor's signature.....

Academic year..... 2000.....

Co-advisor's signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและอนุเคราะห์ของบุคคลหลาย ๆ คน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ซึ่งกรุณาเสียสละเวลารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ประธานกรรมการ, ศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ และ ท่านอาจารย์ ดร.ไพฑูรย์ บุญญวัฒน์ ที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียนในการเสียสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์พงศ์เทพ เทพกาญจนา ผู้บังคับบัญชา ที่ได้ให้โอกาสในการศึกษาระดับปริญญาโทที่คณะนิติศาสตร์แห่งนี้ ทำให้ผู้เขียนสามารถเข้าเรียนได้ครบตลอดหลักสูตร และยังได้อนุเคราะห์เอกสาร ตลอดจนคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณกฤษเนตร ศรีประเสริฐ ผู้ช่วยคณะทูตฝ่ายการพาณิชย์ สถานทูตสวีเดนแลนด์ ประจำประเทศไทย และคุณนิก สุธีรวานิช ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล,เอกสาร ตลอดจนคำแนะนำและความเห็นที่เป็นประโยชน์ ประกอบการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างดียิ่ง

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสนอง สารบูรณ์ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในทุก ๆ ด้าน จนผู้เขียนสามารถพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี และขอขอบคุณเพื่อน ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปัญญา เจียมสันคุษฎี

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
สมมุติฐาน.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	6
2. แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ	
ทางตรง (Direct Legislation).....	7
2.1 ประชาธิปไตยทางตรง ( Direct Democracy ).....	7
2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน : ที่มาแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง.....	8
2.1.2 การนำแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองของรัฐสมัยใหม่....	10
2.1.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติทางตรง ( Direct Legislation ).....	10
(1) การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน ( Initiative ).....	12
(2) การออกเสียงแสดงประชามติ ( Referendum ).....	15
2.1.2.2 การถอดถอนผู้แทนประชาชน ( Recall ).....	24
2.1.3 ประโยชน์และข้อบกพร่องของระบบประชาธิปไตยทางตรง.....	31

2.2	ประชาธิปไตยทางอ้อม ( Indirect Democracy )	
2.2.1	ทฤษฎีตัวแทนประชาชน : ที่มาแนวคิดประชาธิปไตยทางอ้อม.....	32
2.2.2	ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน ( Representative Democracy ).....	33
2.2.3	ประโยชน์และข้อบกพร่องของระบบประชาธิปไตยทางอ้อม.....	34
2.3	แนวคิดและพัฒนาการของทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรงในประเทศไทย .....	34
3.	การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ .....	39
3.1	สหรัฐอเมริกา	
3.1.1	ประวัติความเป็นมา.....	39
3.1.2	ระดับและรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมาย.....	41
3.1.2.1	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ.....	41
3.1.2.2	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น.....	63
3.1.3	ปัญหา/อุปสรรค/แนวโน้มการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย.....	73
3.2	สวิสเซอร์แลนด์	
3.2.1	ประวัติความเป็นมา.....	80
3.2.2	ระดับและรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมาย.....	80
3.2.2.1	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับประเทศ.....	81
3.2.2.2	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ.....	87
3.2.3	ปัญหา/อุปสรรค/แนวโน้มการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย	
3.3	อิตาลี	
3.3.1	บททั่วไป.....	93
3.3.2	ระดับและรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมาย.....	93
3.3.3	ปัญหา/อุปสรรค/แนวโน้มการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย.....	97
3.4	ปัจจัยที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าในกระบวนการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย ของประชาชนในต่างประเทศ.....	98
3.5	ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการให้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนใน ต่างประเทศ.....	101



4.	การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย.....	106
4.1	กระบวนการนิติบัญญัติก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	
4.1.1	กระบวนการนิติบัญญัติระดับประเทศ.....	106
4.1.1.1	กระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร.....	107
4.1.1.2	กระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร.....	111
4.1.1.3	ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติระดับประเทศ.....	111
4.1.2	กระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น.....	116
4.1.2.1	การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	118
4.1.2.2	การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	118
4.1.2.3	การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	120
4.1.2.4	ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น.....	120
4.2	กระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 .....	121
4.2.1	การเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 .....	122
4.2.1.1	ประเภทกฎหมายที่ประชาชนเสนอไป.....	123
4.2.1.2	กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	
4.2.1.3	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย...128	
4.2.1.4	บทลงโทษ.....	129
4.2.1.5	กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ.....	129
4.2.2	การเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 .....	132
4.2.2.1	ประเภทข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้.....	133
4.2.2.2	กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอ.....	133
4.2.2.3	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ประชาชนเสนอ.....	134
4.2.2.4	บทลงโทษ.....	135
4.2.2.5	การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	135

5.	บทวิเคราะห์.....	138
5.1	การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิ เสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ.....	138
	(ก) การใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับชาติและระดับมลรัฐ.....	138
	(ข) การใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น.....	143
5.2	ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนทั้งในระดับ ประเทศและระดับท้องถิ่น.....	147
	(ก) ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับประเทศ .....	147
	(ข) ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น.....	150
6.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	153
	รายการอ้างอิง.....	166
	ภาคผนวก .....	172
	ภาคผนวก 1.....	173
	ภาคผนวก 2.....	182
	ภาคผนวก 3.....	198
	ภาคผนวก 4.....	268
	ภาคผนวก 5.....	285
	ประวัติผู้เขียน.....	298

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.	การออกเสียงแสดงประชามติในญี่ปุ่น โดยการริเริ่มเสนอของประชาชน ซึ่งประสบผลสำเร็จแล้ว.....22
2.	สถิติการถอดถอนผู้แทนในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา .....29
3.	สรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของ แต่ละมลรัฐ.....49
4.	สรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของแต่ละ มลรัฐ.....50
5.	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนในมลรัฐแคลิ- ฟอร์เนียระหว่างปี ค.ศ.1911-1998.....61
6.	สถิติการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายระดับมลรัฐของมลรัฐต่าง ๆ ระหว่าง ปี ค.ศ.1898-1998.....74
7.	สถิติการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายระดับมลรัฐของมลรัฐต่าง ๆ จำแนก ตามวิธีการใช้สิทธิ ระหว่างปี ค.ศ.1898-1998.....75
8.	การใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายประเภทต่าง ๆ ของสวิสเซอร์แลนด์ ระหว่างปี ค.ศ.1848-1992.....85
9.	การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและบางส่วนระหว่างปี ค.ศ. 1891-1910.....86
10.	การใช้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายระดับประเทศประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ.1848-2000.....87
11.	สรุปสาระสำคัญของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนใน ต่างประเทศ.....105
12.	จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งจำแนกตามพรรค ระหว่างปี พ.ศ.2535-2539.....114
13.	เปรียบเทียบจำนวนและผลงานการตราพระราชบัญญัติระหว่างปี พ.ศ. 2536-2543.....115

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทน ที่เรียกว่าประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น ทำให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นเรื่องการใช้อำนาจของประชาชนของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ต้องถูกบังคับใช้กฎหมายโดยตรงในการดำเนินชีวิตประจำวัน กลับไม่มีบทบาทใด ๆ ในการจัดทำกฎหมายที่ตัวเองจะต้องผูกพันด้วยนับแต่เกิดจนตาย แม้ว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้จัดทำออกมานั้น จะไม่สอดคล้องและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนก็ตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจแทนประชาชนในการตรากฎหมาย ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ดังนั้น ทางเดียวที่ประชาชนสามารถควบคุมให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ให้ไว้ในตอนหาเสียงก็คือ การไม่ลงคะแนนให้กับผู้แทนนั้นอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเท่านั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตรากฎหมายโดยตรง (Direct Legislation) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยให้อำนาจในการเสนอกฎหมายอยู่ในมือประชาชน จะส่งผลให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปใช้อำนาจแทนตนนั้น ได้ตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนไม่เฉพาะแต่ในช่วงเวลาของการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่จะกระตุ้นให้ผู้แทนประชาชนได้ตระหนักถึงภารกิจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างต่อเนื่องและกระตือรือร้น ซึ่งจะทำให้กระบวนการนิติบัญญัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลให้มีการตรากฎหมายที่ออกมาบังคับใช้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการแท้จริงของประชาชนมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดของประเทศไทย ได้คำนึงถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตนเองในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 170 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในหมวด 3 และเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวด 5 และในมาตรา 287 ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์

กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงเช่นนี้ นับเป็นความก้าวหน้าอีกระดับหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อนในยุคสมัยใด ที่ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้มากเช่นที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีให้ แต่ก็ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับการเมืองการปกครองของประเทศไทยเช่นกัน ดังนั้น การให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและข้อจำกัดของสภาพทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศในขณะนี้ อาจจะนำไปสู่ปัญหาในการบริหารประเทศต่อไปในอนาคตได้ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาจจะใช้กลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนนี้เพื่อออกกฎหมายให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศได้

ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายซึ่งจะมีความสำคัญต่อการเมืองในภาคประชาชนมากยิ่งขึ้นในอนาคต ให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในกระบวนการทางนิติบัญญัติได้เองโดยตรงดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการควบคุมให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ดำเนินไปอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดและข้อบกพร่องตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงโดยการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ รวมทั้งความสำเร็จตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและลดปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย เพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตามแนวทางการปฏิรูปการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้มากที่สุด

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ขอบเขตและเนื้อหาของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เองโดยตรง (Direct Legislation) ตามทฤษฎีการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 170 และ 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศรัฐสภา, ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้ง , ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยผ่านกลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยศึกษากระบวนการนิติบัญญัติทางตรง ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน , การออกเสียงแสดงประชามติและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ 2 ศึกษาถึงการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในต่างประเทศอันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และอิตาลี โดยศึกษาถึงรูปแบบ และกลไกในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในแต่ละประเทศเพื่อให้ทราบถึงข้อดีข้อเสีย ความสำเร็จหรือความบกพร่องของการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในฐานะที่ประเทศเหล่านี้มีประสบการณ์ที่ยาวนานมาแล้ว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ 3 ศึกษาถึงกระบวนการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเป็นอย่างมาก และศึกษาถึงการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชา

ชนตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะสามารถเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของต่างประเทศได้ชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายมากขึ้น

ส่วนที่ 4 เป็นบทวิเคราะห์โดยทำการเปรียบเทียบรูปแบบการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อบกพร่องตลอดจนมาตรการป้องกันแก้ไขเพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายสามารถสนองตอบความต้องการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในประเทศไทยต่อไป

ส่วนที่ 5 เป็นบทสรุปของส่วนที่ 1 ถึง 4 และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

#### วิธีศึกษาวิจัย

1. ศึกษาวิจัยจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
2. ศึกษาวิจัยจากข้อมูลที่ปรากฏอยู่ตามเว็บไซต์ที่สามารถอ้างอิงได้ในอินเทอร์เน็ต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สมมุติฐาน

การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในมาตรา 170 และ 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น เนื่องจากอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน การรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอร่างกฎหมาย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องขอเสนอกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาและสภาท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 จึงสมควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อจะหาข้อยุติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยตรงในต่างประเทศ ตลอดจนความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้มในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดและข้อบกพร่องในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย ตลอดจนปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น
3. ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับประโยชน์แท้จริงของประชาชนในประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรง ( Direct Legislation )

#### 2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

หรือประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์ (Pure Democracy) คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง หรือพูดอีกนัยหนึ่ง หมายความว่า ราษฎรมีส่วนอย่างแท้จริงในกระบวนการวางนโยบาย และกระบวนการตัดสินใจอันเกี่ยวเนื่องกับรัฐ (Policy making and decision-making process) ประชาธิปไตยประเภทนี้ ดำเนินการโดยให้ประชาชนมาชุมนุมพร้อมกันเพื่อออกเสียงลงมติในเรื่องนโยบายหรือในเรื่องต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป มติของที่ประชุมจะมีการยึดถือปฏิบัติต่อไป ตามปกติ ประชาธิปไตยประเภทนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อ ลักษณะประชากรและลักษณะของภูมิศาสตร์อำนวยให้ คือ มีประชากรน้อยและมีอาณาเขตเล็ก ตัวอย่างได้แก่ กรุงเอเธนส์ นครรัฐกรีกในสมัยเมื่อประมาณ 25 ศตวรรษมาแล้ว ซึ่งสมัยนั้น กรุงเอเธนส์เป็นนครรัฐที่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่เป็นรัฐที่มีประชากรกรีกไม่มากนักคือเทียบเท่ากับเมืองเท่านั้นและประชาชนมีการศึกษาในระดับค่อนข้างดี จึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการปกครองตนเองได้โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร แต่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจัดทำกฎหมายเอง ให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาเอง กำหนดหรือแก้ไขอัตราภาษี อนุมัติการใช้จ่ายหรือกู้ยืม กำหนดงบประมาณและกำหนดตัวหัวหน้าข้าราชการเอง เป็นต้น สำหรับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันได้แก่ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ซึ่งในบางมลรัฐ จะปกครองโดยประชาชนโดยตรง โดยใช้วิธีการที่เรียกว่า Landsgemeinden หรือ สภาประชาชนซึ่งถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐ Schwyz (Canton of Schwyz) ในปี ค.ศ.1294 โดยประชาชนของมลรัฐหรือของเมืองมาประชุมลงมติตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับส่วนรวมเองโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้แทน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> บรรพต วีระสัย, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 85

<sup>2</sup> จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2522) หน้า

### 2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน : ที่มาของแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง

แนวคิดเรื่อง "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) เกิดขึ้นจากทฤษฎีการเมืองที่กล่าวว่า "ในทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด" (absolute power of final decision) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยบุคคล หรือสิ่งสมมุติ (person or body) บุคคลหรือสิ่งสมมุตินี้จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้น บุคคลหรือสิ่งสมมุติเรียกว่า "องค์อธิปัตย์" หรือ "ผู้มีอำนาจสูงสุด" (Sovereign)<sup>3</sup>

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ ได้มีผู้คิดค้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เนื่องจากได้รับอิทธิพลในเรื่องกฎธรรมชาติและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ในสมัยนั้น ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากแนวความคิดของทฤษฎีนี้ต่อต้านต่อการปกครองของกษัตริย์โรมันที่ถือว่ากษัตริย์โรมันนั้นเป็นสมมุติเทพเป็นตัวแทนของพระเจ้า และเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักรโรมัน ต่อมาในศตวรรษที่ 17 ปรัชญาอเมริกันสำคัญชาวฝรั่งเศสชื่อ รูสโซ (Jacques Rousseau) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายธรรมชาติ ได้เสนอทฤษฎีนี้ในวรรณกรรมชื่อ "สัญญาประชาคม" เล่ม 3 โดยเขาเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามีใช้การข่มขู่บังคับ ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มีใช้พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของตั้งที่อธิบายกันมาตลอด ตัวอย่างที่ รูสโซ (Rousseau) อ้าง และเราน่ากล่าวเสมอ ๆ ก็คือ เช่น "สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนยอมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1/10,000 ดังนั้น ราษฎรแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจในลักษณะที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นผู้เลือกผู้แทนขึ้น"<sup>4</sup>

รูสโซเป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีสัญญาประชาคมให้เป็นที่มาของ "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" ซึ่งมีสาระสำคัญว่า "เพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันจริง ๆ จะต้องไม่มีองค์กรใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยปวงชนโดยตรง กับเจตนารมณ์ที่แสดงออก" ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่แสดงออกโดยประชาชนโดยตรงเท่านั้น และนับเป็นทฤษฎีที่มีอิทธิพลอย่างสูงในฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา และกลายมาเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนยุคใหม่ ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกประเทศในศตวรรษที่ 18 , 19 และ 20 นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ, การนำระบอบออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 14-15.

<sup>4</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : หจก. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2538) หน้า 132.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิทยาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 50.

สาระสำคัญของแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ก็คือ

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจของตน อันมาสู่หลักการคือ "การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง" เพราะถือว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่รูสโซ กล่าวไว้ว่า "สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรที่จะมาพรากจากประชาชนได้"
2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat impératif)<sup>6</sup>

ผลที่ตามมา 2 ประการอันเนื่องมาจากแนวคิดดังกล่าวก็คือ

ประการแรก การออกกฎหมายใดก็ตามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายฉบับนั้นจะต้องได้รับการเห็นชอบจากประชาชน มิฉะนั้นก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นห้ามผลไม่ " โดยทุกกรณีกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีก กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นห้ามผลไม่ " วิธีการของรูสโซนี้สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง (la démocratie directe) อย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในแบบของรูสโซนั้น เป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธ์ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน

ประการที่สอง สมาชิกสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิเช่นนั้นอาจถูกถอนได้โดยประชาชน สมาชิกสภาเป็นเพียงผู้แทน (les mandataires) ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชน

จากเหตุผลสองประการดังกล่าวข้างต้นในความเห็นของรูสโซ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชนเท่านั้น<sup>7</sup>

<sup>6</sup> มนตรี รูปสุวรรณ , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , หน้า 132.

<sup>7</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, " ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ , " บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 54 ตอน 4 (2541) : 175-176 .

## 2.1.2 การนำแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองสำหรับรัฐสมัยใหม่

จากหลักปรัชญาที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) จึงนำมาสู่การเกิดรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีตนครรัฐเอเธนส์ของกรีก ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงเช่นนี้ เป็นเงื่อนไขจำกัดที่รัฐสมัยใหม่ไม่สามารถจัดให้มีการปกครองเป็นอย่างเดียวกับที่นครรัฐเอเธนส์ของกรีกทำได้ เนื่องจากจำนวนประชาชนพลเมืองที่เพิ่มมากขึ้น อาณาเขตพื้นที่ชุมชนเมืองก็กว้างขวางมากขึ้น ประกอบกับภารกิจของรัฐก็สลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงขนานแท้ดังกล่าวเริ่มเสื่อมสลายและไม่ได้ได้รับความนิยมสำหรับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันนี้ การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงขนานแท้จริง ๆ มีอยู่ให้เห็นเพียงในบางรัฐเล็กๆ ของสวิสเซอร์แลนด์เท่านั้น ที่ยังให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการประชุมลงมติเลือก "Landnanes" และเลือกตั้งข้าราชการคณะหนึ่งสำหรับทำงานธุรกิจที่เป็นงานประจำที่ต้องปฏิบัติทุกวัน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยโดยตรงตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในรัฐสมัยใหม่ มีปรากฏให้เห็นในกระบวนการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในกติกการปกครองที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" ของแต่ละรัฐ ดังต่อไปนี้

### 2.1.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติทางตรง (Direct Legislation)

กระบวนการนิติบัญญัติทางตรงเป็นกระบวนการตัดสินใจโดยตรงของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ โดยการออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายประชามติ ( Ballot Proposition) เหมือนกับประชาชนนั้นเป็นผู้แทนของรัฐที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) และให้การรับรองร่างกฎหมายนั้นได้เอง (Popular referendum)<sup>8</sup> กล่าวโดยรวมแล้ว กระบวนการนิติบัญญัติทางตรงก็คือ การให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยตรงโดยการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนประชาชน แต่ต้องนำมาให้ประชาชนด้วยกันออกเสียงแสดงประชามติให้การรับรองก่อน ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติทางตรง ได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้ คือ

<sup>8</sup> David B. Magleby, *Direct Legislation : Voting on Ballot Proposition in the United States* , (The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1984) p. 1.

1. การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง ( Direct Legislation ) ได้แก่การเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายทั่วไปโดยประชาชนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน โดยตรงว่าจะรับหรือปฏิเสธโดยไม่ต้องผ่านผู้แทน

2. การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม (Indirect Legislation ) ได้แก่การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายโดยยื่นร่างกฎหมายนั้นก่อนถึงกำหนดวันประชุมสมัยสามัญของสภานิติบัญญัติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้น หากร่างกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณาของสภาฯ หรือหากสภาฯมีการแก้ไขต้นร่างกฎหมายดังกล่าวในลักษณะที่ผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายไม่อาจยอมรับได้ ผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้นอาจเข้าชื่อกันให้ได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และยื่นร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติโดยตรงว่าจะรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายนั้น

3. การออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมาย ( Popular referendum ) ประชาชนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนว่าจะรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่ออกโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ หากประชาชนเหล่านี้เป็นผู้เข้าชื่อกันเสนอให้สภาฯพิจารณา หลังจากสมัยประชุมสภาฯเลื่อนออกไป ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกันโดยต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดและภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มีการนำร่างกฎหมายนั้นมาออกเสียงลงประชามติ ซึ่งร่างกฎหมายนี้จะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการออกเสียงลงประชามติให้การรับรองร่างกฎหมายนั้นก่อน

4. ร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้แทนประชาชน ( Proposition submitted by the legislature ) สมาชิกสภานิติบัญญัติอาจเสนอร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ, เรื่องเกี่ยวกับพันธบัตร หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ทั้งโดยความสมัครใจและโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการเข้าชื่อของประชาชน

จะเห็นได้ว่า วิธีการในการจัดทำกฎหมายโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติทางตรงดังกล่าวนี้ ดำเนินการ โดยผ่านกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง 2 รูปแบบ คือ

- (1). การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และ
- (2). การออกเสียงแสดงประชามติ ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย(Referendum)และการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)<sup>9</sup>

คือ กระบวนการจัดทำกฎหมายซึ่งริเริ่มเสนอโดยประชาชน สามารถกระทำได้ 2 วิธี ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมดัง ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ก. ที่มาและแนวคิดในการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative)

โดยปกติแล้ว ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเป็นหลักขั้นพื้นฐานว่า สิทธิอำนาจการบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นสิทธิพื้นฐานของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกระบวนการนี้อาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้แล้วแต่แบบธรรมเนียมของแต่ละประเทศ<sup>10</sup> อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนได้ เพราะโดยพื้นฐานของความเป็นจริง ผู้แทนประชาชนที่ทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้นอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับทั้งตนเองและพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทำให้กฎหมายที่ออกมาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือวุ่นวายขึ้นได้ จึงได้มีการนำรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาเสริมข้อบกพร่องดังกล่าว โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายด้วยตนเองได้โดยตรง ( Initiative ) แต่ร่างกฎหมายนี้จะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อผ่านกระบวนการออกเสียงแสดงประชามติด้วยคะแนนเสียงส่วนมากของประชาชนให้ความเห็นชอบเสียก่อน ( Popular referendum )

ข. ประวัติความเป็นมาและการบังคับใช้ระบบการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ถือกันว่ามีมาตั้งแต่สมัยเอเธนส์แล้ว โดยการที่ประชาชนมาร่วมประชุมกันเสนอและออกเสียงรับรองกฎหมายเพื่อบังคับใช้ จนมาถึงยุคศตวรรษที่ 12-13 ก็ได้เริ่มนำมาใช้ในรัฐของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ต่อมาในปี ค.ศ.1640 เริ่มนำมาใช้ในการประชุมระดับเมืองเล็กในรัฐนิวอิงแลนด์ของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า " town meeting" เพื่อการจัดทำกฎหมายออกมาบังคับใช้ ต่อมาเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติเพิ่มมากขึ้น เช่น การนำรัฐธรรมนูญของรัฐบับแก๊วไปปรับปรุงมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ

<sup>9</sup> David B. Magleby , เรื่องเดียวกัน , เพิ่งอ้าง , หน้า 35-36

<sup>10</sup> อรพิน ผลสุวรรณศรี สบายรูป , ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน , (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2538 ), หน้า 18.

ของมลรัฐแมสซาชูเซตในปี ค.ศ.1778 , การออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ในปี ค.ศ. 1778 เป็นต้น นอกจากนี้ บางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ยังบัญญัติให้นำรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแล้ว มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนจะผ่านเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในรัฐต่อไป เช่น รัฐคอนเนคติกัต ในปี ค.ศ. 1818 , รัฐไอโอวาและ เท็กซัส ในปี ค.ศ. 1845 , รัฐวิสคอนซิน ในปี ค.ศ. 1846 , รัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี ค.ศ. 1856 และก่อนถึง ค.ศ. 1850 ก็กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่า ก่อนจะยอมรับรัฐใดเข้ามารวมเป็นรัฐในสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน<sup>11</sup> และต่อมารัฐต่าง ๆ ก็เริ่มที่จะให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมากขึ้น<sup>12</sup> ประเด็นน่าสนใจที่นำมาเสนอเป็นร่างกฎหมายให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (Popular referendum ) ได้แก่ การลดภาษี, การจำกัดพื้นที่สูบบุหรี่ , การห้ามให้การส่งเสริมพวกกรักร่วมเพศในโรงเรียนของรัฐ และการยุติอาวุธนิวเคลียร์<sup>13</sup>

ก. สาระสำคัญของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน

โดยทั่วไป ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้โดยวิธีการต่อไปนี้

1. ประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้เข้าชื่อกันเพื่อเรียกร้องขอให้ดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการออกกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการ

2. ประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายแล้วให้ประชาชนออกเสียงโดยตรงว่าจะรับร่างกฎหมายที่ร่างขึ้นมาหรือไม่ แล้วจึงส่งให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป

จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น มีความชัดเจนว่าประชาชนได้ใช้สิทธิโดยสมบูรณ์ เพราะประชาชนเป็นทั้งผู้ทำข้อเสนอเองคือร่างกฎหมายที่

<sup>11</sup> Thomas E.Cronin , Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum and Recall. (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1989), p. 41.

<sup>12</sup> Ibid.,p.42.

<sup>13</sup> David B. Magleby ,Direct legislation, p. 5.



เสนอมา และยอมรับตามข้อเสนอ นั้นเพราะต้องมีการออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายที่เสนอด้วย

สำหรับเงื่อนไขการใช้สิทธิ รูปแบบและกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายนั้นก็แตกต่างกันออกไปตามแต่บทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละรัฐแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสวีเดน ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวีเดนและในกฎหมายอีกหลายฉบับ ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ทั้งกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญ ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ โดยในระดับประเทศนั้น ให้ประชาชนจำนวน 100,000 คน ขึ้นไป เข้าชื่อร่วมกันในแบบฟอร์มที่กำหนดเพื่อเป็นผู้ริเริ่มก่อนการ โดยต้องรวบรวมรายชื่อผู้ริเริ่มก่อนการให้ได้ภายใน 90 วัน เพื่อจัดส่งให้รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะต้องนำมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติก่อนว่าสมควรจะทำตามที่ประชาชนจำนวนมากว่า 100,000 คนนั้น ร้องขอหรือไม่ หากผลการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ ปรากฏออกมาว่า ประชาชนทั่วไปเทศมีเสียงข้างมากเห็นชอบด้วย รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้ในระดับมลรัฐเท่านั้น โดยผู้ริเริ่มก่อนการจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดต้องจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขทั้งส่วนเดิมและส่วนที่มีการแก้ไขใหม่ยื่นเสนอต่อผู้ว่าการมลรัฐ จากนั้นก็ต้องหาจำนวนผู้ลงลายมือชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายที่ยื่นไปนั้น ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่จะได้นำร่างกฎหมายนั้นเสนอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้นต่อไปหรือไม่

ในรัฐธรรมนูญอิตาลีฉบับปัจจุบัน ที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการเป็นผู้ริเริ่มเสนอขอปรับปรุงกฎหมายได้เช่นเดียวกัน ดังนี้

- มาตรา 71 ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ไม่ผูกพันว่ารัฐจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวตามความต้องการของประชาชน วิธีการนี้ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ก็เพียงการเสนอเท่านั้น เพราะไม่ได้บัญญัติบังคับให้ต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อน และเมื่อประชาชนเสนอร่างกฎหมายไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่สภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว หากสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ก็ไม่ต้องพิจารณาก็ได้

- มาตรา 75 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนหรือสภาของภาคตั้งแต่ 5 สภาขึ้นไป เข้าชื่อกันให้ยกเลิกกฎหมายบางฉบับ ทั้งหมด

หรือแต่บางส่วนก็ได้ เมื่อประชาชนหรือสภาเข้าชื่อกันครบตามจำนวนแล้ว ก็จะต้องนำข้อเสนอดังกล่าว มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนว่าสมควรจะดำเนินการตามที่มีผู้ร้องขอหรือไม่

ในประเทศอัลบาเนีย มาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติให้ สิทธิประชาชนจำนวน 20,000 คน (1% ของประชากรทั้งหมด) มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ ปัจจุบันนี้ ยังไม่มีการใช้สิทธินี้<sup>14</sup>

และในประเทศโรมาเนีย รัฐธรรมนูญมาตรา 73 ก็บัญญัติให้ประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน จำนวนอย่างน้อย 250,000 คน (จากจำนวนอย่างน้อยที่สุด 1/4 ของแต่ละ จังหวัด) มีสิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่ก็ไม่เคยมีการใช้สิทธิที่ว่่านี้เลย<sup>15</sup>

## (2) การออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ฝ่ายปกครองได้ถามมา หรือมีการร้องขอให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือความสมัครใจซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ฝ่ายปกครองกำลังเผชิญอยู่ และยังไม่สามารถตัดสินใจว่าจะใช้มาตรการอย่างใดที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้<sup>16</sup>

จึงพอจะให้ความหมายของประชามติได้ว่า ประชามติ คือกระแสความคิดเห็นที่เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มชนมีปฏิกริยา หรือเห็นพ้องต้องกันในเรื่องหนึ่งสิ่งใด กลุ่มคนดังกล่าวนี้ อาจจะมีหลายกลุ่มก็ได้ ความคิดเห็นที่คล้าย ๆ กันของบุคคลหลายกลุ่มรวมกันเข้าเกิดเป็นประชามติ<sup>17</sup> ซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ถือว่าประชามติเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรับฟัง ทั้งนี้เพื่อให้กิจการที่รัฐบาลกำลังทำอยู่หรือริเริ่มดำเนินการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน หรือประชาชนเห็นดีเห็นชอบด้วย รัฐบาลอาจใช้ประชามติเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาที่ขัดแย้งกันโดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินวินิจฉัย โดยอาศัยประชามติเป็นแนวทางปรับปรุงงานตามโครงการต่าง ๆ

<sup>14</sup> <http://www.iandrinstute.org/> as of Oct 30, 2000

<sup>15</sup> <http://www Iandrinstute.org/> 30/10/00

<sup>16</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ, (กรุงเทพมหานคร : หจก.จिरรัชการพิมพ์, 2541 ) บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 54 ตอน 4 หน้า 179.

<sup>17</sup> อุทัย หิรัญโต , รัฐศาสตร์ประยุกต์ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2519) หน้า 71.

การบริหารงานของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อคนเป็นจำนวนมากนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของคนหมู่มาก และรัฐบาลต้องพยายามสดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าหากทำได้ ควรจัดให้มีการวัดประชามติเป็นครั้งคราวก็จะเป็นการดี การบริหารงานของรัฐควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเห็นดีเห็นชอบของประชาชนส่วนรวม โดยถือประชามติเป็นแนวทาง<sup>18</sup>

### ก. ประวัติความเป็นมา ที่มาแนวคิดระบบการออกเสียงแสดงประชามติ

ย้อนหลังไปคูประวัติศาสตร์ทางการเมือง จะเห็นว่ามีการให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องกิจการสาธารณะในนครรัฐกรีก และการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite) ในโรม ก่อนที่จะขาดช่วงไปถึง 1,500 ปี และกลับมาปรากฏตัวอีกครั้งในยุโรป ซึ่งขณะนั้น ยังไม่มีแนวความคิดเป็นที่ยุติว่าควรจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติแน่นอนหรือไม่ แต่มีนักปราชญ์หลายท่านที่มีความคิดไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าประชาชนไม่มีความจำเป็นที่จะออกเสียงแสดงประชามติเพราะว่าประชาชนได้มอบอำนาจของตนเองในการทำหน้าที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้แก่ผู้แทนของตนแล้ว ควรที่จะปล่อยให้ผู้แทนของตนได้ทำหน้าที่ดังกล่าวในนามประชาชน ต่อมาแนวคิดนี้ก็เริ่มเสื่อม จึงมีแนวความคิดใหม่เข้ามาแทนที่ว่า ควรที่จะจัดให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการออกเสียงแสดงประชามติต่อกิจการหรืองานใด ๆ ที่ตัวแทนของตนได้กระทำลงไปเพราะตัวแทนของประชาชนอาจจะใช้อำนาจนั้นอย่างไม่ถูกต้องหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ เป็นการกระทำที่ไม่สมต่อเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มอบอำนาจให้ กระบวนการออกเสียงแสดงประชามตินี้จะเป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริม " ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน" ในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน อันเป็นกลไกหนึ่งก็คือว่าเป็นเครื่องมือของระบอบประชาธิปไตยโดยตรงซึ่งทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้กลับมาที่ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง

ในช่วงแรกนั้น วัตถุประสงค์ของการออกเสียงแสดงประชามติก็เพื่อชักจูงประชาชนและรัฐ เข้าหากันด้วยกระบวนการดังกล่าวนี้เอง ย่อมจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองดีขึ้นและในกรณีที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย จะสามารถเลือกแนวทางได้อย่างถูกต้อง<sup>19</sup> และแม้ว่าการออกเสียงแสดงประชามติจะมีพัฒนาการที่ค่อนข้างช้าแต่ก็มีหลักฐานว่าค่อย ๆ เติบโตไปพร้อมกับการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ทั่วโลกในขณะนี้

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 73.

<sup>19</sup> ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ , การนำระบอบออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) , หน้า 20-21.

ข. สาระและการบังคับใช้ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ

การออกเสียงแสดงประชามติ 3 ลักษณะ คือ

1. การลงประชามติแบบขอคำปรึกษา เป็นรูปแบบของการปรึกษาที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับเชิญมาเพื่อแสดงความคิดเห็น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงมหาชน (La volonte populaire) ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถมาโต้แย้งได้

2. การลงประชามติแบบหาแนวทาง การลงประชามติแบบนี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานของคำตอบที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วโดยประชาชนไม่มีโอกาสให้คำตอบนอกเหนือจากคำตอบที่ได้กำหนดไว้แล้ว

3. การลงประชามติแบบทำคำตัดสินใจ<sup>20</sup>

ในทางการเมืองการปกครอง มีการนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ คือ

ก. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือต่อเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญของประชาชน (Referendum) นำมาใช้ในหลายกรณี ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐนั้น ๆ

สำหรับการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายนั้น สามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ

1. การออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมาย ( Popular referendum ) ประชาชนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนว่าจะรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่ออกโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติหากประชาชนเหล่านี้เป็นผู้เข้าชื่อกันเสนอให้สภาฯพิจารณา หลังจากสมัยประชุมสภาฯ เลื่อนออกไป ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกันโดยต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดและภายใน

<sup>20</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ, (กรุงเทพฯ: หจก.จิวรัชการพิมพ์, 2541) , บทบัญญัติ เล่มที่ 54 ตอน 4 หน้า 179-180.

เวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มีการนำร่างกฎหมายนั้นมาออกเสียงลงประชามติ ซึ่งร่างกฎหมายนี้จะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการออกเสียงลงประชามติให้การรับรองร่างกฎหมายนั้นก่อน

2. การออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้แทนประชาชน ( Proposition submitted by the legislature ) สมาชิกสภานิติบัญญัติอาจเสนอร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ, เรื่องเกี่ยวกับพันชั้ตร หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย แล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ทั้งโดยความสมัครใจและโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการเข้าชื่อของประชาชน

การออกเสียงแสดงประชามติในยุคแรก ๆ นั้น เป็นการออกเสียงเพื่อการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ เช่น ในตอนต้นปี ค.ศ.1552 พลเมืองของแคว้น Metz, Toul และ Verdun ได้ลงคะแนนเพื่อให้คงความเป็นดินแดนของฝรั่งเศสไว้ และมีอีกหลายครั้งในปี ค.ศ. 1790 และ อีก 2 ครั้ง ในปี ค.ศ.1860 ที่พลเมืองในอีกหลายแคว้นลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการผนวกดินแดนกับฝรั่งเศส เช่นเดียวกับในประเทศอิตาลี ที่จัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในปี ค.ศ.1860 เพื่อให้ดินแดนในหลายจังหวัดกำหนดอนาคตของประเทศตัวเอง นอกจากนี้ ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ก็ได้มีการออกเสียงแสดงประชามติครั้งแรกในปี ค.ศ.1449 เมื่อรัฐบาลแห่งเบิร์น (ขณะนั้นเป็นรัฐอิสระของสวิสเซอร์แลนด์) ขอความเห็นชอบจากประชาชนเพื่อขอนำเงินภาษีพิเศษไปจ่ายหนี้ที่เกิดขึ้นจากสงครามครั้งก่อน ๆ <sup>21</sup>

สำหรับรูปแบบและเงื่อนไขการออกเสียงแสดงประชามตินั้น ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งจนถึงขณะนี้ ระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในบรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในฐานะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพทางหนึ่งของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่เหลืออยู่ในปัจจุบัน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

### 1. การออกเสียงแสดงประชามติในยุโรป<sup>22</sup>

บางประเทศในทวีปยุโรป ให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติได้เอง โดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น

<sup>21</sup> John T. Raurke ,Richard P. Hiskes , Cyrus Evnesto Zirakazleh , : Direct Democracy And International Politics, (Lynne Rienner Publishers Inc, 1992), P.31-32.

<sup>22</sup> <http://www. iandrinstute.org/> as of oct. 30, 2000

- ฮังการี กำหนดไว้ในมาตรา 28 C(2) ให้มีการออกเสียงแสดงประชามติในระดับชาติได้โดยการริเริ่มของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เข้าชื่อกันอย่างน้อย 200,000 คน นอกจากนี้รัฐบาลอาจสั่งให้มีการออกเสียงแสดงประชามติระดับชาติได้โดยการเสนอของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ, รัฐบาล, โดยสมาชิกของรัฐสภา จำนวน 1 ใน 3 หรือ โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวน 100,000 คน ตามมาตรา 28 C(4) ทั้งนี้ คาดว่าปัญหาหนึ่งที่จะมีการออกเสียงแสดงประชามติก็คือการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (EU)

- โปรตุเกส เพิ่งมีระบบการออกเสียงแสดงประชามติในปี ค.ศ. 1997 นี้เอง โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 115 ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวนมาก กว่าครึ่งของผู้มีสิทธิที่มีชื่อในทะเบียนสำมะโนประชากรริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงลงคะแนนประชามติได้

- โรมาเนีย รัฐธรรมนูญมาตรา 147 บัญญัติให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องนำมาออกเสียงแสดงประชามติโดย มาตรา 146 ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวน 500,000 คน(จากจำนวนอย่างน้อยที่สุด 1/2 ของแต่ละจังหวัด) ริเริ่มเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือจำนวนอย่างน้อย 250,000 คน (จากจำนวนอย่างน้อยที่สุด 1/4 ของแต่ละจังหวัด) ตามมาตรา 73 ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่ก็ไม่เคยมีการใช้สิทธิที่ว่านี้เลย แต่เคยมีการออกเสียงแสดงประชามติเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาแล้ว 1 ครั้ง ในปี ค.ศ.1991

แต่รัฐธรรมนูญของบางประเทศ ก็ไม่ได้ให้สิทธิประชาชนริเริ่มการออกเสียงแสดงประชามติได้เอง เช่น

- สเปน มาตรา 167 กำหนดว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาให้ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ให้ความเห็นชอบเสียก่อน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 10 ร้องขอให้มีการเสนอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือโดยการริเริ่มของนายกรัฐมนตรีโดยการปรึกษารื้อกับรัฐสภา ตามมาตรา 92.1

- กรีซ มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาออกเสียงแสดงประชามติ โดยการริเริ่มของประธานาธิบดี หลังจากการหารือกับรัฐบาลแล้ว และต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนมากของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนตามมาตรา 44.2

- รัสเซีย มาตรา 112 บัญญัติว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ โดยมาตรา 84 ให้สิทธิประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา ยังไม่มีการออกเสียงแสดงประชามติใด ๆ เลย

- สวีเดน มาตรา 4 หมวดที่ 7 ของรัฐธรรมนูญ ให้สิทธิแก่เสียงส่วนมากของสมาชิกสภา Riksdagen ในการริเริ่มเสนอให้มีการแสดงประชามติในเรื่องใด ๆ และสมาชิก 1 ใน 10 ของรัฐสภาสามารถเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ โดยนำมาให้ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนออกเสียงแสดงประชามติ ตามมาตรา 115 หมวดที่ 8 และในปี ค.ศ.2001 ที่จะถึงนี้ จะมีการออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสกุลเงินเดียวของชาวยุโรป

## 2. การออกเสียงแสดงประชามติในอเมริกาใต้<sup>23</sup>

- เอกวาดอร์ มีความเคลื่อนไหวล่าสุดในปีนี้อเอง เมื่อประชาชนจำนวน 1,000,000 คนเข้าชื่อกันเสนอต่อประธานศาลเลือกตั้งสูงสุด ( Supreme Electoral Tribunal) เพื่อให้ประชาชน 12.4 ล้านคนในประเทศได้ออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ 6 เรื่อง เช่น ควรจะแปรรูปกิจการของรัฐหรือไม่, ควรจะจ่ายเงินหนี้เงินกู้ต่างประเทศหรือไม่, ควรจะให้สหรัฐอเมริกาถอนกำลังทหารออกไปจากฐานทัพอากาศที่เมือง Manta หรือไม่, ควรจะยุบสภาองเกรสหรือไม่, ควรจะใช้จ่ายเงินดอลลาร์สหรัฐเป็นเงินสกุลหลักของประเทศหรือไม่ ฯลฯ

ทั้งนี้ ศาลเลือกตั้งสูงสุดจะเป็นผู้ตรวจสอบตามกฎเกณฑ์การเข้าชื่อของประชาชนและการจัดงบประมาณสำหรับการจัดทำประชามติดังกล่าว

## 3. การออกเสียงแสดงประชามติในเอเชีย<sup>24</sup>

- ญี่ปุ่น กฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1996 ที่เมือง Maki จังหวัด Niigata เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ ซึ่งมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนมาลงคะแนนมากกว่า 88% และเกือบ 60% ของจำนวนนี้ ออกเสียงคัดค้านโครงการก่อสร้างดังกล่าว และในปีเดียวกันนี้ บนเกาะโอกินาวา ก็มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับการลดขนาดของ

<sup>23</sup> <http://www.inadrinstitute.org/> as of Oct. 30,2000

<sup>24</sup> <http://www.iandrinate.org/> As of Oct. 30, 2000

ฐานทัพของสหรัฐอเมริกา ที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน ซึ่งประชาชน 60% มาออกเสียงลงคะแนน และในจำนวนนี้ 89% ลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อการลดขนาดของฐานทัพลง

ในปี ค.ศ. 1997 มีการออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องโครงการก่อสร้างสถานที่กำจัดของเสียของรัฐบาลในเขตชนบท คือที่เมือง Mitake จังหวัด Gifu , เมือง Miyasaki , ในเมือง Okayama และ ใน Miyagi จังหวัด Chiba ผลปรากฏว่า มีผู้มาออกเสียงแสดงประชามติสูงที่สุดคิดเป็น 91.6% ซึ่งในจำนวนนี้ 98% ออกเสียงคัดค้านโครงการก่อสร้างดังกล่าว

และในปี ค.ศ.2000 นี้ มีการออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการก่อสร้างเขื่อนกันแม่น้ำในเมือง Yoshinogawa ซึ่งปรากฏผลว่า ประชาชนจำนวน 55% มาออกเสียงลงคะแนน และในจำนวนนี้ 90.1% ออกเสียงคัดค้านโครงการก่อสร้างดังกล่าวเช่นกัน

ในญี่ปุ่น ประชาชนมีสิทธิเสนอแก้ไขปรับปรุง , ยกเลิก หรือ บังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนจำนวนอย่างน้อย 1/50 เข้าชื่อกัน หรือในการถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือยุบสภา ประชาชนอย่างน้อย 1/3 ต้องเข้าชื่อกัน และต้องได้รับการรับรองจากเสียงส่วนใหญ่ในการออกเสียงแสดงประชามตินั้นด้วย

จนถึงปี ค.ศ. 1999 มีการเสนอต่อสภาท้องถิ่นให้จัดการออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องต่าง จำนวน 118 เรื่อง ในจำนวนนี้ 80% เป็นการเสนอให้ออกเสียงแสดงประชามติรับรองร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชน แต่ก็มีกฎหมายเพียง 7 ฉบับเท่านั้นที่ผ่านการรับรอง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### ตารางที่ 1

การออกเสียงแสดงประชามติโดยการริเริ่มของประชาชนซึ่งประสบผลสำเร็จแล้ว<sup>25</sup>

	สถานที่	วันที่	เรื่อง	อัตราการออกเสียง (%)	เห็นด้วย (%)	ไม่เห็นด้วย (%)
1.	Maki, Niigata	4/8/96	การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์	88.29	38.55	60.86
2.	เกาะ Okinawa	8/9/96	การลดขนาดฐานทัพของสหรัฐฯ	59.53	89.09	8.54
3.	Mitake, Gifu	22/6/97	การก่อสร้างสถานที่กำจัดของเสีย	87.50	18.75	79.65
4.	,Miyasaki	16/11/97	การก่อสร้างสถานที่กำจัดของเสีย	75.86	40.17	58.6
5.	Nago, Okinawa	21/12/97	การก่อสร้างลานขึ้นลง ฮ.ของกองทัพสหรัฐฯ	82.45	8.14 37.19 มีเงื่อนไข	51.6 1.22 มีเงื่อนไข
6.	Okayama	8/2898	การก่อสร้างสถานที่กำจัดของเสีย	91.65	1.775	97.91
7.	Shiraishi, Miyaki	14/6/98	การก่อสร้างสถานที่กำจัดของเสีย	70.39	3.77	94.44
8.	Umikami, Chiba	30/8/98	การก่อสร้างสถานที่กำจัดของเสีย	87.31	1.68	97.58
9.	Konakai, Nagasaki	4/7/99	การก่อสร้างและขยายเวลาขุดหิน	67.75	50.39 (ก่อสร้าง) 51.90 (ต่อเวลา)	44.97 (ก่อสร้าง) 43.38 (ต่อเวลา)
10.	Tokushima	23/1/00	การก่อสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำใหม่	54.995	9.86	90.14

#### ข. การออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล (Plebiscite)

เป็นการออกเสียงแสดงประชามติอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการร้องขอให้ประชาชนลงคะแนนเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเกี่ยวกับหลักการอย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลนั้น ๆ เสนอขึ้นมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือการขอให้ประชาชนแสดงความไว้วางใจในตัวบุคคลใดหรือให้ความเห็นรับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น

<sup>25</sup> <http://www.iandrinstute.org/> As of Oct. 30, 2000

มีหลายประเทศในยุโรปที่นำระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคลมาใช้อย่างแพร่หลาย เช่น สเปนในยุคของนายพลฟรังโก , ซิติ ในยุคของปีโนเชต์ หรือ ในอัลจีเรีย<sup>26</sup> นอกจากนี้ ในอิตาลี ก็มีการจัดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองรายชื่อผู้แทนที่รัฐบาลเสนอชื่อไป ในฝรั่งเศสสมัยนโปเลียน เคยมีการจัดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงรับรองให้ตนเองเป็นกงสุลตลอดชีพ , การให้ประชาชนลงมติให้มีการสืบราชสันตติวงศ์จักรพรรดิจากผู้สืบสกุลของนโปเลียน , การขอให้ประชาชนให้ความเห็นชอบกับการทำรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสาธารณรัฐมาเป็นระบอบที่มีกษัตริย์ปกครอง ฯลฯ

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคลมากและบ่อยครั้ง ซึ่งแท้จริงแล้วก็มีความหมายว่าประชาชนที่ถูกเรียกให้มาลงคะแนนนั้น มักจะถูกจำกัดทางเลือกไม่ให้ลงคะแนนเป็นอย่างอื่นนอกจากลงคะแนนให้ความเห็นชอบกับบุคคลหรือการกระทำของบุคคลนั้นเสมอ โดยการชักจูงหรือจูงใจด้วยการโฆษณาชวนเชื่อต่าง ๆ นานา หรือการเอาปัญหาอื่นหรือเรื่องอื่น ๆ หลายเรื่องมาผนวกกันไว้ให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในคราวเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการลงคะแนนของประชาชน ซึ่งเป็นวิธีการทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจจะอยู่ในอำนาจต่อไปได้โดยอาศัยการรับรองของประชาชนจากคะแนนที่ลงให้

โดยวัตถุประสงค์เช่นนี้ จึงทำให้การลงประชามติต่อตัวบุคคลแตกต่างจากระบบการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือเรื่องที่สำคัญ ๆ (Referendum) อย่างเห็นได้ชัด เพราะการออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวไม่เน้นที่ตัวบุคคลหรือหลักการหรือการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการขอความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นหรือได้บัญญัติขึ้นแล้ว หรือต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประชาชนอย่างยิ่ง ซึ่งในปัจจุบันนี้ ไม่มีการนำระบบออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคลมาใช้อีกแล้ว เนื่องจากวัตถุประสงค์และวิธีการของระบบที่จำกัดทางเลือกในการลงคะแนนออกเสียงของประชาชน ทำให้ผลที่ตามมามีความคลาดเคลื่อนจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน จึงไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่อีก

<sup>26</sup> <http://www.aceproject.org/main/> as of Nov.15,2000

### 2.1.2.2 การถอดถอนผู้แทนประชาชน (Recall)

เป็นกลไกอีกรูปแบบหนึ่งของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถถอดถอนบุคคลผู้ที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้แทนหรือดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ อันเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจของประชาชนต่อตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไป ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน จึงสามารถถูกยกเลิกสถานภาพโดยประชาชนได้

ระบบการถอดถอนผู้แทนนี้ เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยนครรัฐเอเธนส์ของกรีกสมัยโบราณ ซึ่งประชาชนเอเธนส์มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทน ขณะเดียวกันก็มีสิทธิควบคุมผู้แทนที่ตนเลือกได้โดยการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงขับผู้แทนคนนั้นออกไปจากรัฐเป็นเวลา 10 ปี<sup>27</sup>

การบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ไม่ต้องรอนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงจะกำจัดผู้แทนประชาชนที่ไร้ความสามารถ ทุจริต ไม่ทำงาน หรือไม่รับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจึงต้องระวังในเรื่องความสุจริตและการมีความรับผิดชอบ การถอดถอนผู้แทนจึงเป็นการบรรเทาความบกพร่องอันเกิดจากระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนได้ทางหนึ่ง<sup>28</sup>

สำหรับรัฐสมัยใหม่บางรัฐ ที่มีระบบการถอดถอนผู้แทนทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นที่อยู่ในขณะนี้ เช่น สวิสเซอร์แลนด์ และ สหรัฐอเมริกา

#### การถอดถอนผู้แทนประชาชนในสหรัฐอเมริกา<sup>29</sup>

รัฐธรรมนูญและกฎหมายของ 26 มลรัฐในสหรัฐอเมริกา บัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับรัฐบาลมลรัฐและระดับท้องถิ่นของมลรัฐได้ ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่นั้น เช่น สมาชิก

<sup>27</sup> Thomas E.Cronin, *Direct Democracy : the politic of initiative, referendum and recall*, p.125-128.

<sup>28</sup> Ibid.,p133.

<sup>29</sup> <http://www.aceproject.org/main/> as of Nov. 15, 2000

สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา , เจ้าหน้าที่ระดับสูงของมลรัฐ เช่น ผู้ว่าการมลรัฐ, อัยการสูงสุด , เลขานุการแห่งมลรัฐ (secretary of state) และ ผู้พิพากษาทั้งในศาลสูง, ศาลอุทธรณ์ และศาลท้องถิ่น ฯลฯ มี 6 มลรัฐ ที่ยกเว้นการถอดถอนผู้พิพากษาจากตำแหน่ง , 7 มลรัฐ ที่อนุญาตให้ประชาชนใช้สิทธิถอดถอนได้เพียง 1 ครั้งในระหว่างการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่นั้น และอีก 3 มลรัฐ อนุญาตให้ประชาชนใช้สิทธิถอดถอนได้ 2 ครั้ง หากผู้เสนอถอดถอนนั้นชดใช้เงินคืนให้แก่รัฐสำหรับค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไปในกระบวนการถอดถอนครั้งแรก แต่เกือบทุกมลรัฐจะห้ามถอดถอนผู้แทนประชาชนในระหว่าง 2 ถึง 12 เดือนแรกของการดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ใน 5 มลรัฐยังห้ามการถอดถอนในระหว่าง 180 วันสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งด้วย และตามปกติแล้ว ประชาชนจะใช้สิทธิถอดถอนได้ก็แต่เฉพาะผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปดำรงตำแหน่งเท่านั้น ยกเว้นในมลรัฐ Montana ที่ยอมให้ประชาชนใช้สิทธิถอดถอนเจ้าหน้าที่ประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ด้วย

โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการถอดถอนผู้แทนจะเริ่มจากการที่ประชาชน อย่างน้อย 10 คน เข้าชื่อกันเสนอชื่อผู้ที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งยื่นต่อเลขานุการแห่งมลรัฐ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นพร้อมด้วยหนังสือแจ้งความจำนงค์ที่จะเสนอคำร้องขอถอดถอนผู้แทนต่อประชาชนและเมื่อเลขานุการแห่งมลรัฐหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้จัดพิมพ์คำร้องเป็นทางการแล้ว ก็จะทำให้ผู้ยื่นเรื่องเสนอถอดถอนผู้แทนนำไปให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อกัน ซึ่งอย่างน้อยต้องให้ได้รายชื่อ 25%ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด

และแม้ว่าจะได้จำนวนรายชื่อตามที่กฎหมายต้องการแล้ว แต่ใน 8 มลรัฐ ก็กำหนดว่าไม่ต้องดำเนินการถอดถอนก็ได้หากผู้แทนที่ถูกเสนอชื่อถอดถอนนั้น ลาออกจากตำแหน่งภายใน 5 วัน หรือ 10 วัน นับจากวันที่มีการรับรองความถูกต้องของจำนวนรายชื่อ

ผู้แทนที่ถูกถอดถอนโดยการลงประชามติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนนั้น อาจได้รับเลือกกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการลงคะแนนเสียงที่เหนือกว่าได้อีก ดังนั้น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจึงบัญญัติไม่ให้ผู้แทนนั้นมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งอีกหากถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามกระบวนการถอดถอนที่สมบูรณ์ ยิ่งกว่านั้น ยังกำหนดเพิ่มเติมไม่ให้แต่งตั้งผู้แทนที่ลาออกจากตำแหน่งไปแล้ว มาดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งที่คล้ายกันในระยะเวลา 2 ปี

### รูปแบบการถอดถอนผู้แทนในมลรัฐ Minnesota<sup>30</sup>

1. เริ่มต้นจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างน้อย 25 คน ที่ต้องการถอดถอนผู้แทนประชาชนออกจากตำแหน่ง ต้องยื่นคำร้องขอเสนอให้มีการถอดถอนนั้นต่อเลขาธิการของมลรัฐ (Secretary of State) โดยระบุถึงพฤติกรรมการกระทำที่เป็นเหตุให้สามารถถอดถอนผู้แทนนั้นได้
2. เลขาธิการแห่งมลรัฐจะต้องนำคำร้องขอดังกล่าวเสนอต่อศาลสูงสุดแห่งมลรัฐ Minnesota เพื่อให้ศาลทำการไต่สวนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยื่นคำร้องขอนำพยานหลักฐานเข้ามาแสดงเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาตามคำร้องว่าเป็นความจริง หากศาลเห็นว่าคำร้องขอดังกล่าวได้มาตรฐาน ก็จะมีคำสั่งให้เลขาธิการของมลรัฐดำเนินการเสนอคำร้องขอนั้นต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน
3. คำร้องเสนอถอดถอนผู้แทนนั้น ต้องให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ซึ่งผู้แทนนั้นปฏิบัติงานอยู่ลงชื่อและอย่างน้อยต้องมี จำนวนรายชื่อ ไม่น้อยกว่า 25 % ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนสูงสุดสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด
4. เลขาธิการแห่งมลรัฐจะต้องทบทวนคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้แทนและตรวจสอบให้แน่ใจได้ว่ามีจำนวนรายชื่อประชาชนครบตามที่กฎหมายกำหนด
5. เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าจำนวนรายชื่อครบ เลขาธิการแห่งมลรัฐจะต้องแจ้งให้คู่อริและผู้ว่าการมลรัฐทราบเพื่อให้ผู้ว่าการมลรัฐกำหนดการลงคะแนนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนถอดถอนผู้แทน และภายใน 5 วัน นับแต่ได้รับแจ้ง ผู้ว่าการมลรัฐจะต้องประกาศวันออกเสียงลงคะแนนถอดถอนผู้แทน เว้นแต่ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนนั้น จะเหลือไม่ถึง 6 เดือน กล่าวคือ จะกำหนดให้มีการถอดถอนผู้แทนนั้นในช่วงสัปดาห์แรกของเดือนกรกฎาคมในปีที่ผู้แทนคนนั้นถึงคราวที่จะต้องเลือกตั้งอีกในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายนไม่ได้
6. ผู้แทนจะถูกประชาชนถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยคะแนนเสียงส่วนมาก และเมื่อถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยกระบวนการนี้แล้ว หรือหากลาออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่มีการเสนอคำร้องขอถอดถอนต่อประชาชนแล้ว ผู้แทนคนนั้นจะไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งใด ๆ ได้อีก

สำหรับการถอดถอนผู้แทนในรัฐอื่น ๆ อีก 22 รัฐ จะมีรูปแบบและเงื่อนไขการดำเนินการถอดถอนที่ แตกต่างกันไปตามแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ จะกำหนด ตัวอย่างเช่น

<sup>30</sup> <http://www.house.leg.state.mn.us/> as of November 17,2000 : Information Brief, Minnesota House of Representatives, Research Department , Revised : October 1996.

- บางมลรัฐ ไม่ใช้กระบวนการถอดถอนเช่นนี้กับผู้แทนที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา เช่น รัฐ Washington , Michigan , Kansas , Louisiana , Alaska , Idaho เป็นต้น ส่วนรัฐที่สามารถถอดถอนผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ นอกจากรัฐ Minnesota แล้วก็มีรัฐ Arizona California, Colorado , Georgia, Montana , Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon และ Wisconsin เป็นต้น

- บางมลรัฐต้องกำหนดให้ระบุข้อหาที่จะถอดถอนให้ชัดเจนลงไปเลยว่า ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปในคำร้องขอเสนอถอดถอน (Petition) เช่น กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงในขณะที่ดำรงตำแหน่ง หรือต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดทางอาญาเป็นกรณีร้ายแรง ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนผู้แทน เช่นระบบของรัฐ Minnesota หรือต้องระบุให้ชัดเจนว่าผู้แทนที่เสนอถอดถอนนั้น ไม่เหมาะสม หย่อนประสิทธิภาพ ละทิ้งหน้าที่ หรือทุจริตคอร์รัปชัน อย่างไร เช่น ระบบของรัฐ Alaska , Georgia , Kansas , Montana , และ Washington เป็นต้น

- บางมลรัฐก็ไม่จำเป็นต้องระบุถึงข้อหาที่ชัดเจนในคำร้องขอเสนอถอดถอน นอกจากให้มีข้อความแสดงถึงเหตุผลที่ต้องถอดถอนเพื่อเป็นข้อมูลให้กับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ใช้ตัดสินใจที่เพียงพอแล้ว เช่น รัฐ Arizona, California, Colorado, Idaho และ Nevada เป็นต้น

- บางมลรัฐก็ไม่ได้กำหนดให้ระบุทั้งข้อหาที่จะถอดถอนและข้อความที่แสดงเหตุผลที่จะถอดถอนไว้ในคำร้องขอแต่อย่างใด เช่น รัฐ New Jersey , North Dakota , Oregon และ Wisconsin เป็นต้น

- บางมลรัฐก็จำกัดช่วงเวลาสำหรับการยื่นเสนอถอดถอนรวมทั้งจำกัดจำนวนครั้งที่จะสามารถถอดถอนผู้แทนได้ เช่น การถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติจะเริ่มกระทำได้ภายใน 5 หรือ 10 วัน หลังจากเริ่มสมัยประชุมสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง แต่บางมลรัฐห้ามถอดถอนผู้แทนในระหว่าง 2 เดือนถึง 1 ปี ของการดำรงตำแหน่งของผู้แทนนั้น รัฐ Minnesota ไม่ได้จำกัดว่าจะเสนอถอดถอนผู้แทนได้กี่ครั้งระหว่างการดำรงตำแหน่ง แต่บางมลรัฐกำหนดให้เสนอถอดถอนผู้แทนได้เพียง 1 ครั้ง ต่อผู้แทน 1 คนในระหว่างการดำรงตำแหน่ง 1 วาระ และมีบางมลรัฐกำหนดห้ามเสนอถอดถอนผู้แทนที่หลุดพ้นจากคำร้องเสนอถอดถอนครั้งแรกมาแล้ววันแต่จะได้อำนาจใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการถอดถอนในครั้งแรกคืนให้กับรัฐ ซึ่งบางมลรัฐก็กำหนดช่วงเวลาระหว่างการเสนอถอดถอน

ครั้งแรกและครั้งที่สองต้องห่างกันเป็นเวลา 2 ปีเว้นแต่จะใช้จ่ายค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการถอดถอนในครั้งแรกคืนให้กับรัฐก่อน แต่บางมลรัฐก็กำหนดให้ห่างกันแค่ 6 เดือน

- สำหรับจำนวนรายชื่อที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐต้องการสำหรับกระบวนการถอดถอนนั้น บางมลรัฐกำหนดแต่เฉพาะอัตราส่วน(Percentage) เท่านั้น แต่บางมลรัฐการคำนวณอัตราส่วนจะต้องคำนวณจากการออกเสียงลงคะแนนของผู้มาใช้สิทธิ หรือจากการออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจากจำนวนผู้ที่ลงทะเบียนใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด เช่น รัฐ Kansas กฎหมายต้องการจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน 10 % ของการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด รัฐ Wisconsin ต้องการจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน 35%ของการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด และ รัฐ Louisiana ต้องการจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเท่ากับ 1 ใน 3 ของการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด

- บางมลรัฐผู้แทนที่ถูกเสนอถอดถอนนั้น มีสิทธิให้การแก้ข้อกล่าวหาต่อประชาชนได้โดยการเขียนเหตุผลอธิบายว่าเหตุใดตนจึงไม่ควรถูกถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งจะปรากฏอยู่ในบัตรเลือกตั้ง หรือตีประกาศอยู่ในสถานที่ที่จัดทำโพล (Polling Place) เป็นต้น

#### ประวัติการใช้ระบบถอดถอนผู้แทนในรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา

จากข้อมูลของรัฐต่าง ๆ บันทึกไว้ แสดงให้เห็นว่าผู้แทนในระดับท้องถิ่น (local official) มักจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้มากกว่าผู้แทนในระดับมลรัฐ (State-level official) และในขณะที่การถอดถอนผู้แทนในระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เห็นได้ปกติแต่การถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐกลับไม่เป็นเช่นนี้ ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา มีการถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐเพียง 11 ครั้ง คือ 3 ครั้งในรัฐ California ,3 ครั้งในรัฐ Wisconsin , 2 ครั้งในรัฐ Idaho , 2 ครั้งในรัฐ Michigan , และ 1 ครั้ง ในรัฐ Oregon และในจำนวน 11 ครั้งดังกล่าว การถอดถอนก็ไม่ประสบความสำเร็จถึง 3 ครั้ง กล่าวคือผู้แทนที่ถูกเสนอถอดถอน ซึ่งได้แก่ ผู้พิพากษาในรัฐ Wisconsin , สมาชิกสภานิติบัญญัติ ในรัฐ Wisconsin และสมาชิกสภานิติบัญญัติในรัฐ California ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ดังเดิม

## ตารางที่ 2 สถิติการถอดถอนผู้แทนในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา<sup>31</sup>

รัฐ	ประวัติการใช้ระบบถอดถอนผู้แทน
Alaska	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีการยื่นคำร้องเสนอถอดถอนผู้แทน 2 ครั้ง (เสนอถอดถอนผู้ว่าการรัฐ 1 ครั้งและผู้ว่าราชการจังหวัด 1 ครั้ง) แต่ทั้ง 2 ครั้งก็ไม่ได้จำนวนรายชื่อประชาชนครบพอที่จะจัดให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนถอดถอนได้
Arizona	แต่ละปีมีการยื่นคำร้องเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐ 3-4 ครั้ง แต่ก็ไม่ได้จำนวนรายชื่อประชาชนมากพอที่จะจัดให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนถอดถอนตามที่เสนอได้
California	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ยื่นคำร้องเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐมาแล้ว 88 คำร้อง ในจำนวนนี้ เป็นการร้องขอให้ถอดถอนผู้แทนคนเดียวกันหลายครั้ง ได้แก่ วุฒิสมาชิก, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ผู้ว่าการมลรัฐ, ผู้ว่าราชการจังหวัด, อัยการสูงสุด, ผู้พิพากษาศาลสูงทั้งรายบุคคลและทั้งคณะ ฯลฯ และมีเพียง 3 คำร้องขอเท่านั้นที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันจนมีรายชื่อครบตามจำนวนที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนถอดถอนได้ เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คนต้องพ้นจากตำแหน่ง (2 ครั้งในปี ค.ศ.1994 และอีก 1 ครั้งในปี ค.ศ.1995)
Colorado	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการยื่นคำร้องเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐเลย
Georgia	ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏว่ายังไม่มีการยื่นคำร้องเสนอถอดถอนผู้แทนที่ได้รายชื่อประชาชนมากพอที่จะดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้แทนได้
Idaho	มีวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ.1971
Kansas	ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐเลย
Louisiana	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้ว่าการมลรัฐคนเดียวกัน 2 ครั้ง แต่ทั้ง 2 ครั้งก็ไม่สามารถจัดให้มีการลงคะแนนถอดถอนได้เนื่องจากจำนวนรายชื่อประชาชนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด และอีกครั้งหนึ่งมีการถอนคำร้องออกไปก่อน
Michigan	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีการยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐ (ผู้ว่าการมลรัฐและวุฒิสมาชิก) ประมาณ 7-8 ครั้งเพื่อประท้วงการขึ้นอัตราภาษีเงินได้ของรัฐ, การตัดลดงบประมาณรายจ่าย ในจำนวนนี้ มี 2 คำร้องที่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนได้ ซึ่งเป็นเหตุให้วุฒิสมาชิก 1 คนถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและอีก 1 คนลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการรับรองผลการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน
Montana	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีการยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้พิพากษาศาลท้องถิ่น 2 ครั้งซึ่งทั้ง 2 ครั้ง ไม่สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนได้เนื่องจากขาดองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>31</sup> <http://www.house.leg.state.mn.us/> as of November 17,2000 : Information Brief, Minnesota House of Representatives, Research Department , Revised : October 1996 , p.9-12.



New Jersey	เพิ่งเริ่มมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้แทนเมื่อปี ค.ศ.1995 จึงยังไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับเรื่องนี้
Nevada	มีรายงานที่เชื่อถือได้ระบุว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ยื่นคำร้องเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐแล้วประมาณ 10 ครั้ง แต่ก็ไม่มีครั้งใดเลยที่สามารถจะจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนถอดถอนได้ตามกฎหมาย แต่สิ่งนี้กำลังจะเปลี่ยนไปเมื่อกฎหมายของรัฐปี ค.ศ.1991 จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการถอดถอนโดยมุ่งลดบทบาทของศาลในกระบวนการถอดถอนลง
North Dakota	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาแม้จะมีความเคลื่อนไหวในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ในการที่จะถอดถอนผู้แทนประชาชนในระดับมลรัฐก็ตาม แต่ก็ไม่มีคำร้องขอเสนอถอดถอนใดที่มีจำนวนรายชื่อมากพอที่จะสามารถจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนถอดถอนได้
Oregon	เคยมีการยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้ว่าการมลรัฐแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะไม่มีจำนวนรายชื่อครบตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในปี ค.ศ.1985 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งถูกถอดถอนหลังจากทำบัญชีเท็จในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและปลอมลายมือชื่อ
Washington	ไม่มีมีการยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้แทนในระดับมลรัฐเลย
Wisconsin	ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีการยื่นคำร้องขอเสนอถอดถอนผู้แทนระดับมลรัฐ 5 ครั้ง แต่ไม่ผ่าน 2 ครั้งเพราะมีจำนวนรายชื่อไม่เพียงพอ อีก 3 ครั้งที่สามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนได้ ปรากฏว่า เป็นเหตุให้วุฒิสมาชิกคนหนึ่งต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่วนอีก 2 ครั้งที่เหลือ ปรากฏว่าผู้แทนที่ถูกเสนอถอดถอนยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ( คนหนึ่งเป็นผู้พิพากษา และอีกคนหนึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร )

การนำระบบถอดถอนผู้แทนมาใช้ในทางการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา นั้น มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่คัดค้าน โดยฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่า เมื่อมีกระบวนการ Impeachment ,การถอดถอนผู้แทนที่เป็นเจ้าหน้าที่โดยผู้ว่าการรัฐได้โดยตรง (Legislative address) และการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งใด ๆ พ้นจากตำแหน่งโดยปริยายเมื่อต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นการทำลายความไว้วางใจของประชาชนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องใช้ระบบถอดถอนผู้แทนอีกต่อไป และยังเห็นว่าระบบถอดถอนผู้แทนนี้เป็นสิ่งที่ทำลายระบบการปกครองโดยผู้แทนประชาชน และเป็นการบั่นทอนความกระตือรือร้นของผู้แทนที่มีความตั้งใจ ยิ่งกว่านั้น ยังเห็นว่าระบบการถอดถอนผู้แทนเป็นสิ่งที่ทำลายความเป็นอิสระของตุลาการด้วย

ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนให้คงระบบการถอดถอนผู้แทนไว้ ก็ให้เหตุผลว่า ระบบการถอดถอนผู้แทนได้ ทำให้การควบคุมรัฐบาลมีความแข็งแกร่งขึ้น และทำให้สามารถแก้ไขความผิดพลาดในระบบการเลือกตั้งซึ่งมักจะต้องให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในตัวบุคคลหลาย ๆ คนและ

ในปีหลายต่าง ๆ จำนวนมากในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน นอกจากนี้ยังช่วยให้การถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาของมลรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นไปได้โดยสะดวกและง่ายขึ้น

และแม้จะไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่า การดำรงไว้ซึ่งระบบการถอดถอนผู้แทนจะทำให้ผู้แทนเหล่านั้น ตระหนักและสำนึกถึงความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนได้ก็ตาม แต่อย่างน้อยการขู่ว่าจะใช้มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งก็อาจจะทำให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนได้ตระหนักถึงการดำรงตำแหน่งและพฤติกรรมของตนซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้มีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นในการควบคุมผู้แทนที่ตนเลือก

### 2.1.3 ประโยชน์และข้อบกพร่องของระบบประชาธิปไตยทางตรง

ก. ประโยชน์ของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่เห็นได้ชัดก็คือ สามารถแก้ไขความบกพร่องของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนได้ในระดับหนึ่ง โดยการเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกิจการที่สำคัญ ๆ ของรัฐ เช่น การออกกฎหมาย หรือแสดงประชามติในประเด็นปัญหาที่สำคัญของท้องถิ่นหรือประเทศ การปกครองในระบบนี้จึงสอดคล้องกับเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนมากกว่า ซึ่งประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของตนเองมากขึ้นนั่นเอง

ข. อย่างไรก็ตาม ผลที่ตามมาจากการใช้แนวคิดระบบประชาธิปไตยทางตรงในการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้, การออกเสียงแสดงประชามติ, การออกเสียงรับรองตัวบุคคล (Plebiscite) หรือการให้สิทธิถอดถอนผู้แทน เป็นต้น ก็คือการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการรักษาและปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยอ้างหลักเรื่อง "เสียงส่วนมาก" (Majority) ในกระบวนการใช้สิทธิต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเงินและการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในบทต่อไป จนอาจส่งผลกระทบในทางลบทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการปกครองในระบบนี้

## 2.2 ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy)

ประชาธิปไตยแบบนี้เป็นระบบการปกครองที่ราษฎรเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ อาจเป็น 2 ปี 4 ปี 5 ปี เป็นต้น ผู้แทนที่จะเลือกเข้าไปนั้นจะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งตลอดเวลาเพราะถ้าหากเป็นเช่นนั้น ย่อมไม่ใช่

ระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยกำหนดว่าผู้ที่ได้ตำแหน่งเป็นวาระนั้น อาจได้รับเลือกซ้ำก็ได้ คือมีการได้รับตำแหน่งต่อไปได้<sup>32</sup>

### 2.2.1 ทฤษฎีตัวแทนประชาชน : แนวคิดประชาธิปไตยทางอ้อม

ทฤษฎีนี้เริ่มจากความคิดที่ว่า มนุษย์มีความสามารถในการปกครองตนเอง การปกครองนั้นควรจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าประชาชนนั้นมาประชุมร่วมกัน ทุกคนควรมีสิทธิออกเสียงในกิจการต่าง ๆ แต่เมื่อการกระทำเช่นนี้เป็นไปไม่ได้ก็จำเป็นต้องมีผู้แทน แต่ผู้แทนควรจะมีปฏิบัติงานเสมือนว่าประชาชนทั้งหลายได้รวมอยู่ที่นั่นและผู้แทนจะต้องปฏิบัติตามความเห็นพ้องต้องกันของประชาชน และโดยเหตุที่ประชาธิปไตยแบบบริสุทธ์หรือประชาธิปไตยทางตรงเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากในรัฐสมัยใหม่ที่ประเทศชาติมีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น มีประชากรมากขึ้น ไม่มีสถานที่ที่ใหญ่พอที่จะใช้จัดประชุมพลเมืองนับแสนนับล้านคนได้พร้อม ๆ กันและบ่อย ๆ ครั้ง ภารกิจในการบริหารประเทศมีความพิเศษและซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ต้องใช้ผู้มีความรู้ทางเทคนิค หรือผู้มีหน้าที่เฉพาะพอที่จะสามารถอุทิศเวลาในการพิจารณาและดำเนินการได้เต็มที่ ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนพลเมืองมาประชุมออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องกิจการต่าง ๆ ของรัฐโดยตรง ย่อมเป็นไปโดยลำบาก นอกจากนี้ การดำเนินการประชุมโดยมีคนจำนวนมาก ๆ หากประสงค์จะพูดหรือแสดงความคิดเห็นย่อมทำไม่ได้ง่าย เพราะหากจะพูดกันจนครบทุกคน ย่อมใช้เวลาเกินกว่าที่จะคาดคิดได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงนำมาสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม โดยการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจเลือกผู้แทนเข้าไปทำภารกิจต่าง ๆ แทนตน เรียกว่า ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนนั้น มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า " อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน" แต่การปกครองในรูปแบบนี้ ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตัวเองแต่มอบอำนาจให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ (Elite) และอยู่ในฐานะองค์กรของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจแทน บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้ อยู่ในฐานะเป็นผู้แทน (Representative) ของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยทางการเมืองที่เรียกว่า "รัฐ"<sup>33</sup>

<sup>32</sup> บรรพต วีระสัย , รัฐศาสตร์ทั่วไป , หน้า 87

<sup>33</sup> ทวีสิน กิรบุตรสุวรรณ, การนำระบบออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย , หน้า 11

## 2.2.2 ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative Democracy)

หมายถึงการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจการปกครองผ่านทางผู้แทนที่ตนเลือกตั้งขึ้นมา ให้ไปใช้อำนาจการปกครองตามเจตจำนงของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองซึ่งยอมให้เจตจำนงของประชาชนทั้งหลายเป็นสิ่งที่ทรงอำนาจสูงสุดอยู่เช่นเดิมแต่เปลี่ยนวิธีการแสดงออก ซึ่งการทรงสถานะของความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยผ่านการออกเสียงแทนประชาชนในรัฐสภา

ดังนั้น ลักษณะที่แสดงออกของประชาธิปไตยโดยผู้แทนก็คือ เจตนารมณ์ของประชาชน ถูกแสดงออกโดยทางอ้อมคือผู้แทน ผู้แทนจะกระทำการอะไรลงไปต้องอยู่บนพื้นฐานของ "เจตนารมณ์ของประชาชน" แต่ความเป็นจริงแล้ว ผู้แทนอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการต่าง ๆ ที่อาจให้ประโยชน์แต่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตนเอง จึงทำให้การมองภาพปัญหาส่วนรวมของผู้แทนมีขอบเขตจำกัด อาจทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจธิปไตยของผู้แทนไม่ตรงกับเจตนารมณ์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้<sup>34</sup> ผู้แทนที่จะเข้ามาใช้อำนาจปกครองแทนประชาชนนี้จึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยสุจริตและเสรีของประชาชนที่มีอายุบรรลุนิติภาวะ ไม่เป็นผู้เสื่อมเกียรติหรือวิกลจริต ฯลฯ

ในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนั้น ประชาชนมีส่วนโดยตรงเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้นเพราะได้มอบอำนาจธิปไตยบางส่วนของตนในการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายหรือการดำเนินการต่าง ๆ ให้แก่ผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้งเข้าไป อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐสมัยใหม่บางรัฐ ประชาชนก็ยังคงสงวน "อำนาจตัดสินใจสุดท้าย" คือหมายถึงการที่ประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกิจการนิติบัญญัติ และบริหารของรัฐ และการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชนถือเป็นเด็ดขาด การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง ตัวอย่างเช่น การใช้สิทธิริเริ่มในการออกกฎหมาย (Initiative) , การแสดงประชามติ (Referendum) หรือ Plebiscite เป็นต้น

ส่วนรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยอ้อมในระบบผู้แทน ไม่ว่าจะในทาง formal เช่น written petition หรือ formal expression of popular opinions หรือในทาง informal เช่น การ debate การเสนอความคิดเห็นผ่าน mass media เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น<sup>35</sup>

<sup>34</sup> อมร จันทระสมบุรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย), หน้า 60.

<sup>35</sup> จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 261.

### 2.2.3 ประโยชน์และข้อบกพร่องของระบบประชาธิปไตยทางอ้อม

ก. ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดก็คือการเสริมจุดบกพร่องของระบบประชาธิปไตยโดยตรงจนานแท้ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ปกครองในรัฐสมัยใหม่ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. แต่ข้อบกพร่องที่เห็นได้ชัดเช่นกัน ก็คือ การใช้อำนาจในฐานะตัวแทนประชาชนไปในทางที่บิดเบือนเพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวก จนผลประโยชน์ของประชาชนถูกทอดทิ้งละเลย ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของปรัชญาการปกครองแบบนี้ แม้จะมีทางออกในการแก้ปัญหาโดยใช้วิธีการเลือกตั้งใหม่ ก็ยังไม่เพียงพอที่จะสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่ดี

#### สรุป

ความบกพร่องของการปกครองทั้งสองระบบดังกล่าว ถูกแก้ไขโดยการนำข้อดีของทั้งสองระบบมาผสมผสานกันเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมประสิทธิภาพซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น โดยรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองโดยระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนประชาชน จะเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยประชาชนสามารถออกกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนประชาชน ซึ่งจะได้ศึกษาอย่างละเอียดในบทต่อไป

### 2.3 แนวคิดและพัฒนาการของทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรงในประเทศไทย

แนวความคิดในการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้กับเมืองไทย เป็นวิวัฒนาการที่ได้รับอิทธิพลมาจากภายนอก คือ อิทธิพลของแบบฉบับจากระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกตามมิติของเวลาและสถานที่<sup>36</sup> โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องกับรัชการที่ 6 ซึ่งปรากฏแนวความคิดแบบประชาธิปไตยที่ชัดเจนในรูปของเมือง “คูสิตธานี” จนมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นยุคที่กระแสแนวคิดประชาธิปไตยได้รับความสนใจจากกลุ่มข้าราชการที่ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตกและมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในทันทีทันใด จนนำมาสู่การยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475

<sup>36</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2526, หน้า 49.

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทย ก็ได้ชื่อว่ายู่ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้ว ก็คือการปกครองในระบบรัฐสภานั้นเอง จะเป็นได้ว่าแม้ในขณะที่บ้านเมืองอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ลักษณะความเป็นประชาธิปไตยในข้อเท็จจริงจะแตกต่างไปจากทฤษฎีอยู่บ้าง แต่จุดมุ่งหมายหลักและความต้องการระบอบการปกครองชนิดนี้ก็ยังมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเราจะเห็นได้จากแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ ที่ได้มีการยืนยันถึงความยึดมั่นเทิดทูนการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาโดยตลอดแม้ว่าในบางครั้ง สถานการณ์จะผันแปรไป ทำให้ไม่สามารถนำระบบการปกครองดังกล่าวมาบังคับใช้ แต่ก็ยังมีการให้คำมั่นสัญญาว่า ระบบการปกครองจะต้องเป็นไปในแบบที่ว่า กล่าวคือประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย อันเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งมีสาระสำคัญคือ เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน และประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตนเองได้โดยตรง ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญหลายฉบับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2475 จนถึง ฉบับปี พ.ศ.2534 ซึ่งล้วนแต่สถาปนาอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่เพียงในนาม<sup>37</sup> อาทิเช่น ถึงแม้จะมีการกำหนดให้มีระบอบประชาธิปไตยทางรัฐสภา แต่ระบอบเช่นว่านี้ จะสามารถมีเสถียรภาพอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีสถาบันหรือกลไกพรรคการเมืองที่มีวินัยและอุดมการณ์มารองรับ พรรคการเมืองไทยที่มีจำนวนพรรคมากพรรคเกินไป ขาดอุดมการณ์ เป็นพรรคที่จัดขึ้นมาเพื่อรวมคนเล็กลงตั้งมากกว่าเป็นพรรคในความหมายแนวคลาสสิก ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลมีไม่มากนัก รัฐบาลประกอบด้วยพรรคหลายพรรคเป็นรัฐบาลผสม เสถียรภาพของรัฐบาลจึงอ่อนแอเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและทำรัฐประหารยึดอำนาจบ่อยครั้ง<sup>38</sup> นอกจากนี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จะได้ให้การรับรองในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่พระราชบัญญัติหลายฉบับที่ออกมาก็เป็นไปเพื่อลดช่องว่างระหว่างผู้ได้เปรียบเสียเปรียบหรือกำหนดหลักสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมมากขึ้นเพื่อการยืดระยะเวลาหรือบรรเทาความตึงเครียดทางการเมืองที่ก่อตัวขึ้นในระหว่างกลุ่มพลังประชาชนต่าง ๆ เท่านั้น ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้สร้างกลไกทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้อำนาจอธิปไตยตกไปอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการและนายทุนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง และปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมือง ซึ่งหมายถึงการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางมิชอบ โดยมีหัวใจสำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่การมี

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 90.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 253.

ส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกชั้นตอนและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยการเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อนหน้านี้ มีเพียงรูปแบบของการออกเสียงแสดงประชามติเท่านั้นที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 ฉบับปี พ.ศ. 2511 และ ฉบับปี พ.ศ. 2517 โดยรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้บัญญัติถึงเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไว้ในหมวดที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>39</sup> ที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงที่บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรงตามรูปแบบของประเทศตะวันตก แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่เคยถูกนำมาใช้เลย จนกระทั่งมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ถึง 6 ครั้ง โดยฉบับสุดท้ายมีการแก้ไขเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองในระบบประชาธิปไตยครั้งใหญ่อีกครั้งของประเทศไทย กล่าวคือ

ภายหลังเหตุการณ์ "พฤษภาคม 2535" ผ่านไปและมีการเลือกตั้งทั่วไปได้ไม่นาน กลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยส่วนหนึ่งได้เล็งเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จึงได้มีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองใหม่ และได้เคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐสภาเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยเริ่มจากการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น การดำเนินการดังกล่าวนี้ ได้รับการขานรับจากรัฐสภาเป็นอย่างดีโดยการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้น ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไป เมื่อเดือนเมษายน 2538 และต่อมารัฐบาลได้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ.2539 ซึ่งในที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำเนิดขึ้นและทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอด หลังจากใช้เวลาดำเนินการอยู่ 233 วัน รัฐสภาก็ได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นผลให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอดตั้งแต่ต้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้เปิดมิติใหม่ของการเข้ามาบทบาทและส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยมีประเด็นสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นและการให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้จริง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และการปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น ซึ่ง

<sup>39</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ,2538) , หน้า 34.

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และได้มีส่วนออกเสียงในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้น<sup>40</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยทางตรงตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง โดยผ่านกลไกที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

1. การเสนอกฎหมายทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายแห่งรัฐได้ ตามมาตรา 170 และ การให้ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ตามมาตรา 287 ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในงานวิจัยนี้

2. การถอดถอนผู้แทน ข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย หรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ที่ส่อทุจริตหรือร้ายผิดปกติ ตามบทบัญญัติในมาตรา 304 ที่ว่า “ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้”

นอกจากนี้ยังให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ตามมาตรา 286 ที่ว่า “ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

3. การออกเสียงแสดงประชามติ โดยการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษาได้ ตามมาตรา 214 ที่ว่า “ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้”

<sup>40</sup> อมร รัชยาสิทธิ์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 9-11.



บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๖๖ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่อง นั้น”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ในการบริหารปกครองประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยการเสนอร่างกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องรอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้ ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยใกล้เคียงกับหลักประชาธิปไตยสากลที่ส่งเสริมให้พลเมืองออกกฎหมายได้เองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยไม่จำกัดเรื่อง<sup>41</sup>

แม้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตามแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง ในรูปแบบของการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย การออกเสียงแสดงประชามติ และการถอดถอนผู้แทน ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิดำเนินการได้อย่างกว้างขวางกว่า อาทิเช่น ประชาชนสามารถเสนอแก้ไขได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป การออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือเรื่องสำคัญทั่วไป มีผลให้รัฐบาลต้องประกาศใช้กฎหมายนั้น หรือผูกพันที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามผลการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชน ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1.2.1 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในส่วนของประเทศไทยนั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิดำเนินการได้อย่างจำกัด ทั้งในเรื่องการเสนอกฎหมายที่จำกัดเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือการออกเสียงแสดงประชามติที่คณะรัฐมนตรีหรือมา ซึ่งไม่ผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องดำเนินการตามประชามติของประชาชน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองโดยตรงได้มากขึ้นดังกล่าว โดยเฉพาะการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยตรง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งจะได้ทำการศึกษาต่อไปในงานวิจัยนี้ ก็อาจส่งผลให้รัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐน่าจะมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากขึ้น บุคลากรระดับสูงของรัฐน่าจะได้มาจากคนที่มีคุณภาพสูงขึ้น มีกระบวนการคิดค้นและกำจัดบุคคลที่ทุจริต ไม่อำนวยความสะดวกธรรมชาติ ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในอนาคต

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 13.

### บทที่ 3

## การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ (Initiative in Foreign Country)

การใช้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่สำคัญที่สุดอีกกระบวนการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีรูปแบบการปกครองคล้ายกับประชาธิปไตยทางตรงของนครรัฐเอเธนส์ในอดีต โดยให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อริเริ่มเสนอหรือยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

1. ประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเองแล้วให้ประชาชนลงคะแนนเสียงโดยตรงว่าจะรับร่างกฎหมายที่ร่างขึ้นมาหรือไม่ แล้วส่งให้รัฐสภาและรัฐบาลดำเนินการต่อไป (Direct Initiative)
2. ประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้เข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการออกกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการ (Indirect Initiative)

จะเห็นว่าการใช้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์เพราะประชาชนเป็นทั้งผู้ทำข้อเสนอคือร่างกฎหมายนั่นเอง และเป็นทั้งผู้ที่ยอมรับและรับรองกฎหมายที่จะให้ใช้บังคับกับตนเองหรือไม่ วิธีการนี้จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่คล้ายคลึงกับการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงดังได้กล่าวมาแล้ว ปัจจุบันนี้ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาในรายละเอียดเฉพาะการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา, สวิสเซอร์แลนด์ และ อิตาลี

### 3.1 สหรัฐอเมริกา

#### 3.1.1 ประวัติความเป็นมา

การใช้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้เอง เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐ South Dakota ในปี ค.ศ.1898 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขของรัฐ บัญญัติให้มีกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและลง

คะแนนเสียงโดยประชาชน<sup>1</sup> ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ด้วยตัวเองโดยการเข้าชื่อเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญและลงคะแนนเสียงกันว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่เสนอนั้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนหรือประชาชน

ก่อนที่มลรัฐต่าง ๆ จะนำระบบของกระบวนการนิติบัญญัติทางตรงมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างกว้างขวางเช่นในปัจจุบันนี้ มีฝ่ายที่คัดค้านและไม่เห็นด้วยได้ตั้งคำถามต่อฝ่ายที่สนับสนุนในทำนองที่ว่า กระบวนการนิติบัญญัติทางตรงเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันของผู้แทนประชาชน ต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และต่อการบริหารปกครองประเทศ นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าว จะทำให้รัฐมีกฎหมายที่ดีได้จริงหรือไม่ จะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกทางการเมืองมากขึ้นจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนิติบัญญัติทางตรงก็ถูกนำมาใช้อย่างมีข้อจำกัด โดยให้สิทธิเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ในระดับมลรัฐเท่านั้น แม้ในปี ค.ศ.1977 จะมีความพยายามเคลื่อนไหวเพื่อเสนอให้มีการใช้สิทธิเช่นนี้ได้ในระดับชาติก็ตาม แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นการยากที่จะคาดหวังให้ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีความคิดเห็นที่เหมือนกัน ก่อนหน้านี้ ในปี ค.ศ.1930 เคยมีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศ ว่าด้วยการประกาศสงคราม ว่ารัฐบาลจะต้องมาขอประชามติจากประชาชนทั้งประเทศก่อน แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน<sup>2</sup>

ปัจจัยที่ส่งเสริมกระบวนการนิติบัญญัติทางตรงโดยการให้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายแก่ประชาชนมากขึ้น เนื่องจาก

1. ภาพพจน์รัฐบาลตกต่ำ ประชาชนไม่ไว้วางใจรัฐบาลและคิดว่ารัฐบาลกำลังรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์รายใหญ่ มากกว่า และรัฐบาลใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างสุรุ่ยสุร่ายทั้งยังมีการทุจริตคอร์รัปชันกันมาก โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยในคิวดอเตอร์เกต ทำให้จำนวนประชาชนที่เห็นว่ารัฐบาลไม่น่าไว้วางใจเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้เอง จึงเป็นหนทางเยียวยาฟื้นฟูความเชื่อมั่นในรัฐบาลที่กำลังมีภาพพจน์ตกต่ำลงให้ดีขึ้น

<sup>1</sup> David Schauffler and Roy Morgan. The Populist I&R Movement : Direct Democracy in Action [Online]. June 1996. <http://www.afore.org/prop.98> [2000,Dec.17]

<sup>2</sup> David B. Magleby, Direct Legislation : Voting on Ballot Propositions in the United States, (The John Hopkins University Press, 1984), p.7.

2. การตกต่ำของพรรคการเมือง เนื่องจากประชาชนไม่ต้องอาศัยสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อเป็นผู้แทนในการเสนอกฎหมาย แต่ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายด้วยตัวเองได้

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้เริ่มก่อการ(Proponent) โดยทั่วไปอาจมีข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งต่อไปนี้

1. ร่างกฎหมายที่ค้างพิจารณาอยู่ในสภานิติบัญญัติหรือที่ไม่ได้รับเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ
2. ร่างกฎหมายที่เสนอจากข้อมูลที่ได้มาจากการทำประชาพิจารณ์
3. ร่างกฎหมายของที่ปรึกษาทางการเมืองอาชีพ ซึ่งได้รับการว่าจ้างโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเงินพอ

### 3.1.2 ระดับและรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมาย

สหรัฐอเมริกาให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้เฉพาะในระดับมลรัฐ (statewide) เท่านั้น ซึ่งรวมถึงการริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น (local level) ของแต่ละมลรัฐด้วย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1.2.1 การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ

##### 3.1.2.1 (1) บททั่วไป

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญของ 24 มลรัฐ บัญญัติให้ประชาชนใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้เอง โดยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative) เป็นกรณีที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎหมายนั้นโดยตรงเองว่าจะยอมรับให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้หรือไม่ โดยไม่ต้องผ่านสภานิติบัญญัติ

2. การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม (Indirect Initiative) เป็นกรณีที่ประชาชนเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยผ่านสภานิติบัญญัติซึ่งจะ

ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกันมานั้น กรณีนี้ ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายด้วยตัวเอง แต่หากสภานิติบัญญัติไม่ผ่านกฎหมายหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานี้ หรือเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานี้ ร่างกฎหมายนั้นก็จะมีผลบังคับใช้จนกว่าจะได้นำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

รัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ที่ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้นั้น กำหนดให้สามารถให้สิทธิเสนอกฎหมายได้ใน 2 กรณีคือ

ก. การริเริ่มเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

(Initiative Constitutional Amendment)

การให้สิทธิประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญนี้ รวมถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ทั้งสิ้น 18 มลรัฐ ได้แก่ Arizona , Arkansas, California, Colorado, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Missouri, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota<sup>3</sup>

ข. การเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย (Initiative Statute)

กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่คล้ายคลึงกับการเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ โดยมีบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญของ 21 มลรัฐ ได้แก่ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Oklahoma, Ohio, Oregon, South Dakota, Washington, Idaho, Utah และ Wyoming<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Initiative and Referendum Institute : Statewide I&R [Online],<http://www.iandrinstutue.org/> [2000, December,17 ]

<sup>4</sup> Statewide I&R [Online]. <http://www.iandrinstutue.org/> [2000,December 17]

### 3.1.2.1(2) กระบวนการใช้สิทธิ<sup>5</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์ในกระบวนการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น จะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐซึ่งมีหลักเกณฑ์และกระบวนการในการใช้สิทธิโดยทั่วไป ดังต่อไปนี้

#### 1. การยื่นคำร้องขอเสนอกฎหมาย

โดยทั่วไป เริ่มจากผู้ถือการจำนวนตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดสามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือเสนอกฎหมายของมลรัฐของตนเองได้ โดยยื่นคำร้องเลขานุการแห่งมลรัฐ (Secretary of State) พร้อมด้วยร่างกฎหมายที่อาจจัดทำขึ้นโดยความช่วยเหลือของสภานิติบัญญัติ หรืออัยการสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐ Arizona, California, Nevada, North Dakota, Oklahoma, Wyoming, Arkansas, Mississippi, Missouri เป็นต้น ทั้งนี้ระเบียบกฎหมายในการขอให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจัดทำร่างกฎหมายให้ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละมลรัฐ หรืออาจจัดทำด้วยตนเองโดยจ้างนักกฎหมายอาชีพมาจัดทำร่างกฎหมายให้ก็ได้ซึ่งจะมีหน่วยงานของรัฐคอยตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมายนั้น โดยปกติอัยการสูงสุดของรัฐจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมาย เช่น รัฐ Arizona, Arkansas, Massachusetts, North Dakota, Ohio Oklahoma แต่บางมลรัฐเลขานุการแห่งรัฐ จะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น รัฐ Florida หรือบางมลรัฐก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ทำการตรวจสอบ เช่น รัฐ Illinois เป็นต้น หากพบว่าคำร้องและร่างกฎหมายดำเนินการโดยชอบแล้ว ก็จะส่งคืนมายังผู้ถือการเพื่อนำไปให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เข้าชื่อกันให้ได้รายชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการแล้วนำมายื่นต่อเลขานุการแห่งรัฐ เพื่อจะได้นำไปให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายขอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อไป หรือนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติของรัฐเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนแล้วบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม

#### 2. ข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

<sup>5</sup> Statewide I&R [Online].[http:// www. Inadrinstitute.org/](http://www.Inadrinstitute.org/) [2000,December 17]

ในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น ทุกมลรัฐมีหลักการพื้นฐานเดียวกัน คือ ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเดิมได้เสมอหากการเสนอกฎหมายใหม่ หรือการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเดิมนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีอยู่แล้วของมลรัฐนั้น ๆ นอกเหนือจากนี้แล้ว แต่ละมลรัฐยังกำหนดข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายไว้แตกต่างกัน โดยมีการกำหนดประเภทของกฎหมายและเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสนอไว้ด้วย เช่น

- กรณีการเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ บางมลรัฐกำหนดให้สามารถเสนอปรับปรุงได้ในบางเรื่องบางประเด็นเท่านั้น เช่น มลรัฐ Illinois ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 4 ว่า เสนอได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและหน้าที่ของสภามลรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ มลรัฐ Arizona, Arkansas, Ohio, Oregon ก็กำหนดให้ใช้สิทธิได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts ได้บัญญัติห้ามประชาชนเสนอขอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา การแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนผู้พิพากษา การขอให้ทบทวนคำพิพากษาเรื่องสิทธิ เสรีภาพ การจัดตั้งและยุบสภา มลรัฐ Ohio ห้ามเสนอแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีทรัพย์สิน ในมลรัฐ California , Colorado , Florida , Missouri , Montana Nebraska , Oklahoma , Oregon และ Washington นั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้เพียงครั้งละ 1 เรื่องเท่านั้น และบางมลรัฐยังจำกัดไม่ให้เสนอขอปรับปรุงรัฐธรรมนูญเรื่องเดียวกันเกินกว่า 1 ครั้งในเวลา 3 ปี เช่น รัฐ Nebraska , Oklahoma , และ Wyoming

- สำหรับข้อจำกัดในการยื่นคำร้องขอเสนอปรับปรุงกฎหมายนั้น มีบางมลรัฐที่ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอขอปรับปรุงแก้ไขได้เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น บางมลรัฐก็จะกำหนดห้ามเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในบางเรื่องบางประเด็น เช่น เรื่ององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนา หรือเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือนิติบุคคล และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกำหนดเขตเลือกตั้ง และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น บางรัฐจะกำหนดให้เสนอกฎหมายได้ครั้งละ 1 เรื่องเท่านั้น และบางรัฐกำหนดไม่ให้เสนอกฎหมายเรื่องเดียวกันนี้อีกจนกว่าจะพ้นเวลาที่กฎหมายกำหนดไปแล้ว เช่น 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี แต่บางรัฐก็ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เลย เช่น รัฐ Idaho

### 3. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อคณะผู้ก่อการได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายทั้งทางด้านเนื้อหาสาระและการใช้ภาษาของร่างกฎหมายตลอดจน

จำนวนรายชื่อและคุณสมบัติของคณะผู้ก่อการ ถิ่นจากเลขานุการแห่งมลรัฐแล้ว ก็จะต้องรวบรวมรายชื่อของประชาชนให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายต้องการ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อสนับสนุนให้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ออกเสียงให้ความเห็นชอบเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

สำหรับจำนวนรายชื่อประชาชนที่กฎหมายต้องการนั้น แต่ละมลรัฐจะกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งบ้าง เช่น ในมลรัฐ Nebraska , กำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด (General Election) หรือในการเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐหรือการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดของแต่ละมลรัฐ (Gubernatorial Election) เช่น มลรัฐ Arizona, Arkansas, California หรือร้อยละของจำนวนประชากรทั้งหมดของมลรัฐ เช่น มลรัฐ North Dakota โดยที่ไม่ได้กำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนโดยเฉพาะเจาะจงอย่างในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และยังมีบางมลรัฐที่กำหนดจากร้อยละของจำนวนประชากรตามการสำรวจสำมะโนครัวประชากรของรัฐบาลกลางครั้งล่าสุดด้วย นอกจากนี้ บางมลรัฐยังกำหนดให้รายชื่อประชาชนต้องกระจายมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ของมลรัฐด้วย ไม่ใช่มาจากประชาชนส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองเท่านั้น เช่น มลรัฐ Nevada กำหนดว่ารายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อกัน จำนวน 10% ต้องอยู่ใน 13 Counties จากทั้งหมด 17 Counties , มลรัฐ Arkansas กำหนดว่า รายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อกัน จำนวน 5% ต้องอยู่ใน 15 Counties จากทั้งหมด 75 Counties หรือ มลรัฐ Idaho ซึ่งทั้งมลรัฐมี 22 Counties ก็กำหนดว่ารายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อกันนั้น แต่ละ Counties ต้องมีประชาชนเข้าชื่อกัน 6% ฯลฯ อย่างไรก็ตาม บางมลรัฐก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เลย เช่น มลรัฐ Arizona , California , Colorado , Idaho , Maine , Michigan , North Dakota , Oklahoma, South Dakota และ Washington

ระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอเสนอขอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพร้อมทั้งรายชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อกันแล้วนั้น แต่ละมลรัฐก็กำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Colorado และ Florida กำหนดว่าต้องยื่นคำร้องขอเสนอต่อเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 เดือน ก่อนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาระดับประเทศ ส่วนมลรัฐ Nebraska และ Montana ต้องยื่นก่อนอย่างน้อย 4 เดือน ก่อนการเลือกตั้ง เหตุที่ต้องมีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีเวลาในการตรวจสอบและเตรียมการให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้งว่าจะรับร่างกฎหมายที่เสนอมาหรือไม่ แต่หากยื่นหลังจากพ้นเวลานี้ ก็สามารรถทำได้ แต่จะต้องไปลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบกันในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในครั้งถัดไป

ในขั้นตอนของการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายนี้ ผู้ก่อการอาจใช้อาสาสมัครช่วยในการรวบรวมรายชื่อประชาชนก็ได้ แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ก่อการต้อง



รวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ผู้ก่อการอาจจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นมืออาชีพเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ก็ได้เพื่อความรวดเร็วและแน่นอนแต่ต้องแจ้งให้ทางราชการทราบด้วยว่าใครเป็นผู้ดำเนินการในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อ

#### 4. การตรวจสอบความถูกต้องและขอด้วยกฎหมายของรายชื่อ

เมื่อรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะผู้ก่อการจะต้องนำคำร้องพร้อมรายชื่อยื่นต่อเลขาธิการแห่งมลรัฐเพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องหรือเลขาธิการแห่งมลรัฐอาจมอบหมายให้นายทะเบียนท้องถิ่น (Registrar) หรือ County Clerk หรือ คณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขต ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง หรืออาจยื่นโดยตรงต่อผู้มีหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดเพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและขอด้วยกฎหมายของรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อกันมาว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติในการออกเสียงลงคะแนนของท้องถิ่นนั้นหรือไม่ และมีจำนวนรายชื่อครบตามที่กฎหมายต้องการหรือไม่ ซึ่งผู้มีหน้าที่ดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

สำหรับวิธีการตรวจสอบนั้น กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดวิธีการตรวจสอบไว้แตกต่างกันไป ดังนี้ คือ

- การตรวจโดยละเอียด (Full Check) ผู้มีหน้าที่จะทำการตรวจสอบรายชื่อประชาชนทุกรายชื่อที่เข้าชื่อกันมาว่าประชาชนที่เข้าชื่อกันนั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนของเขตหรือท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ และจำนวนรายชื่อครบตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

- การตรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง (Random Sample) ผู้มีหน้าที่จะทำการสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนหนึ่ง อาจกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน เช่น 500 หรือ 1,000 คน หรือกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนรายชื่อทั้งหมด เช่น 3% หรือ 5% ถ้าตรวจพบว่าจำนวนรายชื่อที่สุ่มมา ถูกต้องตามกฎหมาย 90% หรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ให้ถือว่าคำร้องนี้มีรายชื่อไม่ครบตามที่กฎหมายต้องการ แต่ถ้าพบว่า รายชื่อที่สุ่มมา ถูกต้องตามกฎหมาย 110% หรือมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ให้ถือว่าคำร้องนี้มีรายชื่อครบตามที่กฎหมายต้องการ แต่ถ้าพบว่ารายชื่อที่ถูกต้องมีมากกว่า 90% แต่น้อยกว่า 110% ของจำนวนรายชื่อตามที่กฎหมายต้องการ ก็จะต้องมีการตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดที่แนบมาพร้อมกับคำร้องทุกรายชื่อ เช่น มลรัฐ Colorado , California เป็นต้น

- นอกจากนี้ บางมลรัฐกำหนดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า จำนวนรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายนั้น มีจำนวนครบและถูกต้องตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น ก็จะเปิดโอกาสให้มีการยื่นรายชื่อเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออาจจะมีการตรวจพิสูจน์รายชื่อกันทุกรายชื่อ เช่น มลรัฐ Oklahoma , South Dakota เป็นต้น

และเนื่องจากกระบวนการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องของ จำนวนรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อกันมานั้นต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ในบางมลรัฐ เช่น Florida จึงกำหนดให้คณะผู้ก่อการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ รายชื่อละ 10 เซ็นต์ หรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ไปในการดำเนินการตรวจสอบ แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

เมื่อตรวจสอบแล้ว พบว่า การเข้าชื่อนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในกรณีที่แต่ละเขตท้องที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมลรัฐให้ดำเนินการ เขตและท้องที่นั้น ๆ จะต้องให้การรับรองและรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าการมลรัฐเพื่อดำเนินการ นำร่างกฎหมายดังกล่าวส่งให้สภานิติบัญญัติ (กรณี Indirect Initiative) หรือดำเนินการจัดให้ประชาชนในมลรัฐได้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นต่อไป

## 5. การออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมาย

มลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา จะนำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนพร้อมกับการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป (General Elections) ยกเว้นบางมลรัฐที่จัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายพร้อมกับการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Ballots) ด้วย เช่น มลรัฐ Alaska, North Dakota, California และ Oklahoma

ในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนไม่ว่าจะเสนอโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม แต่ละมลรัฐจะต้องดำเนินการจัดทำคู่มือ (Ballot Phamplet) เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ใช้ในการตัดสินใจว่าจะออกเสียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้โดยค่าใช้จ่ายของทางราชการเองหรือของคณะผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น แล้วแต่กฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนมากของผู้มาออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น ที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

### 3.1.2.1(3) การบังคับใช้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

การบังคับใช้กฎหมายที่ริเริ่มเสนอแก้ไขปรับปรุงโดยประชาชนนั้น โดยทั่วไปแล้ว อำนาจของสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้ว่าการมลรัฐในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของประชาชนแล้ว จะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละมลรัฐ แต่ทุกมลรัฐจะห้ามผู้ว่าการรัฐใช้สิทธิ Veto กฎหมายฉบับที่เสนอแก้ไขปรับปรุงโดยประชาชน สำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้น อาจยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอแก้ไขปรับปรุงโดยประชาชนได้ โดยผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมายตามปกติของแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตาม ทุกมลรัฐบัญญัติว่า การยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นที่สิ้นสุดหากไม่ได้รับการยืนยันให้ความเห็นชอบจากประชาชน

นอกจากนี้ทุกมลรัฐยังกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ว่าการมลรัฐหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติไว้แตกต่างกัน เช่น บางมลรัฐกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ แต่ห้ามยกเลิกกฎหมายฉบับที่ประชาชนให้ความเห็นชอบแล้ว ได้แก่ รัฐ Arizona บางมลรัฐก็ให้แก้ไขปรับปรุงและยกเลิกได้ทั้งสองกรณี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เช่น จะแก้ไขหรือยกเลิกได้เมื่อบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไปแล้ว 3 ปี ได้แก่ รัฐ Nevada หรือจะต้องได้รับคะแนนเสียงในแต่ละสภาของสภานิติบัญญัติเป็นสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ รัฐ Arkansas, Michigan, North Dakota เป็นต้น บางมลรัฐก็ห้ามยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงเลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ก่อการที่เสนอขอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเสียก่อน ได้แก่ รัฐ California แต่บางมลรัฐก็ยอมให้ยกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเลย เช่น รัฐ Colorado, Massachusetts, Missouri, Montana, Nebraska, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota บางมลรัฐก็จะกำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกกฎหมายฉบับที่ประชาชนให้ความเห็นชอบแล้ว อย่างจำกัดและเคร่งครัดกว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เช่น รัฐ Wyoming และ Alaska ห้ามยกเลิกกฎหมายจนกว่าจะบังคับใช้ไปแล้วอย่างน้อย 2 ปีแต่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ใดเวลาใด ๆ ก็ได้

สำหรับหลักเกณฑ์ที่สำคัญเบื้องต้นของการใช้สิทธิเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของแต่ละ  
มลรัฐ ปรากฏตามตารางต่อไปนี้<sup>6</sup>

ตารางที่ 3 สรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

ชื่อรัฐ	จำนวนรายชื่อที่ กฎหมายกำหนด (ร้อยละของผู้มี สิทธิหรือใช้สิทธิ เลือกตั้งครั้งล่าสุด)	ต้องมาจากภาค ต่างๆของรัฐ (Regional)	ระยะเวลาเข้า ชื่อ	กำหนดส่งรายชื่อ
Florida	8%	ใช่	4 ปี	90 วันก่อนเลือกตั้ง
Colorado	5%	ไม่ใช่	6 เดือน	3 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Mississippi (IDA)*	12%	ใช่	1 ปี	90 วันก่อนเปิดประชุมสภาฯ
South Dakota	10%	ไม่ใช่	1 ปี	-
Missouri	8%	ใช่	18 เดือน	8 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Ohio	10%	ใช่	ไม่จำกัด	-
Massachusetts(IDA)*	3%	ใช่	64 วัน	แล้วแต่รัฐจะกำหนด
Nebraska	10%	ใช่	1 ปี	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Michigan	10%	ไม่ใช่	180 วัน	-
Oklahoma	15%	ไม่ใช่	90 วัน	8 เดือนก่อนเลือกตั้ง
California	8%	ไม่ใช่	150 วัน	แล้วแต่รัฐจะกำหนด
Illinois	8%	ไม่ใช่	2 ปี	-
Montana	10%	ใช่	1 ปี	ศุกร์ที่ 2 ของเดือนที่ 4 ก่อนเลือกตั้ง
Nevada	10%	ใช่	11 เดือน	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Arizona	15%	ไม่ใช่	2 ปี	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Arkansas	10%	ใช่	ไม่จำกัด	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Oregon	8%	ไม่ใช่	ไม่จำกัด	-
North Dakota	4%	ไม่ใช่	1 ปี	90 วันก่อนเลือกตั้ง

\* Indirect Initiative Amendment

<sup>6</sup> Statewide I&R[Online].http:// www. Iandrinstitute.org/ [ 2000,December 17]

สำหรับหลักเกณฑ์ที่สำคัญเบื้องต้นของการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายในแต่ละมลรัฐ  
ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

ตารางที่ 4 สรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของแต่ละมลรัฐ

ชื่อรัฐ	จำนวนรายชื่อที่ กฎหมายต้องการ (ร้อยละของผู้มีสิทธิ หรือใช้สิทธิเลือกตั้ง ครั้งล่าสุด)	ต้องมาจาก ภาคต่างๆ ของรัฐ	ระยะเวลาเข้าชื่อ	กำหนดส่งรายชื่อ
Maine(IDS)*	10%	ไม่ใช่	1 ปี	แล้วแต่รัฐจะกำหนด
Colorado	5%	ไม่ใช่	6 เดือน	3 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Idaho	6%	ใช่	18 เดือน	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
South Dakota	5%	ไม่ใช่	1 ปี	-
Missouri	5%	ใช่	18 เดือน	8 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Ohio(IDS)*	3%	ใช่	ไม่มีกำหนด	-
Massachusetts(IDS)*	3%	ใช่	64 วัน	แล้วแต่รัฐจะกำหนด
Nebraska	7%	ใช่	1 ปี	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Michigan(IDS)*	10%	ไม่ใช่	180 วัน	-
Oklahoma	8%	ไม่ใช่	90 วัน	8 เดือนก่อนเลือกตั้ง
California	5%	ไม่ใช่	150 วัน	แล้วแต่รัฐจะกำหนด
Utah(IDS)*	10%	ใช่	ไม่มีกำหนด	-
Washington(IDS)*	8%	ไม่ใช่	6-10 เดือน	-
Wyoming	15%	ใช่	18 เดือน	1 วันก่อนเปิดประชุมสภาฯ
Alaska	10%	ใช่	1 ปี	ก่อนเปิดประชุมสภาฯ
Montana	5%	ใช่	1 ปี	ศุกร์ที่ 2 ของเดือนที่ 4 ก่อนเลือกตั้ง
Nevada	10%	ใช่	10 - 11 เดือน	-
Arizona	10%	ไม่ใช่	2 ปี	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Arkansas	8%	ใช่	ไม่มีกำหนด	4 เดือนก่อนเลือกตั้ง
Oregon	6%	ไม่ใช่	ไม่มีกำหนด	-
North Dakota	2%	ไม่ใช่	1 ปี	90 วันก่อนเลือกตั้ง

\* Indirect Initiative Statute

<sup>7</sup> Statewide I&R [Online]. [http:// www. iandrinstitute.org/](http://www.iandrinstitute.org/) [ 2000,December 17].

## ตัวอย่างการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

### มลรัฐแคลิฟอร์เนีย<sup>8</sup>

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายที่ใช้ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและต้องผ่านความเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของแต่ละสภา ก่อนนำมาให้ผู้ว่าการรัฐลงนาม แต่ยังไม่มียกเว้นบังคับใช้ จนกว่าจะได้นำมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ(Put on the Ballot) และได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ (Majority) จึงจะมีผลบังคับใช้ได้ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายทั่วไปได้ ดังนี้

1. การเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของรัฐ (Legislative Constitutional Amendment) ต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของแต่ละสภา โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าการรัฐลงนาม แต่ต้องนำมาให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ และต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ การแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญจึงจะมีผล

2. การเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั่วไป ( Legislative Initiative Amendment) ต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนมากในแต่ละสภา และต้องให้ผู้ว่าการรัฐลงนาม ก่อนนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ และต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่เช่นกัน กฎหมายนั้น จึงจะมีผลบังคับใช้

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนียฉบับปี ค.ศ.1911 มาตราIII, ข้อ 8(a) ยังบัญญัติให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายใหม่ หรือเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ

แคลิฟอร์เนียจึงเป็นรัฐที่ 10 ของสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้โดยตรง (Initiative) โดยไม่ต้องอาศัยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนได้ให้สัตยาบันรับรองรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในการออกเสียงลงคะแนนเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1911 ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

<sup>8</sup> Secretary of State of California. How to Qualify an Initiative [Online].2000. <http://www.ss.ca.gov/> [ 2000, February 15]

## การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) ในระดับมลรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

### (1) ส่วนที่เกี่ยวข้องร่างกฎหมาย (Draft) ได้แก่

#### 1. การจัดทำร่างกฎหมาย

ขั้นตอนแรกที่ต้องทำ คือดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอ ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างกฎหมาย ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายที่เป็นผู้ก่อการอาจขอความช่วยเหลือจากสภานิติบัญญัติ (Legislative Counsel) ได้ โดยผู้ก่อการจะต้องแสดงหลักการเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ และต้องมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างน้อย 25 คนขึ้นไปลงชื่อในคำร้องขอให้จัดทำร่างกฎหมายที่จะเสนอนั้น ซึ่งสภานิติบัญญัติจะจัดทำร่างกฎหมายให้ ในกรณีที่เห็นว่าร่างกฎหมายที่จะเสนอนั้นสมควรจะได้รับการนำเสนอต่อประชาชนเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง (Government Code 10243) อย่างไรก็ตาม ผู้ก่อการอาจจ้างที่ปรึกษาเพื่อช่วยจัดทำร่างกฎหมายให้ หรือผู้ก่อการอาจจัดทำร่างกฎหมายด้วยตัวเองก็ได้

#### 2. การยื่นคำร้องเพื่อขอชื่อและข้อสรุปของร่างกฎหมาย (Title and Summary)

ร่างกฎหมายของประชาชนที่จัดทำเสร็จแล้ว จะต้องส่งมายังสำนักงานอัยการสูงสุดของรัฐ (Office of the Attorney General) โดยยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อดำเนินการให้ร่างกฎหมายนั้นมีชื่อและจัดทำข้อสรุปของร่างกฎหมายนั้น พร้อมทั้งแนบเงินจำนวน 200 เหรียญมา กับร่างกฎหมายด้วย(9002, 9004) เงินจำนวนนี้จะนำไปไว้ในกองคลังของรัฐ (State Treasurer) และจะได้รับคืนเมื่อมีการนำร่างกฎหมายนี้ไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงภายในเวลา 2 ปีหลังจากมีการจัดทำข้อสรุปของร่างกฎหมายแล้ว แต่หากไม่มีการนำร่างกฎหมายนี้ไปลงคะแนนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เงิน 200 เหรียญนี้จะนำไปเข้ากองทุนทั่วไปของรัฐ (9004)

หลังจากได้รับค่าธรรมเนียมและคำร้องขอดังกล่าวแล้ว อัยการสูงสุดจะดำเนินการจัดทำชื่อร่างกฎหมายและข้อสรุปของร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะต้องส่งสำเนาชื่อของร่างกฎหมายพร้อมทั้งข้อสรุปที่จัดทำขึ้นนี้ส่งให้กับเลขาธิการแห่งรัฐภายใน 15 วัน นับจากได้รับร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอฉบับล่าสุด ในระหว่าง 15 วันนี้ หากผู้ก่อการขอแก้ไขร่างกฎหมายในส่วนอื่นใด นอกเหนือจากส่วนที่เป็นเทคนิค หรือแก้ไขในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ อัยการสูงสุดจะต้องจัดส่งสำเนาชื่อของร่างกฎหมายและข้อสรุปให้กับเลขาธิการแห่งรัฐภายใน 15 วัน นับจากได้

รับร่างฉบับล่าสุด ที่ผู้ก่อการได้แก้ไขแล้วนั้น และหากมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ทางด้านงบประมาณการเงิน(Fiscal Analysis)ด้วย ก็ให้มีการขยายเวลาดังกล่าวออกไปได้ ทั้งนี้ กองการเงิน(Department of Finance)และกรรมาธิการงบประมาณร่วมของสภานิติบัญญัติ(Joint legislative budget committee ) จะเป็นผู้ดำเนินการวิเคราะห์ทางด้านงบประมาณการเงิน ภายใน 25 วันทำงานนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมายฉบับล่าสุดที่ได้แก้ไขแล้ว การวิเคราะห์จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มหรือลดรายได้ของรัฐหรืองบประมาณของมรัฐหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หากวิเคราะห์แล้วว่ามิผลกระทบต่อ จะต้องนำรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวใส่ไว้ในข้อสรุปของร่างกฎหมายนั้นด้วย

เมื่อจัดทำข้อสรุปของร่างกฎหมายโดยเสร็จสมบูรณ์แล้ว อัยการรัฐจะต้องจัดส่งให้กับผู้ก่อการ ,เลขาธิการแห่งรัฐ, วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร และอาจมีการเอาร่างกฎหมายดังกล่าวไปทำประชาพิจารณ์แต่อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถจะแก้ไขร่างกฎหมายนี้ได้อีก

เมื่ออัยการสูงสุดส่งร่างกฎหมายที่จัดทำข้อสรุปอย่างเป็นทางการคืนมา ให้ผู้ก่อการแล้ว ในวันที่มีการคืนร่างกฎหมายดังกล่าว ถือเป็นวันที่เลขาธิการแห่งรัฐใช้นับเป็นวันเริ่มต้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งก่อนหน้านี้ ไม่อาจมีการเข้าชื่อกันได้ ทั้งนี้ เลขาธิการแห่งรัฐจะจัดส่งสำเนากำหนดการที่ผู้ก่อการจะต้องยื่นเอกสารต่อเลขาธิการแห่งรัฐ ให้กับผู้ก่อการ ในวันที่เลขาธิการแห่งรัฐได้รับข้อสรุปของร่างกฎหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

### 3. ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าชื่อ

กฎหมายให้เวลาสำหรับการส่งร่างกฎหมายเพื่อให้ประชาชนเข้าชื่อกัน สูงสุด ไม่เกิน 150 วัน อย่างไรก็ตาม การส่งร่างกฎหมายนั้นจะต้องดำเนินการให้เสร็จอย่างน้อย 131 วัน ก่อนถึงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปของรัฐเพื่อที่จะ ได้นำร่างกฎหมายนั้น ไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน พิจารณา ดังนั้น ผู้ริเริ่มฯจะต้องรีบดำเนินการจัดส่งร่างกฎหมายให้เร็วที่สุดเพื่อที่จะแน่ใจได้ว่าร่างกฎหมายนั้นถูกส่งไปเรียบร้อยภายใน 131 วันก่อนถึงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปของรัฐ

### 4. จำนวนรายชื่อที่กฎหมายต้องการสำหรับการลงคะแนนให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมาย

ขึ้นอยู่กับประเภทของร่างกฎหมายที่เสนอนั้น กล่าวคือ



(ก) การริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมาย : กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวนเท่ากับ 5 % ของ ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด ซึ่งมีจำนวน 8,381,880 คน (จำนวนรายชื่อที่ต้องการสำหรับการริเริ่มเสนอกฎหมายซึ่งต้องจัดส่งร่างกฎหมายไปให้เข้าชื่อก่อนจะถึงกำหนดเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐในเดือนพฤศจิกายน ปี 2002 คือ 419,094 คน)

(ข) การริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ : กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวนเท่ากับ 8 % ของ ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐครั้งล่าสุด (จำนวนรายชื่อที่ต้องการสำหรับการริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญซึ่งต้องจัดส่งร่างกฎหมายไปให้เข้าชื่อก่อนจะถึงกำหนดเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐในเดือนพฤศจิกายน ปี 2002 คือ 670,816 คน)

## (2) ส่วนของคำร้องขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Petition)

คำร้องขอเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเป็นไปตามแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนด หากไม่ทำตามแบบที่กำหนด สำนักงานเลือกตั้งประจำเขต (the county election officials) จะไม่รับคำร้องดังกล่าว

คำร้องประกอบด้วยชื่อเต็มและชื่อสรุปของร่างกฎหมายซึ่งอัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำขึ้น ซึ่งต้องพิมพ์ด้วยตัวพิมพ์หนา ขนาดไม่น้อยกว่า 12 จุด ขึ้นต้นด้วยข้อความต่อไปนี้ “ร่างกฎหมายที่เสนอ โดยประชาชนซึ่งส่งให้กับผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน โดยตรง” (Initiative Measure to be submitted directly to the voter) (ต้องพิมพ์ข้อความนี้ด้วยตัวพิมพ์หนาไม่น้อยกว่า 12 จุด หรือให้ใหญ่กว่า)

ส่วนที่เป็นเนื้อหาของกฎหมาย ให้พิมพ์ต่อจากข้อความต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า ผู้มีรายชื่อดังต่อไปนี้ในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนของรัฐแคลิฟอร์เนีย , พลเมืองของเขต (เมืองหรือจังหวัด) ขอเสนอแก้ไขปรับปรุง(รัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนีย) , (กฎหมายเกี่ยวกับ.....) และขอยื่นคำร้องนี้ต่อเลขาธิการแห่งรัฐเพื่อดำเนินการเสนอคำร้องนี้ต่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนของรัฐแคลิฟอร์เนียเพื่อให้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปสมัยหน้าหรือในเวลาใด ๆ ที่มีการเลือกตั้งของรัฐ ก่อนจะถึงกำหนดการเลือกตั้งทั่วไป หรือในเวลาใด ตามที่กฎหมายกำหนด รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เสนอแก้ไขปรับปรุงมีรายละเอียดดังต่อไปนี้”

(ต่อจากข้อความนี้ จะเป็นชื่อและเนื้อหาของร่างกฎหมาย)

ส่วนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจะต้องลงลายมือชื่อ จะต้องพิมพ์ข้อความต่อไปนี้ด้วยตัวพิมพ์หน้าขนาดไม่น้อยกว่า 12 จุด

“ชื่อควรทราบ”

“คำร้องขอเสนอกฎหมายนี้ อาจส่งถึงท่าน โดยอาสาสมัครหรือผู้รับจ้างรวบรวมรายชื่อ ซึ่งท่านสามารถสอบถามได้”

คำร้องต้องมีช่องว่างสำหรับให้ลงลายมือชื่อ และชื่อเต็ม ที่อยู่และชื่อเมือง โดยให้เริ่มตั้งแต่ลำดับที่ 1 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ควรระบุที่อยู่ตามจริงมากกว่าที่อยู่ทางทะเบียน

(3) กระบวนการจัดส่งคำร้องและการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Circulation and signing)

(3)1 คำร้องเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับที่จะจัดส่งเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเข้าชื่อกันนั้น ต้องมีค่าแกลงที่มีลายมือชื่อของผู้ที่ดำเนินการจัดส่งคำร้อง (Circulator) พร้อมกับคำรับรองที่ต้องระบุข้อความต่อไปนี้ไว้ด้วย

- ชื่อของผู้ดำเนินการจัดส่งคำร้อง
- ที่อยู่ของผู้ดำเนินการจัดส่งซึ่งต้องมีรายละเอียดที่มากพอที่จะสามารถทราบได้แน่นอนว่าตั้งอยู่ที่ใด
- ระบุถึงกำหนดวันที่ที่จะต้องได้รับรายชื่อทั้งหมดกลับคืนมายังผู้จัดส่ง
- ต้องระบุในคำร้องด้วยว่า ผู้ดำเนินการเป็นผู้จัดส่งร่างกฎหมายนี้ให้กับผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและเป็นพยานว่า ลายมือชื่อแนบท้ายคำร้องนี้เป็นลายมือชื่อที่มีการเข้าชื่อกันของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจริง และเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของบุคคลผู้เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายนี้

(3)2 คำร้องเสนอกฎหมายอาจดำเนินการจัดส่งไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยเอกชนรายใดก็ได้ แต่ผู้ดำเนินการต้องลงชื่อรับรองการจัดส่งเพื่อไม่ให้เกิดการแสดงข้อความอันเป็นเท็จในคำร้อง โดยไม่จำเป็นต้องสาบานตัวต่อหน้า Notary Public หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพียงแต่ต้องลงชื่อ วันและสถานที่ที่ลงลายมือชื่อให้การรับรองค่าแกลงเช่นนี้แนบมากับคำร้องเท่านั้น

(3)3 เฉพาะบุคคลที่มีชื่อทางทะเบียนว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าชื่อในคำร้องเสนอกฎหมาย โดยผู้เข้าชื่อต้องระบุสถานที่ที่ลงลายมือชื่อ ชื่อเต็ม ที่อยู่และชื่อเมืองด้วย

(3)4 เมื่อลงชื่อในคำร้องแล้ว อาจขอลอนชื่อออกจากคำร้องได้ โดยยื่นคำร้องขอลอนชื่อต่อสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนมีชื่อทางทะเบียนอยู่ ก่อนวันที่ผู้เสนอกฎหมายจะยื่นคำร้องนั้น

(3)5 ความผิดและโทษทางอาญา

เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Election Code) ได้แก่

- ห้ามผู้ดำเนินการจัดส่งคำร้อง แสดงข้อความเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเนื้อหาของคำร้องเสนอกฎหมายให้ผิดไปจากความจริง ในกรณีที่ถูกสอบถามจากผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ว่า ผู้ดำเนินการจัดส่งคำร้อง เป็นอาสาสมัครหรือผู้รับจ้างรวบรวมรายชื่อ และปฏิเสธไม่ยอมให้ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้อ่านร่างกฎหมายหรือคำร้องขอเสนอกฎหมายนั้น

- ห้ามเสนอให้เงินแก่บุคคลใด ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการลงชื่อในคำร้องขอเสนอกฎหมาย รวมทั้งกำหนดให้ผู้ดำเนินการจัดส่งคำร้อง , ผู้เข้าชื่อและบุคคลอื่นใด ต้องรับผิดทางอาญาสำหรับการลงชื่อหรือสนับสนุนให้มีการปลอม ลวง หรือทำให้ชื่อและลายมือชื่อขาดคุณสมบัติหรือใช้ไม่ได้

- ห้ามบุคคลอื่นใดรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงหรือให้คำรับรองอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- ห้ามดำเนินการจัดส่งคำร้องในระยะ 100 ฟุต จากจุดลงคะแนนเสียงในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

- ห้ามบุคคลใดสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อระงับการดำเนินการจัดส่งคำร้องขอเสนอกฎหมายไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

- ห้ามบุคคลใด ขโมยคำร้อง และข่มขู่ผู้ดำเนินการจัดส่งคำร้อง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้ดำเนินการสามารถจัดส่งคำร้องได้

- คำร้องหรือบัญชีรายชื่อของผู้ที่ลงลายมือชื่อเสนอกฎหมาย ไม่ให้นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใด นอกจากเพื่อการเสนอกฎหมายนี้เท่านั้น

### (3)6 การยื่นคำร้อง

เมื่อรวบรวมรายชื่อได้จำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต้องส่งคำร้องกลับมายังสำนักงานเลือกตั้งประจำเขต คำร้องนี้ไม่สามารถแก้ไขได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามคำสั่งศาล เพื่อให้กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะคนที่เป็นผู้ก่อการเท่านั้น ที่สามารถยื่นคำร้องนี้ได้

#### (4) การตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อ (Verification)

##### (4)1 การตรวจนับอย่างคร่าว ๆ (Raw Count)

หลังจากยื่นคำร้องแล้ว ภายใน 8 วันทำการ(ไม่รวมวันหยุด) สำนักงานเลือกตั้งประจำเขตต้องดำเนินการตรวจสอบจำนวนรายชื่อทั้งหมดที่แนบมาในคำร้องที่ยื่น แล้วรายงานไปยังเลขาธิการแห่งรัฐ หากตรวจสอบแล้วพบว่า รายชื่อที่ยื่นมา ไม่ครบ 100% ตามที่กฎหมายกำหนด เลขาธิการแห่งรัฐจะแจ้งไปยังสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตนั้นทันที และจะไม่มีการดำเนินการใด ๆ กับคำร้องนั้นต่อไป

##### (4)2 การสุ่มตัวอย่าง (Random Sampling)

เมื่อได้รับแจ้งจากสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตว่า จำนวนรายชื่อที่ยื่นมากับคำร้องนั้น ครบ 100% หรือมากกว่าที่กฎหมายกำหนด เลขาธิการแห่งรัฐจะแจ้งไปยังสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตซึ่งจะต้องทำการตรวจพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของลายมือชื่อที่ยื่นมา ภายใน 30 วันทำการ โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อจำนวน 500 รายชื่อ หรือ 3% ของจำนวนรายชื่อทั้งหมดที่เข้าชื่อกัน เสนอกฎหมาย แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า หากสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตใด ได้รับรายชื่อที่แนบมากับคำร้องไม่ถึง 500 รายชื่อ ก็จะต้องตรวจพิสูจน์รายชื่อทั้งหมด และเมื่อตรวจพิสูจน์รายชื่อเสร็จแล้ว สำนักงานเลือกตั้งประจำเขตจะรับรองความชอบด้วยกฎหมายของจำนวนรายชื่อที่ปรากฏในคำร้องนั้น ต่อเลขาธิการแห่งรัฐ ซึ่งเลขาธิการแห่งรัฐก็จะรวบรวมจำนวนรายชื่อที่ตรวจนับแล้วนั้นจากแต่ละเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกัน

ในกรณีที่จำนวนรายชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายมีไม่ถึง 95% ของจำนวนรายชื่อที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่สามารถนำคำร้องขอเสนอกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลง

คะแนนได้ เลขานุการแห่งรัฐก็จะแจ้งผลและจัดส่งสำเนาไปให้กับผู้ก่อการและสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตต่อไป

ในกรณีที่มีจำนวนรายชื่อที่ชอบด้วยกฎหมายมากกว่า 110% ของจำนวนรายชื่อที่กฎหมายกำหนด ถือว่าคำร้องนี้มีรายชื่อครบโดยไม่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ใด ๆ อีก เลขานุการแห่งรัฐจะจัดส่งคำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ก่อการ, สำนักงานเลือกตั้งประจำเขต, เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร(The Assembly chief clerk) และเลขานุการวุฒิสภา แจ้งให้ทราบว่ามีการร่างกฎหมายที่จะต้องเสนอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป

#### (4)3 การตรวจพิสูจน์อย่างละเอียด (Full Check)

หากปรากฏว่า ผลการตรวจสอบพบว่า จำนวนรายชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ระหว่าง 95-110% ของจำนวนรายชื่อที่กฎหมายกำหนด เลขานุการแห่งรัฐต้องแจ้งไปยังสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตโดยตรงเพื่อให้ ตรวจพิสูจน์รายชื่อทุกรายชื่อในคำร้อง ซึ่งสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตมีเวลา 30 วันทำการ(ไม่รวมวันหยุด) หลังจากได้รับแจ้งจากเลขานุการแห่งรัฐดังกล่าวเพื่อตรวจพิสูจน์จำนวนรายชื่อที่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วส่งผลดังกล่าวไปยังเลขานุการแห่งรัฐ

#### (5) การบังคับใช้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชน (Qualification & Approval)

(5)1 ให้ถือว่าได้มีการยื่นคำร้องเสนอกฎหมายโดยชอบด้วยกฎหมายในวันที่เลขานุการแห่งรัฐได้รับการรับรองจากสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตว่า คำร้องนั้นมีรายชื่อของผู้ที่เข้าชื่อครบตามที่กฎหมายกำหนด เลขานุการแห่งรัฐจะต้องส่งคำรับรองนี้ไปยังแต่ละเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่คำร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เลขานุการแห่งรัฐต้องแจ้งให้ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายและสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตทราบ

(5)2 เมื่อได้ให้การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดส่งร่างกฎหมายเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เข้าชื่อกันแล้ว เลขานุการแห่งรัฐต้องส่งสำเนาของคำร้องพร้อมทั้งข้อสรุปของร่างกฎหมายซึ่งจัดทำโดยอัยการของรัฐไปยังวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่ละสภามอบหมายให้กรรมการของตนเป็นผู้พิจารณาโดยจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ ห้ามดำเนินการเช่นนี้ในระยะ 30 วัน ก่อนจะถึงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงไม่นำร่างกฎหมายนี้ไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน

(5)3 ในกรณีที่ร่างกฎหมาย(Ballot Initiative)ได้รับคะแนนเสียงส่วนมาก (Majority)ให้ความเห็นชอบจากผู้ลงคะแนน ร่างกฎหมายนี้จะมีผลบังคับใช้ภายหลังจากวันเลือกตั้ง เว้นแต่ตัวกฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ฝ่ายนิติบัญญัติอาจแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบแล้วได้ โดยกฎหมายฉบับอื่นซึ่งมีผลบังคับใช้ในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบ เว้นแต่กฎหมายที่ประชาชนเสนอนี้ จะกำหนดไว้ว่า ให้ยกเลิกหรือแก้ไขได้โดยไม่ต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบเสียก่อน

(6) การตรวจสอบโดยสาธารณชนและการเก็บรักษาเอกสาร (Public Inspection & Preservation)

(6)1 คำร้องขอเสนอกฎหมายซึ่งได้ยื่นต่อสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตแล้ว ไม่ใช่เอกสารที่สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำร้องที่ยื่นไว้ไม่สมบูรณ์ ผู้ก่อการหรือผู้แทนที่มีอำนาจกระทำการแทนอาจตรวจสอบคำร้องนั้นได้ โดยยื่นขออนุญาตจากสำนักงานเลือกตั้งประจำเขตเพื่อตรวจสอบว่ารายชื่อใดที่ไม่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเพราะเหตุใด เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ต้องตรวจสอบภายใน 21 วัน นับจากได้รับแจ้งว่าคำร้องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(6)2 สำนักงานเลือกตั้งประจำเขตต้องเก็บคำร้องเสนอกฎหมายไว้จนกว่าจะครบ 8 เดือน นับจากที่ได้มีการรับรองผลการออกเสียงลงคะแนนรับรองร่างกฎหมายในวันที่มีการเลือกตั้งแล้ว หรือนับแต่วันที่คำร้องอันชอบด้วยกฎหมายพร้อมที่จะนำไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้ง หลังจากพ้นกำหนดนี้แล้ว คำร้องอาจถูกทำลายทิ้ง เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้ต้องเก็บรักษาคำร้องไว้เป็นการชั่วคราวก่อน

(7) ข้อควรระวัง

(7)1 ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายมีเวลาอย่างมาก 150 วัน นับจากวันที่ทางราชการ (อัยการรัฐ)จัดทำข้อสรุปของร่างกฎหมายให้เพื่อยื่นคำร้องเสนอกฎหมายเพื่อให้มีการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ครบและถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดต่อสำนักงานเลือกตั้งประจำเขต

(7)2 การเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายต้องเสร็จสมบูรณ์ก่อนถึงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปอย่างน้อย 131 วัน หากเสร็จไม่ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ จะต้องนำร่างกฎหมายที่เข้าชื่อกันครบแล้วนี้ ไปลงคะแนนเสียงกันในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป

(8) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (Qualification of Voter)

(การเลือกตั้ง, การ ริเริ่มเสนอกฎหมาย, การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, การแสดงประชามติ)

(8)1 ต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา

(8)2 ต้องเป็นพลเมืองของรัฐแคลิฟอร์เนีย

(8)3 อายุ 18 ปีขึ้นไป (หรือกำลังจะครบ 18 ปีในวันที่มีการเลือกตั้งครั้งต่อไป)

(8)4 ไม่ถูกจำคุกหรือคุมประพฤติตามคำพิพากษาของศาลในความผิดอก

ฉกรรจ์

(8)5 ไม่เคยต้องคำพิพากษาของศาลให้เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการใช้สิทธิ

ออกเสียงเลือกตั้ง

(9) ในการออกเสียงลงคะแนน ทางกรจะต้องจัดทำคู่มือเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเสียง เพื่อเป็นข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดที่มากพอสำหรับการตัดสินใจลงคะแนนในร่างกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้หรือไม่ต่อไป คู่มือนี้อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการต่อไปนี้

(9)1 เนื้อหาและข้อสรุปของกฎหมายโดยย่อซึ่งจัดทำโดยสำนักงานอัยการสูงสุดของรัฐ

(9)2 รายงานการวิเคราะห์ของนักวิเคราะห์ประจำสภานิติบัญญัติของรัฐ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางด้านงบประมาณการเงินของรัฐ อันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนมากของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(9)3 คำชี้แจงถึงประโยชน์ของร่างกฎหมายที่เสนอ (Argument in Favor) พร้อมชื่อ-ที่อยู่ ของตัวแทนของฝ่ายผู้ทำคำชี้แจง

(9)4 ข้อโต้แย้งที่หักล้างหรือแสดงให้เห็นถึงข้อเสียของร่างกฎหมายที่เสนอ (Rebuttal to Argument in Favor) พร้อมชื่อ-ที่อยู่ ของตัวแทนของฝ่ายผู้โต้แย้ง

(9)5 ข้อโต้แย้งร่างกฎหมายที่เสนอ (Argument Against Proposition) พร้อมชื่อ-ที่อยู่ของตัวแทนของฝ่ายผู้ต่อต้าน

(9)6 คำชี้แจง/โต้แย้ง/หักล้าง ข้อโต้แย้งร่างกฎหมายที่เสนอ (Rebuttal to Argument Against Proposition) พร้อมชื่อ-ที่อยู่ของตัวแทนของฝ่ายผู้ทำคำชี้แจง/โต้แย้ง/หักล้าง

(10) การใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประชาชนในรัฐแคลิฟอร์เนีย ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน (ค.ศ.1911-1998) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

ตารางที่ 5 แสดงการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนในมลรัฐแคลิฟอร์เนียระหว่างปี ค.ศ.1911-1998

ปีที่เริ่มให้สิทธิ (ค.ศ.)	ร่าง กฎหมายที่ เสนอรวม	ปีที่ใช้สิทธิ (ค.ศ.)	จำนวนกฎหมาย ที่นำมาออก เสียงลงคะแนน	เฉลี่ยต่อปี	จำนวนกฎหมาย ที่ผ่านความเห็น ชอบ	จำนวนกฎหมาย ที่ไม่ผ่านความเห็น ชอบ	อัตราที่ผ่าน (%)
1911			263	3.02	90	173	34%
		1912	3		0	3	0%
		1914	17		5	12	29%
		1916	4		1	3	25%
		1918	6		1	5	17%
		1920	10		3	7	30%
		1922	12		4	8	33%
		1924	4		2	2	50%
		1926	7		1	6	14%
		1928	2		0	2	0%
		1930	5		1	4	20%
		1932	5		1	4	20%
		1934	10		6	4	60%
		1936	7		0	7	0%
		1938	6		1	5	17%
		1939	2		0	2	0%
		1940	1		0	1	0%
		1942	3		0	3	0%
		1944	3		1	2	33%

<sup>9</sup> I&R Usage[Online].<http://www.iandrinstute.org> [2000,July 30]



		1946	3		2	1	67%
		1948	8		2	6	25%
		1949	2		2	0	100%
		1950	3		1	2	33%
		1952	4		1	3	25%
		1954	1		0	1	0%
		1956	1		1	0	100%
		1958	3		0	3	0%
		1960	1		0	1	0%
		1962	2		0	2	0%
		1964	4		3	1	75%
		1966	1		0	1	0%
		1968	1		0	1	0%
		1970	1		0	1	0%
		1972	9		3	6	33%
		1973	1		0	1	0%
		1974	2		1	1	50%
		1976	3		0	3	0%
		1978	4		2	2	50%
		1979	1		1	0	100%
		1980	4		1	3	25%
		1982	9		5	4	56%
		1984	8		3	5	38%
		1986	6		4	2	67%
		1988	15		8	7	53%
		1990	18		6	12	33%
		1992	7		3	4	43%
		1994	5		2	3	40%
		1996	17		6	11	35%
		1998	12		6	6	50%

### 3.1.2.2 การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่น (Local level)

#### 3.1.2.2(1) บททั่วไป

การปกครองในระดับท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองในระดับต่ำที่สุดรองมาจากการปกครองของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลของมลรัฐ (State Government) แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลแบบบริษัท (Municipal Corporation) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มตัวและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเต็มรูปแบบ โดยไม่ได้ทำหน้าที่เป็นกิ่งตัวแทนของมลรัฐอย่างเช่นอีกประเภทที่จะกล่าวถึงต่อไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทแรกนี้ มีลักษณะการจัดตั้งคล้ายกับบริษัทของเอกชนทั่วไป มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบได้แก่

- Cities (เทศบาลนคร)
- Towns (เทศบาลเมือง)
- Villages (เทศบาลตำบล)
- Boroughs (เทศบาลในระดับเบอระอะ)

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลแบบกึ่งบริษัท (Quasi - Municipal Corporation) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นกึ่งบริษัทซึ่งหมายถึงมีลักษณะกิ่งตัวแทนของมลรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไปด้วย มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลเช่นกัน แบ่งออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่

- Counties
- Townships (ยกเว้น Town เพียงแห่งเดียว ในรัฐ New England)
- Villages
- Special District
- School District

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามกฎบัตรหรือธรรมนูญ (Charter) หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแต่ละมลรัฐอาจจะมียุทธศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นครบทุกรูปแบบหรือบางมลรัฐอาจจะมีบางรูปแบบเท่านั้นก็ได้<sup>10</sup>

รัฐธรรมนูญและกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา บัญญัติให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระดับท้องถิ่นได้ 2 กรณี ดังนี้<sup>11</sup>

กรณีแรก การริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ( Initiative Charter Amendment ) ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นของแต่ละมลรัฐซึ่งกำหนดรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีที่สอง การริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่น (Initiative Ordinance) ซึ่งตราขึ้นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับในเขตปกครองได้

ประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้งประเภทที่เป็นเทศบาลเต็มรูปแบบ (Municipal Corporation) หรือเป็นเทศบาลแบบกึ่งบริษัท(Quasi-Municipal Corporation) ในรัฐต่าง ๆ สามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วได้ 2 วิธี คือ<sup>12</sup>

1. ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นและออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรงหรือเสนอร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มเสนอฯนั้น ต่อคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น เพื่อให้

<sup>10</sup> สุศักดิ์เที่ยงตรง , การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520 ), หน้า 190, 196, 213.

<sup>11</sup> Tari Renner. Local Initiative and Referendum in the United States, what is available in your states? [Online]. <http://www.iandrinstute.org/> [2000, December 17]

<sup>12</sup> Sharon Lawrence. Initiative and Referendum : A direct Voice for County Voters[Online]. January 1996. National Association of Counties <http://www.NACo.org/> [ 2000, December 17]

พิจารณาร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป (Citizen Initiative) ซึ่งปัจจุบันนี้ มี 24 รัฐ ที่ให้สิทธินี้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

2. ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งริเริ่มเสนอโดยตัวแทนของประชาชนในมลรัฐหรือในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของมลรัฐ วิธีนี้ประชาชนเป็นเพียงผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎบัตรหรือธรรมนูญหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเองโดยตรง (Legislative Referral)

### 3.1.2.2(2) กระบวนการใช้สิทธิ

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิแก่ประชาชนดังกล่าว มีดังนี้

#### 1. การยื่นคำร้องและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เริ่มจากประชาชนจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เข้าชื่อยื่นคำร้องขอเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องที่ เช่น County Clerk, the County election administrator, County auditor หรือ County executive, supervisor, board chairman หรือ president ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องและร่างกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดหรือไม่ รายชื่อที่ยื่นมาครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการหรือไม่ และประชาชนที่เข้าชื่อมานั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นหรือไม่ หากพบว่า การยื่นคำร้องและเข้าชื่อกันนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้ประชาชนของท้องที่นั้นออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อไป หรือในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม (Indirect Charter Amendment, Indirect Ordinance) ก็จะต้องเสนอคำร้องและร่างกฎหมายนั้นต่อสภาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการบริหารของสภาท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องที่ได้บัญญัติไว้ต่อไป

สำหรับจำนวนรายชื่อที่กฎหมายต้องการนั้น กฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนของท้องที่นั้น ๆ บาง กำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชา

ชนผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดของท้องถิ่นนั้นบ้าง หรือในการเลือกตั้งทั่วไปของมลรัฐนั้น ๆ บ้าง ฯลฯ แต่ทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดคุณสมบัติของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอ กฎหมายไว้ในทำนองเดียวกัน คือ ต้องเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือมีชื่อในทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียง ลงคะแนนของท้องถิ่นที่ซึ่งประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องยื่นคำร้อง พร้อมจำนวนรายชื่อต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นกำหนดไว้เช่นกัน

## 2. ข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์ การ กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายแตกต่างกันไปทั้งในเรื่องประเภท เนื้อหาของกฎหมาย , ระยะเวลา ตลอดจนพื้นที่ที่สามารถใช้สิทธิได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2(1) การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎ บัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Initiative Charter Amendment)

ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นของ แต่ละมลรัฐว่าจะให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทใดได้บ้าง เช่น

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ ปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งเฉพาะเทศบาลนคร (Cities) เท่านั้น เช่น รัฐ Alaska, Arizona, Colorado, Iowa (เฉพาะ Iowa City เท่านั้น), Michigan, Minnesota, Nevada, New Mexico, North Dakota, Texas ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะริเริ่มเสนอ ปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งเทศบาล (Municipalities) ได้ทุกประเภท เท่านั้น เช่น รัฐ North Carolina, Ohio, Oklahoma ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ ปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งเฉพาะ County เท่านั้น เช่น รัฐ Hawaii

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ ปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งเทศบาล (Municipalities) ได้ทุกระดับ รวมทั้ง County ด้วย เท่านั้น เช่น รัฐ Florida, Georgia ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งเทศบาลในระดับเทศบาลนคร (Cities) และ County เท่านั้น เช่น รัฐ Maryland, Missouri, Oregon ฯลฯ

- บางมลรัฐก็ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกประเภท เช่น รัฐ Maine

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในรัฐ เพราะบางมลรัฐจะกำหนดให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญได้เฉพาะกับบางนคร หรือ บาง County ของรัฐนั้น ๆ เท่านั้น เช่น

- รัฐ Louisiana ให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่เฉพาะกับเมือง New Orleans เท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีรัฐ Massachusetts, Nebraska, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Washington ฯลฯ ซึ่งให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งเทศบาลนคร, County หรือเทศบาลในระดับอื่น ได้เฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น

นอกจากจะให้สิทธิประชาชนโดยจำกัดพื้นที่แล้ว บางรัฐยังจำกัดเนื้อหาของกฎบัตรหรือธรรมนูญที่ประชาชนจะสามารถริเริ่มเสนอได้ โดยกำหนดเงื่อนไขว่าจะริเริ่มเสนอปรับปรุงได้แต่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของคณะผู้บริหาร (Form of Government) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เท่านั้น เรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้จะเสนอไม่ได้ เช่น รัฐ Illinois, Mississippi, Montana กำหนดให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของคณะผู้บริหารเทศบาลเท่านั้น หรือรัฐ Iowa, Kansas กำหนดให้ใช้สิทธินี้ได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบของคณะผู้บริหารเทศบาลนคร (City) เท่านั้น ฯลฯ

- อย่างไรก็ตาม จนถึงปี ค.ศ.1998 มีเพียงรัฐ Wyoming รัฐเดียวเท่านั้น ที่ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลย

2(2) การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุง  
 ข้อบัญญัติท้องถิ่น (Initiative Ordinance)

เช่นเดียวกับการให้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุง  
 กฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น  
 ของรัฐหรือกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐเองว่าจะกำหนดให้สิทธิ  
 ประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นประเภทใดได้บ้าง เช่น

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ  
 ปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศบาลนคร (City) เท่านั้น เช่น รัฐ Alabama, Georgia, Iowa,  
 Massachusetts, Minnesota, Michigan, New Jersey , ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ  
 ปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นของ County เท่านั้น เช่น รัฐ Florida, Hawaii ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ  
 ปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศบาลทุกระดับ (Municipalities) เท่านั้น เช่น รัฐ Colorado, Illinois,  
 Indiana, Ohio, Utah, Vermont ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิเฉพาะการริเริ่มเสนอ  
 ปรับปรุงข้อบัญญัติของเทศบาลนคร(City) และ County เท่านั้น เช่น รัฐ Alaska, Idaho, Kentucky,  
 Missouri, Nevada, New Mexico, North Dakota, Oregon, South Carolina, South Dakota, Virginia ฯลฯ

- บางรัฐให้สิทธิทั้งการริเริ่มเสนอ  
 ปรับปรุงข้อบัญญัติของเทศบาลทุกระดับ (Municipalities) และ County เท่านั้น เช่น รัฐ Arizona,  
 Arkansas, California , Montana ฯลฯ

นอกจากนี้บางมลรัฐยังให้สิทธิประชาชน  
 โดยจำกัดเงื่อนไขว่าจะริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เฉพาะบางเรื่องบางประเด็นเท่านั้น เช่น  
 รัฐ Iowa ให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติของเทศบาลนครได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้  
 กฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายและการบริการ, โรงแรม, ภาษีรถยนต์ และภาษีทรัพย์สิน ที่หักเงินสมทบ

เข้ากองทุนเพื่อห้องสมุดท้องถิ่นหรือวงดนตรี, รัฐ Kentucky ให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติจังหวัดได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการจำหน่ายสุรา, รัฐ North Carolina บัญญัติให้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติเทศบาลได้เฉพาะแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวนสาธารณะ, สนามเด็กเล่น และ สนามบิน เท่านั้น ในมลรัฐ South Dakota ห้ามเสนอกฎหมายที่อาจเป็นผลให้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย, สุขภาพ หรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นโมฆะหรือไม่มีผลใช้บังคับต่อไปได้ ฯลฯ

เช่นเดียวกับการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ บางรัฐแม้จะให้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ แต่ประชาชนในองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรัฐก็ไม่สามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติได้ทุกท้องถิ่น เนื่องจาก บางมลรัฐจะให้สิทธิแก่ประชาชนเฉพาะบางเทศบาลนคร บาง County และเทศบาลระดับอื่นบางแห่ง ของรัฐนั้น ๆ เท่านั้น เช่น

- รัฐ Indiana ห้ามใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติของเทศบาลนคร สำหรับเมืองที่มีประชากรมากกว่า 150,000 คน

- รัฐ Rhode Island, Tennessee, Texas, Virginia, Washington, Pennsylvania, Louisiana, Kansas ฯลฯ ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นแก่ประชาชนเฉพาะบางเทศบาลนคร บาง County และ เทศบาลระดับอื่นบางแห่งของรัฐเท่านั้น

สำหรับรัฐ Wyoming นั้น จนถึงปี ค.ศ.1998 ก็ยังไม่มีกฎหมายใดให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นใด ๆ ได้เลยเช่นกัน

### 3. การออกเสียงลงคะแนนและการพิจารณาร่างกฎหมาย

เมื่อได้รับคำร้องที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอมาแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายนั้น ๆ ภายในเวลาที่กฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนด เช่น จัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งปกติ (regular election) ที่กำลังจะมาถึง หรือ จัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับคำร้องของประชาชนแล้ว ก็จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนภายใน



ในระยะเวลาตามที่กฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น พิจารณาในการประชุมสภาสมัยปกติ หรือ เรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษ ฯลฯ เช่นเดียวกัน ผู้มีหน้าที่ต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนซึ่งกฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดแตกต่างกันไป เช่น คณะกรรมการบริหารท้องถิ่น (Board of County Commissioners), สภาท้องถิ่น (County Board) ฯลฯ และในการพิจารณาดังกล่าว หากมีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายของประชาชน ก็จะต้องนำร่างนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนดว่าจะให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่ แต่ทั้งนี้ ไม่ต้องจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนอีก หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้การรับรองร่างกฎหมายของประชาชนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น 30 หรือ 60 วัน เช่นในมลรัฐ Louisiana, Montana และ New Jersey ฯลฯ

#### 4. การบังคับใช้กฎหมาย

กฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคะแนนเสียงส่วนมากของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ในวันเวลาที่กฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น ให้มีผลบังคับใช้ในทันทีที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบ หรือในทันทีที่มีการรับรองผลการออกเสียงลงคะแนน หรือในทันทีที่ปรากฏผลการออกเสียงลงคะแนนอย่างเป็นทางการ หรือ ภายหลังจากวันนี้ อีกกี่วัน หรือในบางกรณีก็ให้มีผลในวันที่ระบุไว้ในคำร้องขอเสนอกฎหมายเลย ฯลฯ และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว การปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละท้องถิ่นที่จะกำหนดไว้ เช่น

- การยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยการเสนอของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบเสียก่อน เช่น ในมลรัฐ Louisiana
- ห้ามปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ภาย  
ในเวลา 2 ปี นับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ เช่นในมลรัฐ Alaska, Montana
- บางท้องถิ่นสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านเวลา (ยกเว้นในเรื่องการยกเลิกกฎหมาย) เช่น ในมลรัฐ Utah
- ห้ามนำร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีก จนกว่าจะครบกำหนด 1 ปี แล้ว หลังจากที่ได้มีการออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎหมายนั้นไปแล้ว เช่น ในมลรัฐ South Dakota

## ตัวอย่างการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

### (1). รัฐ California

เริ่มต้นจากการยื่นคำร้องซึ่งมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวนเท่ากับอย่างน้อย 10% ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการมลรัฐในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ซึ่งจะต้องยื่นต่อเจ้าพนักงานเลือกตั้งประจำเขตภายใน 180 วันนับแต่วันที่คำร้องริเริ่มเสนอกฎหมายนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเลือกตั้งประจำเขต สำหรับผลของการบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นนั้นไม่บังคับใช้กฎหมายหลังจากผ่านการพิจารณาจากสภาที่ปรึกษาประจำจังหวัด (County Board of Supervisor) แล้ว จะต้องนำร่างกฎหมายของท้องถิ่นนั้นมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งในการเลือกตั้งระดับมลรัฐครั้งต่อไปภายในเวลาไม่น้อยกว่า 88 วัน หลังจากยื่นคำร้องริเริ่มเสนอต่อฝ่ายปกครองท้องถิ่นแล้วหรือหลังจากได้ส่งเรื่องไปยังสภาที่ปรึกษาแล้ว

ในกรณีที่มีประชาชนจำนวนอย่างน้อย 20 % ของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดครั้งล่าสุดเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอให้ส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งที่ต้องจัดให้มีขึ้นเป็นกรณีพิเศษ สภาที่ปรึกษาประจำจังหวัดจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก). ผ่านร่างข้อบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขใด ๆ ภายใน 10 วันนับแต่ได้รับเรื่อง

(ข). รับผิดชอบการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยเร็ว

(ค). ดำเนินการพิจารณาคำร้องริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หลังจากพิจารณาแล้ว ถ้าไม่แก้ไขปรับปรุงภายใน 10 วัน ก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้ออกเสียงลงคะแนนจะมีผลใช้บังคับหลังจากมีการประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนโดยสภาที่ปรึกษาแล้ว 10 วันและถ้าเป็นร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนหรือได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยสภาที่ปรึกษาแล้ว จะไม่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขได้เลย เว้นแต่จะเป็นไปโดยการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนหรือเว้นแต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นเดิมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลในเวลาต่อมาแสดงให้เห็น

เห็นว่าข้อห้ามเรื่องการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้บังคับของข้อจำกัดในเรื่องเวลาแต่อย่างใด

(2). รัฐ Alaska

จำนวนรายชื่อที่กฎหมายต้องการสำหรับการริเริ่มเสนอร่างกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด เช่นถ้าจังหวัดใดมีประชากรน้อยกว่า 7,500 คน จำนวนรายชื่อที่กฎหมายต้องการคือ 25% ของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด แต่หากเป็นจังหวัดที่ใหญ่กว่า จำนวนรายชื่อที่กฎหมายต้องการคือ 15% เท่านั้น และในกรณีที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นใดจะมีผลบังคับเฉพาะกับประชาชนบางส่วนในเขตท้องถิ่นใด ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้ ทั้งนี้ จะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดภายในเวลา 90 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนให้การรับรองว่าคำร้องริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้นพร้อมที่จะให้ประชาชนเข้าชื่อแล้ว และเมื่อได้จำนวนรายชื่อครบและยื่นต่อเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปซึ่งต้องไม่เร็วกว่า 45 วัน นับแต่มีการรับรองคำร้องฯ ในกรณีที่ไม่มีกำหนดเลือกตั้งทั่วไปภายใน 75 วันนับแต่วันที่มีการรับรองคำร้องฯ แต่ต้องไม่เร็วกว่า 45 วันภายหลังจากนั้น (ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้แก้ไขปรับปรุงสาระของกฎหมายเหมือนกัน ก็ไม่จำเป็นต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน) และกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะมีผลบังคับใช้ทันทีที่มีการรับรองผลการออกเสียงลงคะแนนที่ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎบัตรหรือข้อบัญญัติดังกล่าว และห้ามแก้ไขปรับปรุงใด ๆ ภายใน 2 ปีนับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ และในกรณีที่ไม่ผ่านความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนน ก็ห้ามไม่ให้ยื่นคำร้องเสนอร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญในเรื่องเดียวกันอีกภายใน 6 เดือนนับแต่ปรากฏผลการออกเสียงลงคะแนน

(3). รัฐ Montana

กำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎบัตรหรือธรรมนูญจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาล) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น (เทศบาล, Counties) ได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและอำนาจของคณะผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ยกเว้นบางเรื่องที่ถูกกฎหมายห้ามไว้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี การออกพันธบัตร ฯลฯ โดยประชาชนจะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ 15% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งจังหวัดภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานเลือกตั้งประจำจังหวัด (County Election Administrator) ให้การรับรองคำร้องฯ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้การยื่นร่างกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นตามคำร้องของประชาชนภายใน 60 วันนับแต่ได้รับคำร้อง ก็ไม่จำเป็นต้องนำร่างกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน แต่หากคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการเช่นนี้ ก็จะต้องนำร่างกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งเบื้องต้น (Primary Election) หรือการเลือกตั้งทั่วไปที่กำลังจะมาถึง และหากประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบร่างกฎบัตรหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ก็จะมีผลใช้บังคับทันทีที่ปรากฏผลการออกเสียงลงคะแนนอย่างเป็นทางการ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และกรณีนี้ ห้ามคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยกเลิกหรือดำเนินการใด ๆ ต่อกฎหมายดังกล่าวภายในเวลา 2 ปี

#### (4). รัฐ New Jersey

ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนมีสิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงข้อบัญญัติจังหวัดได้โดยการรวบรวมรายชื่อให้ได้ 15% ของจำนวนประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภานิติบัญญัติในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา จนถึง 25% ของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละท้องที่ และยื่นคำร้องต่อสภาท้องถิ่น (County Board) นั้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำร้อง ซึ่งสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับคำร้อง

ในกรณีที่สภาฯ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำร้องของประชาชน จะต้องนำข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปหรือในการเลือกตั้งสมัยปกติที่จะมีขึ้นในครั้งต่อไปของท้องถิ่นนั้น ซึ่งต้องมีเวลาไม่น้อยกว่า 60 วัน หลังจากมีการวินิจฉัยจากสภาท้องถิ่นแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดเวลา 60 วันแล้ว แต่ถ้าไม่มีกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน ทางสภาฯ จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้มีการออกเสียงลงคะแนนต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอเป็นกรณีพิเศษ

#### 3.1.3 ปัญหาอุปสรรค/แนวโน้มการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

นับตั้งแต่มีการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้เป็นครั้งแรกในมลรัฐ South Dakota ในปี ค.ศ.1898 จนถึงปี ค.ศ.1998 ปรากฏผลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงสถิติการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายระดับมลรัฐในรัฐต่าง ๆ ระหว่าง ค.ศ.1898-1998<sup>13</sup>

ลำดับ	รัฐ	ปีที่เริ่มใช้	จำนวน ที่เสนอ	จำนวนที่ผ่าน ความเห็นชอบ	จำนวนที่ไม่ผ่าน ความเห็นชอบ	คิดเป็นร้อยละ ที่ผ่าน
1	Illinois	1970	1	1	0	100%
2	Nevada	1904	37	24	13	65%
3	Florida	1972	14	9	5	64%
4	Arkansas	1909	77	46	31	60%
5	Alaska	1959	31	18	13	58%
6	Massachusetts	1918	54	29	25	54%
7	Idaho	1912	25	13	12	52%
8	Montana	1904	64	32	32	50%
9	Wyoming	1968	6	3	3	50%
10	Oklahoma	1907	82	40	42	49%
11	Washington	1912	124	60	64	48%
12	North Dakota	1914	167	75	92	45%
13	Maine	1908	32	13	19	41%
14	Arizona	1912	144	58	86	40%
15	Missouri	1906	66	26	40	39%
16	Colorado	1912	195	74	121	38%
17	Oregon	1902	300	110	190	37%
18	California	1911	263	90	173	34%
19	Michigan	1908	58	20	38	34%
20	Nebraska	1912	39	13	26	33%
21	South Dakota	1898	45	14	31	31%
22	Ohio	1912	62	16	46	26%
23	Utah	1900	15	3	12	20%
24	Mississippi	1992	1	0	1	0%
	รวมทั้งสิ้น	(100ปี)	1,902	787	1,115	41%

<sup>13</sup> I&R Usage : Initiatives by State Passage Rate [Online].<http://www.iandrinstute.org/> [2000,July 30]

ตารางที่ 7 แสดงสถิติการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนระดับมลรัฐจำแนกตามวิธีการใช้สิทธิ ตั้งแต่ ค.ศ.1898-1998<sup>14</sup>

วิธีการใช้สิทธิ	จำนวนกฎหมาย ที่นำมา Vote	คิดเป็น %	จำนวนกฎหมายที่ ผ่านความเห็นชอบ	คิดเป็น %
การเสนอกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative Statues)	902	47.4%	367	41 %
การเสนอกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative Statues)	163	8.6 %	68	42 %
การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญโดยตรง (Direct Initiative Amendment)	808	42.5%	332	41%
การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญโดยอ้อม (Indirect Initiative Amendment)	8	0.4%	7	88%
Memorials/Non- Binding	10	0.5%	8	80%
การเสนอกฎหมายและปรับปรุง รัฐธรรมนูญบางส่วนโดยตรง (มีเฉพาะในรัฐ California เท่านั้น)	11	0.6%	5	45%
จำนวนรวมทั้งสิ้น	1,902	100%	787	41%

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ที่ผ่านมามีการนำร่างกฎหมายที่เสนอโดยตรงและทางอ้อมมาให้ประชาชนออกเสียงในระดับมลรัฐ เป็นจำนวน 69 ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยตรง 60 ฉบับ และเสนอโดยทางอ้อม 9 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีการนำร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยสภานิติบัญญัติจำนวน 133 ฉบับมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยในคราวเดียวกันนี้ ซึ่งปรากฏผลว่า ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำนวน 69 ฉบับนั้นสามารถผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนมากของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนคิดเป็นร้อยละ 48 ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนทั้งหมดหรือราว 34 ฉบับ ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติผ่านความเห็นชอบจากประชาชนคิดเป็นร้อยละ 71 ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติ หรือราว 94 ฉบับ<sup>15</sup>

<sup>14</sup> I&R Usage : Initiative Usage by Type 1898-1998 [Online].<http://www.iandrinstute.org/> [1999,July 30]

<sup>15</sup> "MDW IRI" General Observations on the Ballot Measure[Online].[mdanewaters@iandrinstute.org](mailto:mdanewaters@iandrinstute.org) [2000,November 9]

เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในรอบ 100 ปีที่ผ่านมา คือ ตั้งแต่ ค.ศ.1898-1998 ซึ่งมีกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และผ่านความเห็นชอบจากการออกเสียงลงคะแนนคิดเฉลี่ยเป็นร้อยละ 41 ของจำนวนร่างกฎหมายทั้งหมดที่นำมาออกเสียงลงคะแนนแล้ว นับได้ว่ามีการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยประชาชนเพิ่มมากขึ้นและกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนดังกล่าวได้รับความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 41 เป็นร้อยละ 48 ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งนำมาขอความเห็นชอบจากประชาชน จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในอัตราที่สูงกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเสียอีก

สำหรับกฎหมายที่ประชาชนนิยมและให้ความสนใจในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอและได้มีการออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายดังกล่าวในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ที่ผ่านมา ได้แก่กฎหมายที่มีสาระและเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องราวดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

1. การปกป้องคุ้มครองสัตว์ (Animal Protection) เช่น ห้ามการแข่งสุนัข, การใช้กับดักหรือยาพิษ
2. การปฏิรูปนโยบายการใช้ยา (Drug Policy Reform) เช่น การใช้กัญชาในการบำบัดรักษาโรค
3. การปฏิรูปการศึกษา (Education Reform)
4. การควบคุมอาวุธปืน (Guns Control)
5. การปฏิรูปการสาธารณสุข (Health Care Reform)
6. การให้ความช่วยเหลือทางกายภาพในการฆ่าตัวตาย (Physician-Assisted Suicide)
7. การแต่งงานของคนเพศเดียวกัน/สิทธิของคนรักร่วมเพศ
8. เกี่ยวกับภาษี เช่น การเก็บภาษีบุหรี่เพิ่มขึ้น, การเพิ่มหรือลดภาษีเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ
9. การยกเลิกระบบการศึกษาแบบ 2 ภาษา (Ending Bi-Lingual Education)
10. การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม (Environment Reform)
11. การปฏิรูปการใช้เงินในการณรงค์หาเสียง
12. สิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในกระบวนการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายและการออกเสียงแสดงประชามติ

<sup>16</sup> Ibid.,

ในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนั้น ปรากฏปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากกระบวนการและขั้นตอนในการใช้สิทธิ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอร่างกฎหมายให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันเนื่องมาจาก

- กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อประชาชนที่ต้องการไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนเช่นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่กำหนดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือร้อยละของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งต่าง ๆ ซึ่งทำให้เป็นภาระของคณะผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมายที่ต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้มากขึ้นตามจำนวนประชากรที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี

- การที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของประชาชนที่เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายต้องมาจากทุกภูมิภาคของมลรัฐเป็นอัตราร้อยละหรือเป็นจำนวนท้องที่หรือเขต ของทั้งหมดของมลรัฐนั้น ๆ ทำให้เป็นภาระของคณะผู้ก่อการในการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

- นอกจากนี้ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นคำร้องและรายชื่อประชาชนก็เป็นข้อจำกัดและภาระของคณะผู้ก่อการที่ต้องเร่งดำเนินการให้ได้รายชื่อเพื่อยื่นให้ทันภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด

ภาระที่เพิ่มมากขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ผลักดันให้คณะผู้ก่อการซึ่งปกติอาจใช้เพียงอาสาสมัครในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อให้ จำเป็นต้องหันมาจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นมืออาชีพในการรวบรวมรายชื่อให้ โดยการจัดทำสื่อโฆษณา การประชาสัมพันธ์ และการรณรงค์ให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนรายชื่อประชาชนให้ครบและทันกำหนดเวลาตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดล่าสุด คือการใช้เงินจำนวนถึง 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการรณรงค์เพื่อให้ชื่อประชาชนเข้าชื่อกันในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ รวมกันในปี ค.ศ.1998 ที่ผ่านมาในจำนวนนี้ 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียเพียงมลรัฐเดียว ผลที่



ตามมาก็คือ กฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงลงคะแนนในอัตรา ร้อยละ 41 ของร่างกฎหมายทั้งหมดที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ (Validating Signature) อันเนื่องมาจาก

- ข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่ได้เข้าชื่อมาใน คำร้องเสนอกฎหมายซึ่งเก็บรักษาอยู่ที่สำนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มักจะไม่ทันสมัยพอเนื่องจากบางท้องถิ่นไม่ได้ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยเป็นระยะ ๆ ซึ่งปกติแล้วข้อมูลที่จะนำมาใช้ ตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อประชาชนนั้น ควรจะได้รับการปรับปรุงทุก 6 เดือน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูล เกี่ยวกับภูมิลำเนาที่อยู่ปัจจุบันหรือตัวอย่างลายมือชื่อ โดยทั่วไปแล้วผู้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของ รายชื่อจะตรวจสอบลายมือชื่อและข้อมูลส่วนตัวในคำร้องโดยเปรียบเทียบกับข้อมูลและลายมือชื่อของ ประชาชนผู้นั้นจาก Registration Card ว่าตรงกันหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้น มาจากการที่กฎหมาย กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบรายชื่อประชาชน เช่น มลรัฐ Arizona , Colorado , Maine , Washington , Wyoming กำหนดให้ เลขานุการแห่งมลรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ และเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นจะต้องส่งข้อมูลของประชาชนตาม Registration Card มาให้เลขานุการแห่งมลรัฐเพื่อตรวจสอบโดยเปรียบเทียบกับข้อมูลของประชาชนผู้ที่ เข้าชื่อมาคำร้องเสนอกฎหมาย ดังนั้นเมื่อข้อมูลที่ส่งมาเป็นข้อมูลที่ไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัย เมื่อ เปรียบเทียบกับรายชื่อประชาชนที่ยื่นมาในคำร้อง เป็นผลให้ลายมือชื่อและข้อมูลของประชาชนที่เข้าชื่อ มาในคำร้องไม่ตรงกับข้อมูลเก่าที่มีอยู่ ทำให้ไม่ผ่านการตรวจสอบและไม่สามารถนับรายชื่อนั้นได้ และ ทำให้จำนวนรายชื่อของประชาชนที่ยื่นมาไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการซึ่งมีผลทำให้คำร้อง เสนอกฎหมายนั้นตกไป

- อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหารายชื่อประชาชนไม่ถูกต้องตาม กฎหมายดังกล่าว คณะผู้ก่อการสามารถคัดสรรรายชื่อประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการรวบรวมรายชื่อ ได้ก่อนที่จะนำคำร้องที่ประชาชนเข้าชื่อกันแล้ว ไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่เพื่อทำการตรวจสอบตามกฎหมาย โดยการตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชนดังกล่าวจากเพิ่มข้อมูลของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนที่เก็บ รักษาอยู่ที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่ยั่งยืน เนื่องจากความทันสมัยและวิธีการ จัดเก็บข้อมูลและขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลของแต่ละท้องถิ่นที่แต่ละมลรัฐนั้นมีความแตกต่างกัน หากไม่ ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานนั้นในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ก็ไม่สามารถดำเนินการ ตรวจสอบรายชื่อเบื้องต้นก่อนได้ นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้ข้อมูลเหล่านี้ด้วย

- ในกรณีที่มีคำร้องและรายชื่อประชาชนที่ต้องตรวจสอบหลายคำร้องในคราวเดียวกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตรวจสอบให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เวลาที่จำกัดประกอบกับกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอหรือขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคทำให้การตรวจสอบเกิดความผิดพลาดอันนำมาสู่การฟ้องคดีต่อศาลอยู่เสมอ

3. ปัญหาอันเนื่องมาจากข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในด้านอื่น ๆ เช่น การที่กฎหมายจำกัดเงื่อนไขการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนทั้งในด้านประเภทและเนื้อหาของกฎหมาย และการจำกัดจำนวนกฎหมายที่สามารถยื่นเสนอได้ในแต่ละครั้งและตามกำหนดเวลา ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ กฎหมายจำนวนมากที่ประชาชนใช้สิทธิริเริ่มเสนอ มีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องหรือขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ต่าง ๆ เช่น กฎหมายเพิ่มภาษีบุหรี่ , กฎหมายจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้ง, กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการณรงค์หาเงินทุนเพื่อการเลือกตั้ง , กฎหมายควบคุมคาสีโน ฯลฯ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีผลให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปด้วยความลำบากมากขึ้น เช่น กำหนดจำนวนรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้มากขึ้น ลดระยะเวลาการรวบรวมรายชื่อประชาชนให้น้อยลง จำกัดประเภท เนื้อหา และจำนวนกฎหมายในแต่ละครั้งที่สามารถใช้สิทธิเสนอได้ให้น้อยลง ฯลฯ โดยการทุ่มเงินรณรงค์คัดค้านการเสนอกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ประชาชนเข้าชื่อกันเป็นผลสำเร็จ รวมทั้งการใช้กระบวนการนิติบัญญัติในสภาของแต่ละมลรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ก็มีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในมลรัฐต่าง ๆ อีก 26 รัฐที่พยายามผลักดันให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้โดยเร็ว เช่น ในมลรัฐ Minnesota, Louisiana, Texas, New York, และ Rhode Island

## 3.2 สวิตเซอร์แลนด์

### 3.2.1 ประวัติความเป็นมา

สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) ที่ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 26 มลรัฐ (Canton) ซึ่งต่างมีรัฐธรรมนูญและการบริหารปกครองเป็นของตนเอง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศ

การให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายในสวิตเซอร์แลนด์ เป็นพัฒนาการที่ต่อเนื่องมาจากการให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในมลรัฐต่าง ๆ ที่มีมานานนับร้อยปีแล้ว กล่าวคือ ในช่วงศตวรรษที่ 19 บรรดามลรัฐต่าง ๆ ของสวิตเซอร์แลนด์ต่างยอมรับประเพณีที่จะต้องนำรัฐธรรมนูญของมลรัฐมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่จะให้มีผลบังคับใช้ต่อไป (Obligatory Constitutional Referendum) ซึ่งต่อมาได้ขยายครอบคลุมมาถึงการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารของมลรัฐด้วย และได้ขยายขอบเขตของการให้สิทธิจนถึงขั้นให้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Constitutional Initiative) ของมลรัฐได้ด้วยในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม การออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นเพียงการใช้สิทธิในระดับมลรัฐเท่านั้น การออกเสียงแสดงประชามติในระดับประเทศได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกหลังจากที่สวิตเซอร์แลนด์ได้เปลี่ยนเป็นสมาพันธรัฐแล้ว ในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1848 ที่บัญญัติให้ต้องนำรัฐธรรมนูญที่ผ่านการปรับปรุงแก้ไขโดยรัฐสภาแห่งชาติ (Federal Assembly) มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก่อนที่จะบังคับใช้ต่อไป และในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้เอง ก็ได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญระดับประเทศได้เป็นครั้งแรกเช่นกัน<sup>17</sup>

### 3.2.2 ระดับและรูปแบบการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมาย

สวิตเซอร์แลนด์ให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้ทั้งในระดับประเทศ ระดับมลรัฐ ซึ่งรวมถึงระดับท้องถิ่นด้วย ดังต่อไปนี้

<sup>17</sup>Kris W.Kobach. International I&R : The History of Direct Democracy in Switzerland [Online]. University of Missouri (Kansas City), School of Law. <http://www.iandrinstitute.org/>[2001, January 13]

### 3.2.2.1 การใช้สิทธิเสนอกฎหมายในระดับประเทศ

#### 3.2.2.1(1) บททั่วไป

ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศได้เป็นครั้งแรก ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 แล้ว ปัจจุบันประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 138-139 ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2001 หลังจากที่ได้มีการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนเมื่อวันที่ 18 เมษายน 1999 อันเป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1874 ถูกยกเลิก ด้วยผลการออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบ 59% (เห็นด้วย) ต่อ 41% (ไม่เห็นด้วย)<sup>18</sup>

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญได้ 2 กรณี คือ

1. เสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) ตามบทบัญญัติในมาตรา 138
2. เสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วน (Partial Revision) ตามบทบัญญัติในมาตรา 139

#### 3.2.2.1(2) กระบวนการใช้สิทธิ<sup>19</sup>

ในกรณีที่เป็นกรเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เริ่มจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจำนวน 7 คน ซึ่งถือเป็นผู้ก่อการริเริ่มเสนอกฎหมาย (ผู้ก่อการอาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือคณะบุคคลก็ได้) เข้าชื่อกันยื่นคำร้องพร้อมร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เสนอต่อรัฐสภา โดยผ่าน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Federal Chancellery) ซึ่งคณะผู้ริเริ่มก่อการต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้ครบ 100,000 คน ภายในเวลา 18 เดือน แล้วนำมายื่นต่อรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนต่อไป โดยที่รัฐสภาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนได้

<sup>18</sup> Susan Emmenegger, The International Constitution Law, Switzerland-Constitution [Online], <http://uni-wuerzburg.de/law> [2001, Jan.13]

<sup>19</sup> Ibid., International I&R : The History of Direct Democracy in Switzerland [2001, Jan. 13]

หากประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำเนินการดูแลการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ซ้ำกัน 2 ครั้ง (Double Majority) กล่าวคือ ครั้งแรก ต้องผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั่วประเทศ (Valid votes cast) และครั้งที่สอง ต้องผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐทั้งหมด (Majority of the states)<sup>20</sup> เช่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐ 12 มลรัฐ จาก 23 มลรัฐ และใน 12 มลรัฐดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนด้วย (Majority of vote in a majority of cantons)<sup>21</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐสภาหรือรัฐบาลจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนได้ แต่ก็สามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของตนเอง (Counter-proposal) มาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตั้งแต่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบัน เพิ่งมีการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญเพียง 2 ครั้ง ในปี ค.ศ.1880 และ ค.ศ.1935 และทั้งสองครั้งก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ<sup>21</sup> (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นการเสนอปรับปรุงแก้ไขโดยรัฐสภาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ.1998 ก่อนจะนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในวันที่ 18 เมษายน ค.ศ.1999)

สำหรับการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนนั้น สามารถทำได้ 2 วิธี คือ วิธีแรก ผู้ริเริ่มก่อการอาจยื่นคำร้องขอซึ่งมีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะ (General Suggestion) ให้รัฐสภาดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ริเริ่มก่อการเสนอแนะ และวิธีที่สอง คือยื่นคำร้องพร้อมทั้งร่างรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแล้ว (Formulated Draft) มาด้วย หากพบว่าคำร้องและร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย หรือเนื้อหาที่เสนอไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสภาจะประกาศให้เป็นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณี สำหรับวิธีแรกนั้น ในกรณีที่รัฐสภาเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะผู้ริเริ่มก่อการก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้เป็นไปข้อเสนอแนะนั้นแล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงลงคะแนนแบบ Double Majority หากประชาชน

<sup>20</sup> Political rights in the Federation [Online]. The Federal Authorities of the Swiss Confederation. <http://www.admin.ch> [2001, January 13]

<sup>21</sup> Ibid., The History of Direct Democracy in Switzerland [Online]. <http://www.iandrinstitute.org/> [2001, January 13]

ให้ความเห็นชอบ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญนั้นมีผลบังคับใช้ต่อไป แต่หากรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะผู้ริเริ่มก่อนการ ก็จะต้องนำคำร้องพร้อมข้อเสนอแนะดังกล่าวมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะให้ความเห็นชอบกับการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ ในขั้นนี้ ไม่จำเป็นต้องใช้คะแนนเสียงแบบ Double Majority หากประชาชนเห็นชอบด้วยกับคำร้องเสนอขอปรับปรุงกฎหมายแบบ ข้อเสนอแนะของคณะผู้ริเริ่มก่อนการ รัฐสภาต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนอีกครั้ง ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในขั้นนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่แบบ Double Majority

ในกรณีที่คณะผู้ริเริ่มก่อนการยื่นคำร้องพร้อมทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาด้วย รัฐสภาไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ นอกจากต้องให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญหรือระบุว่าไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก่อนที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน นอกจากนี้ รัฐสภายังสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญ (Counter-proposal) ของตนเองได้ ในกรณีที่ระบุว่าไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะผู้ริเริ่มก่อนการซึ่งก็ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้งของฝ่ายผู้ริเริ่มก่อนการและร่างของรัฐสภาได้ แต่รัฐธรรมนูญที่จะมีผลบังคับใช้จะต้องเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มาใช้สิทธิลงคะแนนทั้งประเทศและเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐซึ่งประชาชนในมลรัฐนั้นให้ความเห็นชอบด้วย (Double Majority)

โดยปกติแล้ว การเสนอร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเข้ามาใหม่นั้น จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยนำบางส่วนจากร่างของคณะผู้ริเริ่มก่อนการมารวมอยู่ด้วยแต่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่ของร่างรัฐธรรมนูญจะร่างโดยละเอียดความต้องการที่อยู่ในคำร้องและร่างรัฐธรรมนูญของคณะผู้ริเริ่มก่อนการเสียมากกว่า แต่นี้เป็นเทคนิคของรัฐสภาเพราะเมื่อนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนก็มักจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าร่างของคณะผู้ริเริ่มก่อนการ ตัวอย่างเช่น ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยพรรคคอมมิวนิสต์ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการให้บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ถูกรัฐสภาเสนอร่างของตนเองมาแข่งโดยยืนยันในหลักการตามร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยพรรคคอมมิวนิสต์แต่เปลี่ยนแปลงในรายละเอียดซึ่งเป็นเจตนารมณ์หลักของร่างของพรรคคอมมิวนิสต์แต่เมื่อนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน ปรากฏว่า ร่างของรัฐสภาได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียง 74% และผ่านความเห็นชอบจากประชาชนในอีก 22 มลรัฐ ขณะที่ร่างของพรรคคอมมิวนิสต์ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเพียง 15.6%<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Ibid.,The History of Direct Democracy in Switzerland[Online].<http://www.iandrinstitute.org/>

รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ไม่ได้รับรองให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายทั่วไปได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1874 เป็นต้นมาได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้แม้ว่าจะไม่ใช้การมีส่วนร่วมโดยตรงก็ตาม กล่าวคือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในระดับประเทศโดยการเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอให้มีการนำกฎหมายที่รัฐสภาหรือรัฐบาลผ่านความเห็นชอบมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนก่อนจะประกาศใช้กฎหมายนั้นต่อไปได้ หรือที่เรียกว่า "Optional legislative referendum" ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิเช่นนี้ไว้ใน มาตรา 141<sup>23</sup> กล่าวคือ ประชาชนจำนวน 50,000 คน หรือมลรัฐ 8 มลรัฐสามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อรัฐสภาภายใน 90-100 วันนับแต่ประกาศใช้ เพื่อให้ นำกฎหมายต่อไปนี้มาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนก่อนได้แก่

- พระราชบัญญัติระดับชาติ (Federal Statutes)
- พระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นการเร่งด่วนซึ่งจะมีผลบังคับใช้นานกว่า 1 ปี
- พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอื่น
- สนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งไม่มีกำหนดเวลาจำกัดและไม่อาจยกเลิกได้ หรือสนธิสัญญาที่จะต้องนำประเทศเข้าไปร่วมในองค์การระหว่างประเทศ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน (Fiscal Estimates) งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล หรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร ( Executive Ordinances) แล้ว ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อกันขอให้ นำกฎหมายดังกล่าวมาออกเสียงลงคะแนนได้

### 3.2.1.2(3) ผลการบังคับใช้กฎหมาย

ร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ผ่านความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนนั้น สามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงแก้ไขได้อีกโดยไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใน

<sup>23</sup> Susan Emmenegger. The International Constitutional Law, Switzerland-Constitution. [Online]. <http://www.uni-wuerzburg.de/law> [2001, January13]

เรื่องเวลา กล่าวคือ สามารถเสนอปรับปรุงอีกเมื่อไรก็ได้ที่ต้องการ ส่วนรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบ โดยการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนแล้วจะมีผลบังคับใช้ทันที

สำหรับกฎหมายประเภท Optional legislative referendum ที่จะมีผลบังคับใช้ต่อไปจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน<sup>24</sup> หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน จะต้องสิ้นผลหลังจาก ประกาศใช้มาครบ 1 ปีแล้ว เฉพาะพระราชกฤษฎีกา (Decree) ที่ออกมาโดยเร่งด่วนแต่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากต้องการให้มีผลบังคับใช้นานกว่า 1 ปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ ด้วยคะแนนเสียงแบบ Double Majority<sup>25</sup>

ตารางที่ 8 แสดงการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของสวิสเซอร์แลนด์ประเภทต่าง ๆ ระหว่าง ค.ศ.1848-1992)<sup>26</sup>

ประเภท	จำนวนรวม	ผ่าน	ไม่ผ่าน	คิดเป็นร้อยละ
เสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งหมด (Constitutional Initiative/Total Revision)	2	0	2	0.0 %
เสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วน (Constitutional Initiative/Partial Revision)	104	10	94	9.6 %
ร่างรัฐธรรมนูญเสนอโดยรัฐสภา (Parliamentary Counterproposal)	27	17	10	63.0 %
การออกเสียงในร่างกฎหมาย Optional Legislative Referendum	112	53	59	47.3 %
กฎหมายเร่งด่วนที่ออกโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ (Urgent Decrees Deviating from the Constitution)	11	11	0	100.0 %

<sup>24</sup> Ibid., *Political rights in the Federation*. [Online]. <http://www.admin.ch/ch> [2001, January 13]

<sup>25</sup> Ibid., *International I&R : The History of Direct Democracy in Switzerland* [Online]. <http://www.iandrinstitute.org/> [2001, January 13]

<sup>26</sup> Ibid., *International I&R : The History of Direct Democracy in Switzerland* [Online]. <http://www.iandrinstitute.org/> [2001, January 13]



จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ บางส่วนได้ในปี ค.ศ.1891 เป็นต้นมา ก็มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และเมื่อนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน จะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมากกว่าการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยในช่วงเวลา 20 ปีแรก มีการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและบางส่วนดังมีรายละเอียดต่อไปนี้<sup>27</sup>

ตารางที่ 9 การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและบางส่วนระหว่างปี ค.ศ.1891-1910

วัน	เรื่อง	ผล	ร้อยละ ของผู้มาใช้สิทธิ	มลรัฐ	ร้อยละ ที่ไม่ผ่าน
20/8/1893	ห้ามฆ่าปลูสต์ัวโดยวิธีการทำให้เลือดคอกยางออก	ผ่าน	60.1	11.5	49.1
3/6/1894	กำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งข่าวสารให้ผู้ใช้แรงงาน		19.8	0	57.6
4/11/1894	จัดสรรภาษีศุลกากรระหว่างมลรัฐ	ไม่ผ่าน	29.3	8.5	72.9
4/11/1900	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ไม่ผ่าน	40.8	10.5	59.0
4/11/1900	การเลือกตั้งคณะรัฐบาล (Federal Council)	ไม่ผ่าน	35.0	8	59.0
25/10/1903	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ไม่ผ่าน	24.4	4	53.3
5/7/1908	การห้ามปลูกต้น absinthe	ผ่าน	63.5	20	49.3
25/10/1908	การออกกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานน้ำ	ผ่าน	84.4	21.5	48.2
23/10/1910	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ไม่ผ่าน	47.5	12.0	62.3

อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยรัฐสภาในรูปแบบที่เรียกว่า Counter-proposal แล้ว จะเห็นว่าได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนในอัตราที่สูงกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนมาก

<sup>27</sup> Ibid., <http://www.iandrinstute.org/>

ตารางที่ 10 การใช้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายระดับประเทศประเภทต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ.1948-2000 (ณ วันที่ 11 ก.ค.2000)<sup>28</sup>

ปี ค.ศ.-ค.ศ.	การออกเสียงที่กฎหมายบังคับ (Obligatory Referendum)			การออกเสียงในร่างกฎหมาย (Optional Legislative Referendum)				การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Constitutional Initiatives)				
	ออกเสียง	ผ่าน	ไม่ผ่าน	คำร้อง	ออกเสียง	ผ่าน	ไม่ผ่าน	คำร้อง	ถอนก่อน	ออกเสียง	ผ่าน	ไม่ผ่าน
1848-1873	11	2	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1874-1880	3	2	1	63	8	3	5	-	-	-	-	-
1881-1890	4	3	1	75	8	2	6	-	-	-	-	-
1891-1900	9	6	3	74	10	3	7	5	0	5	1	4
1901-1910	5	4	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2
1911-1920	9	8	1	57	3	2	1	9	0	3	2	1
1921-1930	10	8	2	94	5	1	4	8	1	13	2	11
1931-1940	8	8	0	73	9	2	7	21	5	6	0	6
1941-1950	7	4	3	104	7	4	3	11	8	7	1	6
1951-1960	22	14	8	205	11	4	7	23	12	9	0	9
1961-1970	14	12	2	213	8	4	4	16	8	7	0	7
1971-1980	47	36	11	278	18	11	7	40	11	22	0	22
1981-1990	25	18	7	259	12	6	6	45	14	29	3	26
1991-2000	33	27	6	462	29	20	9	50	10	23	2	21
รวมทั้งสิ้น	207	152	55	2016	132	65	67	232	70	127	12	115

### 3.2.2.2 การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐ

#### 3.2.2.2(1) บททั่วไป

มลรัฐทั้ง 26 มลรัฐที่รวมกันเป็นประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในขณะนี้ แต่ละมลรัฐต่างมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล ศาล ตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นของตนเอง (ยกเว้นกฎหมายแพ่งและอาญาที่ใช้บังคับโดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง) มลรัฐต่าง ๆ สามารถ

<sup>28</sup> Alexandre H. Trechsel, Documentation center of direct democracy : federal sheet no.27[Online].University of Geneva.<http://www.c2d.unige.ch/> [2001,January 13]

บริหารการปกครองโดยมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลกลางโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศ (เช่น สามารถกำหนดอัตราภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สินได้เอง)

รัฐสภาของแต่ละมลรัฐประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 58-200 คน ขณะที่รัฐบาลก็ประกอบด้วยฝ่ายบริหารตั้งแต่ 5,7 หรือ 9 คน แล้วแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ ส่วนมลรัฐแต่ละมลรัฐก็ประกอบด้วยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (Municipal) ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่รวมกันทั้ง 26 มลรัฐ มีจำนวนประมาณ 2,903 หน่วยงาน ซึ่งจำนวนนี้อาจลดลงได้อีกในอนาคตในกรณีที่มีการควบรวมเข้าด้วยกัน ประมาณ 1 ใน 5 ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีรัฐสภาเป็นของตนเอง ในขณะที่อีก 4 ใน 5 ปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงโดยผ่านสภาท้องถิ่น (Local Assembly) ทั้งนี้ การปกครองดังกล่าวได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติทั้งของรัฐธรรมนูญของประเทศและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ<sup>29</sup>

โดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์แล้ว การปกครองของสวิสเซอร์แลนด์มีรากเหง้ามาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (ที่เรียกว่า Landsgemeinde ซึ่งปัจจุบันมี 2 มลรัฐที่ยังคงปกครองในรูปแบบนี้อยู่ คือ Glarus และ Appenzell-Innerrhoden) ที่ใช้แพร่หลายมาช้านานในมลรัฐต่าง ๆ ก่อนที่จะมารวมกันเป็นประเทศในปัจจุบันนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายในระดับชาติของสวิสเซอร์แลนด์นั้นเป็นพัฒนาการจากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้นเอง ดังนั้น การให้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ จึงมีรูปแบบเดียวกับการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายในระดับชาติซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ทุกมลรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องหรือเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาของสวิสเซอร์แลนด์พิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎร (National Council) และวุฒิสภา (Council of State)จะเป็นผู้ตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนที่จะนำคำร้องหรือร่างกฎหมายมาพิจารณาต่อไปตามกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา สำหรับประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ นั้น<sup>30</sup>สามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ ดังนี้

1. การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Constitutional Initiative) ทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบางส่วน

<sup>29</sup> Ibid.,<http://www.admin.ch/ch>

<sup>30</sup> Cantonal Initiative[Online].The Federal Authorities of the Swiss Confederation.

## 2. การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของมล

รัฐ (Legislative Initiative)

### 3.2.2.2(2) กระบวนการใช้สิทธิ<sup>31</sup>

ประชาชนจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด เช่น 6,000 คน, 10,000 คน หรือ 12,000 คน ฯลฯ เข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อสภาแห่งมลรัฐ ( Grand Conceil ) เพื่อให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือแต่เฉพาะบางส่วน ซึ่งบางมลรัฐกำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อเข้าชื่อกันแล้ว ห้ามถอนชื่อออกจากคำร้องนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ทำได้

โดยเบื้องต้น สภาแห่งมลรัฐจะพิจารณาว่าคำร้องที่เข้าชื่อนั้นถูกต้องตามกฎหมายของมลรัฐ ถูกต้องด้วยเนื้อหา รูปแบบและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นหรือไม่ ทั้งนี้การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นสามารถเสนอได้ 2 รูปแบบ เช่นเดียวกันกับการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของประเทศดังได้กล่าวมาแล้วคือในรูปของข้อเสนอแนะทั่วไป (General Suggestion) และในรูปของคำร้องที่มาพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงแล้ว (Proposal Draft) ซึ่งสภาแห่งมลรัฐสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับของตนเอง (Counter-draft) ส่วนออกมาในเวลาเดียวกันก็ได้ หากไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนเสนอมา หลังจากนั้นต้องจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายทั้งสองฉบับภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป เช่น มลรัฐ Vaud กำหนดให้รัฐบาลต้องนำร่างกฎหมายมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนภายในเวลา 2 ปี นับแต่ได้รับคำร้องจากประชาชน แต่สามารถขยายเวลาได้หากรัฐบาลเห็นสมควร<sup>32</sup>

สำหรับการเสนอปรับปรุงกฎหมายของมลรัฐนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนรายชื่อที่กฎหมายต้องการในการเข้าชื่อเสนอคำร้องไว้แตกต่างกัน โดยจะกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนน้อยกว่าหรือเท่ากับกรณีที่ต้องใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ เช่น มลรัฐ Geneve กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีประชาชนเข้าชื่อกันจำนวน 10,000 คน เท่ากับการเข้าชื่อกันเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ , มลรัฐ Valais กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ต้องมีการเข้าชื่อกัน 6,000 คน ขณะที่การเข้าชื่อเสนอปรับปรุงกฎหมายต้องการเพียง 4,000 คน , มลรัฐ Neuchatel กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญต้องใช้ 10,000 คน แต่การเข้าชื่อเสนอปรับ

<sup>31</sup> Ibid.,[Online].University of Geneva.<http://www.c2d.unige.ch/> [2001,January 17]

<sup>32</sup> <http://www.c2d.unige.ch/c2d/bl/VD/cons.t./VD-CST-Revision/Renvois-arg.html>. [2001,January 17]

ปรุ่กฎหมาย ต้องการรายชื่อเพียง 6,000 คน ส่วนมลรัฐ Vaud กำหนดให้สามารถเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้โดยการที่ประชาชนจำนวน 12,000 คน เข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอ ฯลฯ

ในกรณีที่สภาแห่งมลรัฐไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของประชาชนที่เสนอมา ก็สามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายของตนเอง (Contreprojet) เพื่อให้ประชาชนพิจารณาในการออกเสียงลงคะแนนพร้อมทั้งร่างกฎหมายของประชาชนได้เช่นเดียวกัน

### 3.2.2.2(3) ผลการบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างของประชาชนหรือร่างของสภาแห่งมลรัฐก็ตาม ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายนั้นก็จะมิผลใช้บังคับต่อไปภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติ การยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขการบังคับใช้ใด ๆ จะทำได้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนจากการออกเสียงลงคะแนนในทำนองเดียวกันเท่านั้น

ศาลของมลรัฐหรือศาลของรัฐบาลกลางสามารถวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของมลรัฐได้ แต่ไม่สามารถวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal Law) ได้<sup>33</sup>

### 3.2.3 ปัญหาอุปสรรค/แนวโน้มการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

โดยปกติประชาชนสวิสเซอร์แลนด์จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายต่าง ๆ ประมาณปีละ 4 ครั้ง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตั้งแต่การออกเสียงในเรื่องการยุบเลิกกองทัพ ไปจนถึงการซื้อภาพเขียนของปีกัสโซให้กับพิพิธภัณฑ์ของเมือง ฯลฯ โดยครั้งล่าสุด คือการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายและการแสดงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ (ซึ่งรวมถึงระดับท้องถิ่นด้วย) เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ.2000 ที่ผ่านมา และถึงแม้สวิสเซอร์แลนด์จะเป็นแบบฉบับของประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองในแบบประชาธิปไตยโดยตรงให้กับประเทศอื่น

<sup>33</sup> Jean-Francois Aubert. Political government of Switzerland[Online].Feb.2000.University of Neuchatel. <http://www.Parliament.ch/> [2001,January 17]

หลายประเทศทั่วโลกก็ตาม การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนเท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันก็ยังคงประสบปัญหาบางประการ ดังนี้

### 1. ปัญหาอันเนื่องมาจาก Double Majority

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือแต่บางส่วนซึ่งจะมีผลบังคับใช้ได้นั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่แบบ Double Majority คือต้องได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ทั้งจากประชาชนทั่วทั้งประเทศและเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐด้วยนั้น ทำให้การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเป็นไปได้โดยยากที่จะประสบความสำเร็จได้ เนื่องจาก หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ถูกเสนอปรับปรุงแก้ไขนั้นไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของมลรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐแล้ว มลรัฐนั้น ก็จะคัดค้านไม่ให้เกิดการสนับสนุน โดยการไม่ให้ความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งอาจมีผลให้ร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากมลรัฐและทำให้ไม่สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้ ซึ่งก็มีเหตุการณ์ปรากฏให้เห็นหลายครั้งที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศให้ความเห็นชอบในการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของประเทศด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ แต่มลรัฐกลับไม่ให้ความเห็นชอบด้วย เช่น การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลกลางในด้านการจัดเก็บภาษี ในปี ค.ศ.1970 , การจัดการเกี่ยวกับการศึกษาในปี ค.ศ.1973 , การจัดการทางด้านเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ.1975 และ การควบคุมนโยบายเกี่ยวกับพลังงาน ในปี ค.ศ. 1983<sup>34</sup> และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ค.ศ.1848 จนถึงปี ค.ศ. 2000 จะเห็นได้ว่า มีการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและบางส่วนเป็นจำนวนถึง 127 ครั้ง มีเพียง 12 ครั้งเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จ ส่วนอีก 115 ครั้ง ไม่ผ่านความเห็นชอบตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ

### 2. ปัญหาอันเนื่องมาจาก Double Yes

การที่กฎหมายให้สิทธิประชาชนสามารถออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายทั้งร่างของคณะผู้ริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายและร่างของรัฐสภา ที่เรียกว่า Counter-proposal หรือ Counterproject ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ กรณีที่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็ได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากประชาชน ปัญหาคือ ร่างกฎหมายฉบับใดเป็นร่างกฎหมายที่ประชา

<sup>34</sup> Kris W.Kobach. International I&R : The History of Direct Democracy in Switzerland [Online].

ชนต้องการมากกว่ากัน แม้ว่าจะเคยมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่ประชาชนต้องการมากที่สุดเท่านั้นก็ตาม แต่ก็มีการค้าค้ำจุนจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าจะเป็น การบั่นทอนความเข้มแข็งของรัฐสภาและพรรคการเมือง รวมทั้งระบบการออกเสียงแสดงประชามติของประเทศ ดังนั้น จนถึงขณะนี้ ประชาชนก็ยังคงใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้ในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐ เช่น Geneva กลับมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนต้องเลือกว่าจะออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายได้เพียงฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น<sup>35</sup>

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัจจัยที่มีส่วนทำให้การมาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนของประชาชนอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ไม่เกิน 30% นาน ๆ ครั้ง จึงจะถึง 40% (อัตราเฉลี่ยประมาณ 33% ยกเว้นในมลรัฐ Schaffhausen ซึ่งเฉลี่ยประมาณ 65% เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ประชาชนที่ไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนต้องจ่ายค่าปรับครั้งละ 5-7 ฟรังก์สวิส)<sup>36</sup> ซึ่งหมายความว่ากฎหมายที่สำคัญ ๆ ผ่านความเห็นชอบหรือถูกปฏิเสธจากประชาชนจำนวนไม่ถึง 20% ของประชาชนทั้งประเทศ เนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายดังกล่าวเป็นสิ่งที่เข้าใจยาก และสลับซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชนจะทำความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประชาชนมักจะออกเสียงลงคะแนนไม่ให้ความเห็นชอบ (No Vote) หรืองดออกเสียงไปเลยในกรณีที่ไม่น่าเข้าใจหรือไม่แน่ใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงลงคะแนนมีเพียง 1 ใน 10 ของจำนวนร่างกฎหมายทั้งหมดที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัญหาดังกล่าว แต่การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ก็มีประโยชน์ในแง่ที่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของผู้แทนประชาชนได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เห็นได้ชัดจากการใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินของมลรัฐที่มีระบบการให้ประชาชนใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้เอง ที่ใช้จ่ายลดน้อยลงไปอย่างน้อย 17% เมื่อเปรียบเทียบกับมลรัฐที่ไม่มีระบบดังกล่าว และยังการให้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในมลรัฐใด เป็นไปโดยง่ายแล้ว การใช้จ่ายงบประมาณของมลรัฐนั้นก็ยิ่งลดน้อยลงไปด้วย

<sup>35</sup> Constitution of Geneva [Online].<http://www.c2d.unige.ch/c2d/bl/GE/Const/Renvois.Cst.Ge.html>. [2001, January 17]

<sup>36</sup> Christian Zimmermann. [Online]. December 25, 1996. University of Quebec. <http://www.er.uqam.ca/>

แสดงให้เห็นว่า การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปรับปรุงกฎหมายนั้น เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนได้เป็นอย่างดี<sup>37</sup> และก็มีแนวโน้มว่า จะมีการนำกลไกในเรื่องการให้สิทธิประชาชนเสนอปรับปรุงกฎหมายที่ใช้อยู่ในมลรัฐต่าง ๆ ไปใช้กับการเสนอปรับปรุงกฎหมายในระดับชาติ (Federal Law) ในอนาคตอันใกล้นี้อย่างแน่นอน

### 3.3 อิตาลี

#### 3.3.1 บททั่วไป

อิตาลีเป็นประเทศสาธารณรัฐซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็นท้องถิ่นที่เรียกว่า "ภาค" (Region) จำนวน 20 ภาค แบ่งเป็นภาคที่มีฐานะพิเศษในการปกครองตนเองจำนวน 5 ภาค และภาคที่มีฐานะธรรมดาอีก 15 ภาค , มณฑลหรือจังหวัด (Province), และหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น (Municipalities) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 114 ,116 โดยการบริหารการปกครองดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สามารถออกกฎหมายได้เองโดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศ

#### 3.3.2 ระดับและรูปแบบการให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ.1948 บัญญัติให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้เฉพาะการเสนอปรับปรุงกฎหมายระดับชาติเท่านั้น ตามมาตรา 71 ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

##### 3.3.2.1 กระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้โดยการทำร่างกฎหมายแล้วเรียบเรียงเป็นมาตรา ๆ พร้อมกับแนบรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายรวม ๆ ของแต่ละมาตรา แล้วลงนามจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน ซึ่งผู้ลงนามนี้จะต้องมีชื่ออยู่ในรายชื่อของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิก

<sup>37</sup>Lars P. Feld and John G. Matsusaka. Budget Referendums and Government Spending : Evidence from Swiss Cantons [Online].University of St. Gallen, University of Southern California and I&R Institute. <http://www.iandrinstute.org/>



สภาผู้แทนราษฎร และลายมือชื่อดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของบุคคลเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ยังต้องแนบใบรับรองการเลือกตั้งมาด้วย<sup>38</sup> หลังจากนั้นแล้ว จึงนำมาขึ้นเสนอโดยตรงต่อรัฐสภาโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไป<sup>39</sup>

สำหรับกระบวนการพิจารณากฎหมายในรัฐสภานั้น ประกอบด้วยขั้นตอนในการเตรียมและการพิจารณาลงมติซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) ขั้นตอนในการเตรียม

โดยปกติสภาจะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ของร่างกฎหมายที่มีผู้เสนอมาโดยมักจะมีการอภิปรายและลงมติในขั้นต้น โดยคณะกรรมการของสภาก่อน เมื่อสิ้นสุดการพิจารณาแล้ว กรรมการจะต้องเตรียมรายงานฉบับหนึ่งตามที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากและรายงานอีกฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับของผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างน้อย ตามแต่ว่าจะมีความขัดแย้งในทางความคิดกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งในรายงานนี้ยังจะได้กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของร่างกฎหมายฉบับนั้นเพื่อเสนอให้สภาลงมติให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านร่างกฎหมายนั้น นอกจากนี้กรรมการต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งประกอบด้วยกรรมการ 9 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม (emendamenti) ซึ่งอาจถูกเสนอขึ้นมาได้

#### (2) ขั้นตอนในการพิจารณาลงมติ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สภาจะพิจารณาว่าจะผ่านร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีกระบวนการที่แตกต่างกันอยู่ 4 กระบวนการด้วยกัน กล่าวคือ

1. กระบวนการธรรมดา (procedimento ordinario) ตามบทบัญญัติของมาตรา 72 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญฯ กระบวนการนี้พิจารณาเป็นขั้น ๆ ได้ดังนี้

(ก) พิจารณาเบื้องต้นจากกรรมการที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ

<sup>38</sup> ลันทิชย์ โสติพิพันธุ์, กระบวนการและขั้นตอนการออกกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอิตาลี, อาจารย์ชัชวาล : หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์ ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2538, หน้า 57.

<sup>39</sup> <http://www.Lisp.com.au/>

(ข) การอภิปรายในสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งจะต้องมีการอ่านรายงานที่กรรมาธิการทำเสนอมาต่อที่ประชุมสภา

(ค) การอภิปรายและการลงมติรายมาตราซึ่งการอภิปรายและการลงมตินี้จะต้องทำต่อร่างกฎหมายที่ผ่านกรรมาธิการมาแล้ว เว้นแต่จะมีการเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม (emendamenti) และเมื่อการพิจารณาลงมติรายมาตราเสร็จสิ้นลงแล้วจะต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นเพื่อการลงมติครั้งสุดท้าย (Votazione Finale)

(ง) การลงมติครั้งสุดท้าย การลงมติครั้งสุดท้ายถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพราะอาจมีความไม่แน่นอนสำหรับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่ได้มาในการลงมติรายมาตรา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า ถ้ามีการแปรญัตติในส่วนสำคัญของร่างกฎหมายนั้น ผู้ที่เคยลงมติเห็นด้วยในบางมาตราอาจจะลงมติไม่เห็นด้วยต่อร่างกฎหมายทั้งฉบับก็ได้

กระบวนการธรรมดา นี้ โดยหลักแล้วเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง การมอบหมายให้รัฐบาลออกกฎหมาย การพิจารณางบประมาณ ส่วนร่างกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ นั้นจะใช้กระบวนการนี้หรือไม่ก็ได้

2. กระบวนการอย่างย่อ (procedimento abbreviato) กระบวนการนี้จะใช้สำหรับร่างกฎหมายที่ถูกประกาศว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน (มาตรา 72 วรรคสอง รัฐธรรมนูญฯ) ในกระบวนการนี้ กำหนดเวลาทั้งหลายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาเพื่อดำเนินการต่างๆ ให้ลดลงเหลือครึ่งหนึ่งเท่านั้น ส่วนกระบวนการที่เหลืออย่างอื่นก็ไม่มีอะไรต่างจากกระบวนการธรรมดาดังกล่าวมาแล้ว

3. กระบวนการของการกระจายอำนาจ (procedimento decentrato) ตามมาตรา 72 วรรคสาม รัฐธรรมนูญฯ นั้น กำหนดว่า ข้อบังคับของสภาอาจจะกำหนดให้การพิจารณาและการลงมติต่อร่างกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของกรรมาธิการ โดยจะกำหนดกรณีและรูปแบบในการพิจารณาไว้ด้วย ดังนั้น ขั้นตอนทั้งสี่ขั้นตอนของกระบวนการธรรมดาจะถูกดำเนินการจากกรรมาธิการประจำของสภาที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งในที่นี้ถือว่าอำนาจในการลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ด้วย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการของการกระจายอำนาจให้กรรมาธิการนี้ไม่อาจกระทำได้สำหรับกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญฯซึ่งจะต้องใช้กระบวนการธรรมดาเสมอ

4. กระบวนการในการรวบรวม ( procedimiento redigente) กระบวนการนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกระบวนการที่เกิดจากข้อบังคับของสภาและอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกระบวนการธรรมดาและกระบวนการกระจายอำนาจ เพราะเป็นกระบวนการที่จะต้องได้รับความร่วมมือของสภาและกรรมาธิการ โดยปกติแล้วกระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นได้ 2 วิธี คือ

1. กรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติรายมาตรา ส่วนสภาเป็นผู้พิจารณาลงมติขั้นสุดท้าย
2. สภาเป็นผู้กำหนดหลักการรูปแบบของกฎหมาย ส่วนกรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติทั้งรายมาตราและขั้นสุดท้าย

ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นเอกสารที่สลับซับซ้อน กระบวนการแต่ละกระบวนการที่ได้พิจารณาถึงขณะนี้จะต้องเกิดขึ้นในแต่ละสภา และเพื่อที่จะให้ร่างกฎหมายผ่านไปเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ได้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่ใช้ในสภาหนึ่งเพื่อการพิจารณาลงมตินั้นจะไม่ผูกพันสภาอีกสภาหนึ่งว่าจะต้องใช้กระบวนการเดียวกัน อาจเป็นได้ว่า สภาหนึ่งใช้กระบวนการแบบธรรมดา ส่วนอีกสภาหนึ่งใช้กระบวนการแบบกระจายอำนาจหรือกระบวนการอย่างย่อเพื่อพิจารณาลงมตร่างกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้

ในความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสองในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น อาจเกิดได้ว่า

1. ร่างกฎหมายถูกปฏิเสธทันทีจากสภาแรกที่เสนอ ในกรณีนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จะไม่ถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง
2. ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหนึ่งแล้วกลับถูกปฏิเสธจากอีกสภาหนึ่ง ในกรณีนี้ร่างกฎหมายฉบับนั้น ไม่ผ่านกระบวนการทั้งหมดที่จะทำให้กลายเป็นกฎหมายได้

3. ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาหนึ่ง ได้ผ่านการพิจารณาจากอีกสภาหนึ่งโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม (emendamenti) ในกรณีนี้จะต้องเสนอต่อสภาแรกใหม่เพื่อพิจารณาลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

ในทางปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดการผ่านร่างกฎหมายจากสภาหนึ่งไปยังอีกสภาหนึ่งต้องใช้เวลานานเกินไป จึงได้มีการกำหนดให้ร่างที่เคยผ่านสภาหนึ่งมาแล้วแต่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมจากอีกสภาหนึ่งนั้น เมื่อย้อนกลับมายังสภาแรกที่เคยผ่านร่างกฎหมายนี้ไปแล้ว สภาแรกนี้จะพิจารณาใหม่เฉพาะมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะให้ร่างกฎหมายนั้นกลายเป็นกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภา

### 3.3.2.2 ผลการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาลงมติจากสภาทั้งสองแล้ว จะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าประธานาธิบดีจะประกาศใช้กฎหมายนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 73 กำหนดว่าต้องประกาศภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติจากรัฐสภา เว้นแต่กรณีที่สมาชิกของแต่ละสภาโดยคะแนนเสียงส่วนมากของจำนวนสมาชิกของตนแถลงว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็จะต้องประกาศใช้ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนดและหลังจากประธานาธิบดีประกาศใช้กฎหมายแล้ว จะต้องโฆษณาทันที และกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ภายใน 15 วัน หลังจากวันโฆษณา เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

### 3.3.3 ปัญหาอุปสรรค/แนวโน้มการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า ประชาชนมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เท่านั้น ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของประชาชนดังกล่าว

นอกจากนี้ การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายนี้ ก็จำกัดอยู่เพียงการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญด้วย เพราะการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 138 บัญญัติให้กระทำได้โดยการเสนอของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภาซึ่งต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วยหากสมาชิก 1 ใน 5 ของสภาใดสภาหนึ่งหรือประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน 500,000 คน หรือสภาภาค 5 ภาค ร้องขอ

### 3.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าในกระบวนการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ

การให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการปกครองตนเองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยทางตรงโดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายด้วยตนเองได้นั้น จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่ที่ว่าประชาชนสามารถจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด ในกระบวนการจัดทำกฎหมายหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและสวิตเซอร์แลนด์นั้น จากสถิติของการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะพบว่ามีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนกฎหมายที่ประชาชนริเริ่มเสนอและจำนวนกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นในสหรัฐอเมริกาหรือสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในระดับหนึ่งของการให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้เอง (โปรดดูตารางที่ บทที่ 3) อันเป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

3.4.1 การใช้มาตรการทางกฎหมายโดยกำหนดบทบัญญัติที่ป้องกันไม่ให้กระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยง่ายซึ่งอาจทำให้กฎหมายที่ออกมาถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้ กล่าวคือ

1. บทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายก่อนที่คณะผู้ก่อการจะยื่นคำร้องพร้อมร่างกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ ว่ามีเนื้อหาสาระที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใด รวมทั้งตรวจสอบคำร้องขอเสนอกฎหมายว่ามีเนื้อหาและรูปแบบถูกต้องตรงตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยให้หน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานอัยการของมลรัฐ หรือ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ที่ตรวจสอบแล้ว ยังให้การสนับสนุนในการช่วยจัดทำร่างกฎหมาย หรือ แก้ไขปรับปรุงถ้อยคำ ข้อความหรือเนื้อหา เพื่อให้ร่างกฎหมายของประชาชนถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายสามารถที่จะส่งให้ประชาชนเข้าชื่อให้ครบเพื่อให้รัฐดำเนินการจัดให้มีการพิจารณาออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคณะผู้ก่อการ ๆ ทำให้คณะผู้ก่อการฯสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการว่าจ้างที่ปรึกษากฎหมายหรือมืออาชีพในการจัดทำร่างกฎหมายได้ และยังคงความชัดเจนและความสับสนของประชาชนอันอาจเกิดจากการตีความเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายในกรณีที่ร่างกฎหมายดังกล่าวมีความไม่ชัดเจน และคลุมเครือ หรือบกพร่องอันเกิดจากกระบวนการร่างกฎหมายที่ร่างฯ โดยบุคคลากรที่ขาดประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างเพียงพอ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชนต่อไป

2. การทำให้การใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสามารถกระทำได้ง่าย โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิอย่างยืดหยุ่นและมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ กล่าวคือ ไม่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ที่มากจนมีความเป็นไปได้ยากในการที่จะรวบรวมรายชื่อให้ทันภายในกำหนดเวลา รวมทั้งไม่ตั้งเงื่อนไขในเรื่องรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าต้องกระจายมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ของมลรัฐ เป็นสัดส่วนเท่านั้นเท่านี้ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะรวบรวมรายชื่อให้ครบทันภายในกำหนดเวลาเช่นกัน หรือ การให้เวลาในการรวบรวมรายชื่อประชาชนที่ยาวนานเพียงพอที่คณะผู้ก่อการจะสามารถวางแผนและดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งระยะเวลาที่เหมาะสมคือ 2 ปี และในกรณีที่ต้องรวบรวมรายชื่อเพิ่มเติมให้ครบจำนวน ระยะเวลาที่เหมาะสมคือ ขยายให้อีก 60 วัน<sup>40</sup> ฯลฯ

3 บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นมีผลบังคับใช้ได้ โดยไม่ต้องให้ผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>41</sup> กล่าวคือ นอกจากจะให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว ยังให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้โดยตรง โดยไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนได้ เช่น รูปแบบการเสนอกฎหมายโดยทางตรงทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติของมลรัฐหรือสภาท้องถิ่นเลย หากผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่มากออกเสียงลงคะแนนแล้ว ก็มีผลให้ร่างกฎหมายนั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ หรือแม้แต่รูปแบบการเสนอกฎหมายโดยทางอ้อมทั้งในระดับมลรัฐหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งแม้จะต้องส่งร่างกฎหมายให้สภานิติบัญญัติพิจารณาก่อน แต่ก็มิบบทบัญญัติห้ามไม่ให้สภาฯแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายของประชาชน โดยไม่ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากประชาชนก่อน และกรณีที่สภาฯไม่ผ่านร่างกฎหมายให้ ก็ต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวมาให้ประชาชนพิจารณาโดยการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับที่การพิจารณาของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนดังกล่าว สมาชิกสภานิติบัญญัติจึงแทบไม่มีบทบาทใด ๆ เลย ซึ่งนับเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน

4. บทบัญญัติที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมีผลบังคับใช้โดยไม่ถูกยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไข ได้โดยง่าย โดยกำหนดให้การยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำได้หากไม่ได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่หรือจากคณะผู้ริ

<sup>40</sup> Making the Initiative Process Usable [Online]. <http://www.iandrinstute.org/>

<sup>41</sup> Ibid., <http://www.iandrinstute.org/>

เริ่มเสนอกฎหมาย หรือหากจะทำได้ ก็ต้องรอให้กฎหมายฉบับนั้นใช้บังคับมาแล้วอย่างน้อยระยะเวลาหนึ่ง เช่น 1 ปี ,2 ปี หรือ 3ปี หรือห้ามไม่ให้ยกเลิกเลยวันแต่จะได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ก่อน แต่สามารถแก้ไขปรับปรุงได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่บังคับใช้กฎหมายมาแล้วระยะหนึ่ง ฯลฯ

3.4.2 นอกจากจะใช้มาตรการในการป้องกันไม่ให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยง่ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีมาตรการตรวจสอบและป้องกันไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มแรงงาน กลุ่มนักธุรกิจหรือนักอุตสาหกรรม กลุ่มผู้บริหารโกลดลินค้าต่าง ๆ ตลอดจนจนพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามามีอิทธิพลและชี้นำการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนจนประชาชนสับสนหรือไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย การร่วมเข้าชื่อและการพิจารณาออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายดังกล่าว โดยให้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อร่วมเข้าชื่อเสนอให้มีการนำร่างกฎหมายมาออกเสียงลงคะแนนนั้น จะต้องแถลงไว้ให้ชัดเจนในคำร้องขอเสนอร่างกฎหมายว่า ใครเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมหาผู้ร่วมเข้าชื่อจากประชาชน และใครเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาและตัดสินใจของประชาชนเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายดังกล่าวเมื่อถึงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

42

3.4.3 การให้การศึกษาก็เพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในทุกระดับมากขึ้น ทั้งในระดับชาติ ระดับมลรัฐหรือระดับท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายเพื่อการตัดสินใจในการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายในระดับต่าง ๆ ดังกล่าว โดยวิธีการต่าง ๆ ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เช่น

1. จัดทำเอกสารหรือคู่มือ (Voter's Handbook, Voter's Pamphlet) เกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ทั้งส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อสรุป ข้อเสนอแนะและข้อโต้แย้ง ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดต่อประชาชน ข้อดีหรือข้อเสียหากกฎหมายมีผลหรือไม่มีผลบังคับใช้ ฯลฯ เพื่อจัดส่งให้กับประชาชนสำหรับใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนการตัดสินใจร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ เอกสารหรือคู่มือดังกล่าว ต้องใช้ภาษาที่ไม่เป็นภาษาทาง

<sup>42</sup> David B. Magleby, Direct Legislation , (Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1984 ), p.196.

กฎหมายและหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์เทคนิคหรือวิชาการเพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านและทำความเข้าใจได้ง่าย

2. ดำเนินการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ตามสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งตีพิมพ์ หรือแม้แต่ในเวปไซด์ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายอย่างละเอียด และชักชวนให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายและการออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและสามารถพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถแทรกแซงเข้ามาในกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนได้โดยง่าย

### 3.5 ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ

แม้ว่าประชาชนจะนิยมใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายมากขึ้นเรื่อย ๆ และร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและสวิตเซอร์แลนด์แล้ว จะเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในสัดส่วนที่มากกว่า แสดงให้เห็นว่ายังมีอุปสรรคที่ทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนไม่สามารถสนองต่อผลประโยชน์อันแท้จริงของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ อันเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ปัญหาทางการเมืองอันเนื่องมาจากถูกกดดันจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ต้องการให้การใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติของตนถูกแทรกแซงหรือถูกลดบทบาทความสำคัญให้น้อยลง จากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนจนมากเกินไป จึงพยายามขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชนโดยพยายามทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปได้ยากขึ้น เช่น การพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงร้อยละของจำนวนรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้มากขึ้น ตัวอย่างเช่น การที่วุฒิสมาชิกคนหนึ่งของรัฐ Arkansas พยายามเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดให้เพิ่มจำนวนประชาชนที่จะสามารถเข้าชื่อกันเสนอให้นำร่างกฎหมายเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนได้ ในกรณีเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ และเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั่วไปจาก 8% และ 6% ตามลำดับ ของจำนวนประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐครั้งล่าสุด เป็น 8% และ 6% ตามลำดับ ของจำนวนประชาชนผู้ปรากฏชื่อ ในทะเบียนว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด โดยอ้างความวิตกกังวลเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งระดับมลรัฐครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1998 ที่มีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งส่งผลให้จำนวนรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบตามที่กฎหมายต้องการลด



จำนวนลงไปด้วย ซึ่งอาจทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง เพราะอาจได้มาจากความเห็นชอบของเสียงส่วนใหญ่ในกลุ่มคนส่วนน้อย (Majority in minority)<sup>43</sup> นอกจากนี้ เมื่อเร็ว ๆ นี้ วุฒิสมาชิกคนหนึ่งของรัฐ Alaska ได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรายชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่า จากเดิมที่กำหนดให้ประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อจะต้องกระจายมาจากท้องถิ่นต่าง ๆ จำนวนอย่างน้อย 27 เขตใน 40 เขต แก้ไขเป็น อย่างน้อยประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมาจากท้องถิ่นต่าง ๆ 30 เขต และต้องมีจำนวนประชาชนรวมกันครบ 4% จาก 10% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จึงจะสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนได้ ทั้งนี้ การเสนอแก้ไขดังกล่าว อ้างเหตุว่า ประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อมักจะมาจากเมืองใหญ่ ในขณะที่เมืองขนาดเล็กไม่มีตัวแทนประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อด้วย ซึ่งนับว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องการให้ประชาชนทั่วทั้งมลรัฐเข้ามามีบทบาทในกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายให้มากที่สุด<sup>44</sup> นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้กำหนดระยะเวลาการรวบรวมรายชื่อของประชาชนให้ครบตามที่กฎหมายต้องการ ต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่น้อยลง ฯลฯ

2. ปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนนับตั้งแต่ การจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาช่วยคณะผู้ริเริ่มก่อนการในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องทั้งเนื้อหาถ้อยคำและภาษา ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใด และรูปแบบของคำร้องที่ต้องถูกต้องตามแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนด , กระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ครบเพื่อให้ทางการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมาย ซึ่งต้องจ้างมืออาชีพเข้ามาช่วยในการวางแผนหากกลุ่มประชาชนที่เป็นเป้าหมายในการรวบรวมรายชื่อ และการณรงค์เพื่อรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ครบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการจัดทำโฆษณาและประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อชักชวนประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายที่เสนอ ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบข้อมูลและลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายก่อนที่จะยื่นคำร้องเพื่อให้ทางการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งซึ่งอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบให้กับทางการอีกครั้งตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ กระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายที่ทำได้ยากมากขึ้น เช่น รายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อต้องมากขึ้นหรือต้องกระจายมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด หรือให้ระยะเวลารวบรวม

<sup>43</sup> Michael. R. Wickline. Gwatney. Make it harder to get initiatives on ballot [Online].

<http://www.iandrinstute.org> [2000,November 29]

<sup>44</sup> Martha Bellisle. Lawmakers Limit Initiatives[Online]. <http://www.iandrinstute.org> [2000,November 29]

รวมรายชื่อผู้น้อยลง ฯลฯ จะยิ่งทำให้เกิดความพยายามที่หนักหน่วงขึ้นในการผลักดันให้ร่างกฎหมายสามารถมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้โดยวิธีการและรูปแบบต่าง ๆ ตามแต่กฎหมายจะเอื้ออำนวย เช่น การรวบรวมรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้อาสาสมัครเป็นผู้ดำเนินการ ก็อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าการใช้มืออาชีพที่มีประสบการณ์และความชำนาญในการวางแผนและรวบรวมรายชื่อให้ได้ครบตามจำนวนและภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายต้องการ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นกว่าการใช้อาสาสมัครดำเนินการให้ แต่หากต้องการให้ร่างกฎหมายที่ตนเองเสนอมีผลบังคับใช้ ก็ต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว

การใช้สิทธิเสนอกฎหมายที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในการผลักดันให้การเสนอกฎหมายนั้นเป็นผลสำเร็จ ทำให้กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการรักษาหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ เพราะไม่ใช่ประชาชนหรือทุกกลุ่มผลประโยชน์ที่จะสามารถเสนอกฎหมายจนประสบความสำเร็จได้ แต่เฉพาะประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีกำลังเงินเพียงพอเท่านั้น ที่สามารถจะผลักดันร่างกฎหมายให้ได้รับการยอมรับและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้

2. ปัญหาการถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการใช้สิทธิ โดยการเสนอร่างรัฐธรรมนูญอีกฉบับเข้ามาแข่งกับร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการพิจารณาตัดสินใจออกเสียงลงคะแนน โดยประชาชนมักออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภามากกว่า ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยรัฐสภาที่เรียกว่า Counter-proposal ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในสัดส่วนที่มากกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชน (โปรดดูตารางที่ 8 บทที่ 3) นอกจากนี้ ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นเนื่องจากเงื่อนไขทางกฎหมายที่กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงแบบเสียงส่วนใหญ่ของทั้งประเทศและเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐส่วนใหญ่ที่เรียกว่า Double Majority ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนมีโอกาสใช้บังคับได้ยากกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยรัฐสภาซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในสัดส่วนที่สูงกว่ากัน (โปรดดูตารางที่ 10 บทที่ 3)

## สรุป

เมื่อพิจารณาถึงการใช้นิติสิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า ประชาชนสามารถใช้นิติสิทธิเริ่มเสนอกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์แท้จริงของประชาชนได้ หากทำให้การเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น ก็จะทำให้ค่าใช้จ่ายในกระบวนการใช้นิติสิทธิเสนอกฎหมายเพื่อผลักดันร่างกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ได้ลดลง ซึ่งจะมีผลทำให้บทบาททางการเงินของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ลดลงและทำให้การแทรกแซงกระบวนการใช้นิติสิทธิจากกลุ่มอิทธิพลดังกล่าวเป็นไปได้ยากมากขึ้น ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความต้องการที่จะเสนอร่างกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติการเสนอร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนในสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อมีบทบัญญัติที่ให้นิติสิทธิประชาชนสามารถเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนได้ ทำให้ประชาชนสนใจใช้นิติสิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนจนมีสัดส่วนที่สูงกว่าการใช้นิติสิทธิปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งกระทำได้ยากมากกว่า (โปรดดูตารางที่ 8 บทที่ 3) อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนให้ความสนใจกับการใช้นิติสิทธิเสนอกฎหมายมากขึ้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็ยิ่งพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนกระทำได้ยากมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้นิติสิทธิของประชาชนได้อันจะทำให้การใช้นิติสิทธิของประชาชนดังกล่าวถูกแทรกแซงได้ โดยให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายด้วยตนเอง โดยไม่ต้องอาศัยสภานิติบัญญัติเลย ดังเช่น การใช้นิติสิทธิเสนอกฎหมายโดยตรงในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 สรุปสาระสำคัญของการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ

	สหรัฐอเมริกา	สวิตเซอร์แลนด์	อิตาลี
ระดับของการให้สิทธิเสนอกฎหมาย	- มลรัฐ, ท้องถิ่น	- ประเทศ - มลรัฐ, ท้องถิ่น	- ประเทศ - มลรัฐ, ท้องถิ่น*
ประเภทกฎหมายที่เสนอได้	- รัฐธรรมนูญ, กฎหมาย - ธรรมนูญ, ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	- รัฐธรรมนูญประเทศ - รัฐธรรมนูญ, กฎหมาย ของมลรัฐและท้องถิ่น	- รัฐธรรมนูญของประเทศ
เงื่อนไขสำคัญในการใช้สิทธิเกี่ยวกับจำนวนรายชื่อที่กฎหมายกำหนด (ระดับประเทศ, มลรัฐ)	- จำนวนไม่แน่นอนขึ้นอยู่ที่ร้อยละของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้ง (ประเภทต่าง ๆ) ครั้งล่าสุด - กรณีเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญ มลรัฐ กฎหมายต้องการร้อยละของจำนวนรายชื่อประชาชนมากกว่า	- ประชาชน 100,000 คน กรณีเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญประเทศ - ประชาชนจำนวนแน่นอนตามที่รัฐธรรมนูญ มลรัฐ กำหนด กรณีเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายมลรัฐ	- ประชาชน 50,000 คน
ข้อจำกัดการใช้สิทธิ - เรื่องที่เสนอได้ - จำนวนเรื่องที่เสนอได้ในแต่ละครั้ง - ระยะเวลาที่เสนอได้	มี	มี	*
การพิจารณากฎหมาย	ประชาชนพิจารณาโดยการออกเสียงลงคะแนน	ประชาชนพิจารณาโดยการออกเสียงลงคะแนน	รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ
ผลการบังคับใช้กฎหมาย	เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่แบบปกติ	เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่แบบ Double Majority กรณีเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญประเทศ	เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

หมายเหตุ

\* ไม่มีข้อมูล

## บทที่ 4

### การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้มาตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2475) จนถึงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2534) มีสาระสำคัญที่เหมือนกันเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้ในประเทศที่เรียกว่า "อำนาจนิติบัญญัติ" นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาเดี่ยวบ้าง สภาคู่บ้าง ตามแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละยุคสมัยจะกำหนด ซึ่งประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้โดยตรง นอกจากใช้โดยผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน ตราบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 อันเป็นผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมได้มากขึ้นในกระบวนการตรากฎหมายขึ้นใช้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากเดิมที่ต้องให้ผู้แทนหรือฝ่ายบริหารเป็นคนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา แต่บทบัญญัติในมาตรา 170 และ 287 ของรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดนี้กำหนดให้ประชาชนสามารถเริ่มต้นกระบวนการตรากฎหมายได้เองโดยการใช้สิทธิเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้สภาพิจารณาต่อไป

สำหรับกระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมายของประเทศไทย ก่อนและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 มีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 กระบวนการนิติบัญญัติก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

การตราพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่เทียบเท่าอันเป็นกฎหมายระดับประเทศและการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น ในช่วงเวลาก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 นั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 4.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติระดับประเทศ

กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ซึ่งได้บัญญัติขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนับตั้งแต่การริเริ่มเสนอกฎหมายจนถึงเวลาที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ โดยมาตรา 143 บัญญัติให้การเริ่มต้นกระบวนการตรากฎหมายเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น ภายใต้เงื่อนไขและการดำเนินการดังต่อไปนี้

#### 4.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

##### (ก) การเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อให้การรับรองอีกด้วย และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

ในทางปฏิบัติ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้กำหนดแบบฟอร์มหนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้น มีข้อความแสดงว่าพรรคการเมืองนั้น ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นผู้ลงชื่อ และได้มีหนังสือเวียนแจ้งไปยังหัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคที่มีอยู่ให้ทราบ ซึ่งสมาชิกก็เห็นชอบด้วยและได้ปฏิบัติตามแบบฟอร์มนี้ตลอดมา<sup>1</sup>

เมื่อร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยกร่างขึ้นตามแบบที่ถูกต้อง มีบันทึกหลักการและเหตุผลครบถ้วนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติแล้ว คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็จะประชุมปรึกษา เพื่อพิจารณาให้คำรับรองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขัดกับนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถปฏิบัติได้หรือไม่ เมื่อคณะกรรมการให้คำรับรองแล้ว สมาชิกผู้เสนอก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

เมื่อร่างพระราชบัญญัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เจ้าหน้าที่ของงานนิติ กองการประชุมก็จะเสนอต่อไปยังประธานสภาเพื่ออนุมัติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เมื่อประธานสภาอนุมัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องส่งร่างนั้นไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาล่วงหน้า พร้อมกับรัฐมนตรีผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น ต่อจากนั้นประธานสภาก็จะได้สั่งให้งานระเบียบวาระ กองการประชุม จัดร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุม และจะเสนอ

<sup>1</sup>มาริสา ไพบทะทัตย์, ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2540), หน้า 53.

ประธานสภาเพื่ออนุมัติวันพิจารณาต่อไป เมื่ออนุมัติแล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่จะจัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้สมาชิกสภาทราบพร้อมกับหนังสือนัดประชุม เมื่อถึงลำดับในระเบียบวาระการประชุมของร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป<sup>2</sup>

(ข) การพิจารณาร่างกฎหมาย

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีขั้นตอนดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร  
กระทำเป็น 3 วาระ ได้แก่

1.1 วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในชั้น "รับหลักการ" โดยจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ซึ่งสมาชิกสภาฯซึ่งเป็นผู้เสนอหรือร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะมีสิทธิได้อภิปรายก่อนโดยการชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อที่ประชุมสภา ในกรณีที่ประชุมสภามีมติให้รับหลักการ สภาก็จะพิจารณาในวาระที่สองเป็นลำดับต่อไป หากที่ประชุมสภามีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็มีอันตกไป

1.2 วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในชั้น "แปรญัตติ" แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

(ก) การพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการฯซึ่งสภามอบหมาย ในขั้นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอเสนอเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงข้อความที่กำหนดอยู่ในร่างเดิมได้ เรียกว่า "การแปรญัตติ" อย่างไรก็ตาม ผู้แปรญัตติจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงตัดทอนร่างพระราชบัญญัติให้ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไม่ได้

(ข) การพิจารณาของสภาหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว โดยในการประชุม สภาฯจะพิจารณาโดยเริ่มต้นจาก

<sup>2</sup> แบน สุคตวงวน, บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ.2527-2537, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2539), หน้า 45-46.

ร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงจากร่างเดิมเท่านั้น หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่คณะกรรมการพิจารณาสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

1.3 วาระที่สาม เป็นการพิจารณาซึ่งสภาจะพิจารณาลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติอันเป็นการให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่ หากสภาลงมติไม่เห็นชอบ จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป แต่หากลงมติให้ความเห็นชอบ ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

## 2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา

กระทำเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระเช่นกัน คือ

2.1 วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้ามีมติเห็นชอบ ก็จะดำเนินการพิจารณาในวาระสองต่อไป แต่ถ้าไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกยับยั้งไว้ก่อน

2.2 วาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการการของวุฒิสภา ซึ่งอาจเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น หรือโดยคณะกรรมการเต็มสภา และเมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วก็จะพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

2.3 วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ให้ความเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีที่มีการแก้ไขในชั้นแปรญัตติหรือวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วย จะต้องดำเนินการดังนี้

- ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย โดยไม่รับหลักการในวาระที่ 1 หรือ ลงมติไม่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว วุฒิสภาจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนแล้วส่งร่างคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ได้เมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้ว แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันร่างเดิมด้วย



คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนฯ สามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ใหม่ทันที

- ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่สภาผู้แทนให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งกรรมาธิการมีจำนวนฝ่ายละเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเพื่อเสนอให้สภาลงมติ ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ให้รอไว้เป็นเวลา 180 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนฯ ก็ยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

- ในกรณีที่สภาผู้แทนฯ ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันในร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาผู้แทนฯ ไม่ยกขึ้นพิจารณาหรือยกขึ้นพิจารณาแต่ได้รับคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

#### (ค) การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

หลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือกรณีที่ถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะนำพระราชบัญญัตินั้นกลับลงมาแล้วส่งไปยังกองประกาศิต สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากนั้น กองประกาศิตก็จะส่งไปยังโรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อพิมพ์พระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>3</sup>

<sup>3</sup> มารีสา ไพบทะทัตย์, ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 154.

#### 4.1.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

โดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้อยู่แล้ว ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 โดยร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น ไม่ต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด และการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีลงนามในหนังสือส่งร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร สำหรับขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาดำเนินการตราพระราชบัญญัติ ก็เป็นไปในรูปแบบเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตรวจสอบในเบื้องต้นถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องเสนอให้มีกฎหมายใหม่หรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งร่างกฎหมายที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องส่งมาให้คณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณาอนุมัติในหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการแล้ว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาทั้งในแง่ของหลักการและวิธีการร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะจัดทำรายละเอียดชี้แจงข้อสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น ข้อสังเกต ผลดีผลเสีย ในการที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ๆ แล้วส่งคืนให้กับสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาพิจารณาต่อไป

#### 4.1.1.3 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติระดับประเทศ

กระบวนการตรากฎหมายก่อนปี พ.ศ.2540 ทำให้เกิดอุปสรรคในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ค้างพิจารณาอยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัญหาดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 143 เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขในการริเริ่มเสนอพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะกระทำได้อต่อเมื่อมีมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดให้เสนอได้ นอกจากนั้น ยังจะต้องได้รับการรับรองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นด้วย ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ จะต้องมิใช่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า

20 คน แต่เมื่อพิจารณาสภาพพรรคการเมืองไทยในช่วงระยะเวลา ตั้งแต่ พ.ศ.2535 - 2539 นั้น จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองจะกระจายอยู่ตามพรรคการเมืองเล็กบ้าง ใหญ่บ้าง ไม่กี่พรรค (ปรากฏตามตารางจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งแยกตามพรรคฯ) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 20 คน

2. การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ผู้ที่จะวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใด เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ คือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมักจะสังกัดพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภา จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นกลางในการวินิจฉัย ในกรณีทีวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะได้รับการวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแทนทั้งสิ้น<sup>4</sup> และก็ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินส่วนใหญ่จะใช้เวลารับรองนานนับปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายค้านเสนอ<sup>5</sup> ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอและนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองนั้นมีน้อย และรัฐบาลไม่ค่อยจะให้คำรับรอง เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลีกเลี่ยงการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่อาจถูกวินิจฉัยจากประธานสภาว่าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะสั้นและมักไม่ระบุถึงรายละเอียดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยปล่อยให้สาระสำคัญและรายละเอียดไปอยู่ในกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น เพราะเกรงว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจะกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและไม่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี เพราะร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้ว ต้องเกี่ยวกับการเงินเสมอ<sup>6</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ถูกเลือกเข้ามาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติแทน ก็ไม่สามารถมีบทบาทและส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายได้สมเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชน

<sup>4</sup> มาริสา ไพบยทัตย์, ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 62.

<sup>5</sup> มาริสา ไพบยทัตย์, ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญ, หน้า 63.

<sup>6</sup> มาริสา ไพบยทัตย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

ประการที่สอง การกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ร้อยละ 90 มาจากการเสนอของฝ่ายบริหาร และมักปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เงื่อนไขการจำกัดสิทธิดังกล่าว ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้น้อยมาก และร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จะผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้เมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ หรือหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ แต่หากในครั้งนั้น ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับ มีหลักการอย่างเดียวกันแล้ว โดยเสนอในนามของ ครม.บ้าง และในนามของ ส.ส. บ้าง เมื่อสภามีมติรับหลักการแล้ว ก็มักจะลงมติให้ถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาต่อไปในวาระที่สอง ซึ่งผลสุดท้ายจะพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นกฎหมายใช้บังคับแต่ละปีแต่ละยุคสมัยนั้น มักจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นฝ่ายกร่างทั้งสิ้น<sup>7</sup>

3. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 150 ซึ่งกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบต้องตกไปเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับดำเนินไปอย่างล่าช้าเพราะทุกครั้งที่มีการยุบสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง ต้องเริ่มต้นกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาใหม่ให้กับสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ซึ่งทำให้การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องสูญเปล่าทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

ตารางที่ 12  
จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแยกตามพรรค  
ระหว่าง พ.ศ.2535-2539

ลำดับที่	พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร		
		2535	2538	2539
1	ชาติพัฒนา	60	50	52
2	ประชาธิปไตย	79	86	123
3	ชาติไทย	77	92	39
4	ประชากรไทย	3	18	18
5	กิจสังคม	22	22	20
6	เอกภาพ	8	8	8
7	พลังธรรม	47	23	1
8	ความหวังใหม่	51	57	125
9	เสรีธรรม	8	11	4
10	มวลชน	4	3	2
11	นำไทย	-	12	-
12	ไท	-	-	1
13	ราษฎร	1	-	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบจำนวนและผลงานการตราพระราชบัญญัติระหว่างปี พ.ศ.2536-2543

ปี พ.ศ.	จำนวนร่าง พ.ร.บ.					ประกาศใช้เป็น กม.		
	รับมา ดำเนินการ	กรม. เสนอ	ส.ส. เสนอ	อยู่ระหว่าง นรม.รับรอง	นรม.ไม่ รับรอง	กรม. เสนอ	ส.ส. เสนอ	รวม
2536-2537 (13 มิ.ย. 2536-29 พ.ค.2537)*	315	54	261	***	***	31	6	37
2537-2538 (30 พ.ค.2537-19 พ.ค.2538)*	343	98	245	127	***	43	32	44
2538-2539 (2 ก.ค.2538-1 มิ.ย.2539)*	239	75	164	59	34	17	12	17
2539-2540 (23 พ.ย.2539-20 ก.พ.2540)*	135	44	91	25	***	2		2
2540-2541 (2 มิ.ย.2540-1 มิ.ย.2541)*	198	104	94	***	***	46	29	75
2541-2542 (23 พ.ย.2541-10 เม.ย.2542)* (24 มิ.ย.2541-21 ต.ค.2541)**	231	***	***	55	5	36	15	51 18
2542-2543 (23พ.ย.2542-21 มี.ค.2543)* (24 มิ.ย.2542-21 ต.ค.2542)**	185	***	***	49	6	33	11	44 50

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

\* สมัยประชุมสามัญทั่วไป

\*\* สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

\*\*\* ไม่มีข้อมูล

#### 4.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น

เป็นกระบวนการจัดทำกฎหมายระดับท้องถิ่น ที่เรียกว่า **ข้อบัญญัติท้องถิ่น** ซึ่งเป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับราษฎรภายในเขตปกครอง มีชื่อเรียกต่างกันดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

- (1) เทศบัญญัติ คือ กฎหมายที่เทศบาลตราขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาล
- (2) ข้อบังคับสุขาภิบาล คือ กฎหมายที่สุขาภิบาลตราขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ข้อบัญญัติจังหวัด คือ กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นใช้บังคับในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล
- (4) ข้อบัญญัติเมืองพัทยา คือ กฎหมายที่เมืองพัทยตราขึ้นใช้บังคับในเขตเมืองพัทยา
- (5) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร คือ กฎหมายที่กรุงเทพมหานครตราขึ้นใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (6) ข้อบังคับตำบล คือ กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นใช้บังคับในเขตตำบล

องค์กรนิติบัญญัติที่มีหน้าที่โดยตรงในกระบวนการจัดทำหรือตราข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่สภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้แก่

- เทศบาล โดย สภาเทศบาล
- สุขาภิบาล โดย คณะกรรมการสุขาภิบาล
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาจังหวัด
- เมืองพัทยา โดย สภาเมืองพัทยา
- กรุงเทพมหานคร โดย สภากรุงเทพมหานคร
- องค์การบริหารส่วนตำบล โดย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>8</sup> พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พ.ศ.2538), หน้า 14.

จากข้อมูลทางการปกครอง ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2542 มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย จำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- เทศบาล จำนวน รวม 1,129 แห่ง
  - แยกเป็น เทศบาลนครจำนวน 20 แห่ง
  - เทศบาลเมืองจำนวน 78 แห่ง
  - เทศบาลตำบลจำนวน 1,031 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดรวม 75 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบลรวม 6,746 แห่ง
- การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง  
(กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)

กระบวนการนิติบัญญัติขององค์กรท้องถิ่นแต่ละประเภท มีหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่แตกต่างกันไป เนื่องจากความแตกต่างของที่มาและรูปแบบขององค์กรท้องถิ่นเหล่านั้น สำหรับองค์กรท้องถิ่นประเภทสุขาภิบาลนั้น ในขณะนี้ ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 แล้ว สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้น เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีรูปแบบการปกครองแตกต่างจากรูปแบบการปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน่วยปกครองท้องถิ่นรวมกันเป็นจำนวนมากถึง 7,950 หน่วย ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้กำลังจะมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองสู่ท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังนั้น ในบทนี้ จะได้ศึกษาเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น

กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 , พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 10 พ.ศ.2542) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น อันได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การ



บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2543) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538(และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการดังต่อไปนี้

#### 4.1.2.1 การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ และข้อบังคับตำบล เป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่นอันได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ได้แก่

(1) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะเทศมนตรี และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) สมาชิกสภาท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลและ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4.1.2.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยปกติต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้คือ

(1) วาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและลงมติว่าจะรับหลักการของร่างข้อบัญญัติหรือไม่ ในวาระนี้ สมาชิกสามารถอภิปรายได้ก่อนที่จะลงมติและที่ประชุมสามารถส่งร่างให้คณะกรรมการที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาหรือจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น พิจารณาหลักการก่อนลงมติก็ได้ นอกจากนี้ คณะผู้บริหารท้องถิ่นยังขอรับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไปพิจารณาก่อนลงมติก็ได้ หากสภาลงมติรับหลักการ ก็จะพิจารณาวาระสองต่อไป หากไม่รับรองหลักการ ก็ถือว่าตกไป และมีให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีหลักการอย่างเดียวกันในสมัยประชุมครั้งอื่น เว้นแต่ประธานสภาท้องถิ่นจะอนุญาตในเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

(2) วาระที่สอง เป็นการประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยละเอียด ตั้งแต่ชื่อ คำปรารภ และเรียงตามลำดับข้อ โดยการอภิปรายเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีคำแปรญัตติซึ่งผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ในสภา หรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น ถ้าที่ประชุมเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ ห้ามเสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก

(3) วาระที่สาม เป็นการประชุมลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเท่านั้น ไม่มีการอภิปรายในวาระนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่เป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัดและร่างเทศบัญญัติ หรือส่งให้นายอำเภอ ในกรณีที่เป็นร่างข้อบังคับตำบล เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบประกาศใช้ต่อไป

ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศใช้ภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย จะต้องส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างดังกล่าวคืนมา ถ้าสภาฯยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาฯเท่าที่มีอยู่ ให้ประกาศบังคับใช้ร่างข้อบัญญัตินั้นต่อไป

ร่างเทศบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและส่งคืนให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่และสภาฯยังยืนยันให้ความเห็นชอบในร่างเดิม จะต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยก็จะส่งคืนมายังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็มีผลให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

สำหรับร่างข้อบังคับตำบลที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ต้องส่งคืนมายังสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับร่างฯ เพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ เว้นแต่เป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืน หากนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป เมื่อสภาฯพิจารณาร่างข้อบังคับตำบลนั้นแล้ว หากยังยืนยันในร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ประธานคณะกรรมการบริหารฯ สามารถลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่หากสภาฯไม่ยืนยันในร่างเดิมภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างคืนมาจากนาย

อำเภอ หรือยื่นยื่นด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

#### 4.1.2.3 การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติจะมีผลบังคับใช้เมื่อได้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว 15 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัตินั้นในวันที่ประกาศ ข้อบัญญัติที่ประกาศใช้แล้ว มีผลบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น

สำหรับเทศบัญญัติจะมีผลบังคับใช้เมื่อได้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่สำนักงานเทศบาลแล้ว 7 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันที เทศบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้ในวันที่ประกาศ

#### 4.1.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติท้องถิ่น

กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึง พ.ศ.2540 ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มีปัญหาที่ทำให้เกิดอุปสรรคในกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งนับเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารและปกครองตนเองของคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและศักยภาพในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงขณะนี้ ปัญหาดังกล่าวได้แก่

1. การถูกแทรกแซงทางด้านกฎหมายจากรัฐบาล โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นที่กำหนดให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้วินิจฉัยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นแล้วและยังมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้ด้วย เช่น ในกรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ลงนามและประกาศใช้ หรือในกรณีที่ต้องส่งร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้วไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ ซึ่งหากไม่เห็นชอบด้วยและสภายังยืนยันในร่างเดิมก็ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย หากไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ร่างเทศบัญญัติ

นั้นก็ตกไป ฯลฯ ทำให้รัฐบาลสามารถเข้ามามีอิทธิพลและครอบงำกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. การที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในการทำงานทางด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสมาชิกสภา อบต. ที่มีการศึกษาไม่สูงนัก<sup>9</sup> แต่ต้องเป็นผู้ใช้อำนาจและทำหน้าที่ที่สำคัญในการจัดทำกฎหมายท้องถิ่นทั้งการเสนอกฎหมายและการพิจารณากฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นกำหนดให้สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พิจารณาและออกข้อบังคับขององค์กรบริหารส่วนตำบล และให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบังคับตำบล และบางกรณีสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลอาจจะต้องเสนอร่างข้อบังคับตำบลที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องได้รับคำรับรองจากประธานคณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลก่อน นอกจากนี้ ยังให้อำนาจประธานสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าวเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องมีคำรับรองของประธานคณะกรรมการบริหารหรือไม่ การทำหน้าที่และใช้อำนาจวินิจฉัยในกระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าว จะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎ ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะสามารถเข้ามีส่วนร่วมและแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสมัยประชุม การจัดการประชุม การอภิปราย การแปรญัตติ การลงมติ รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับร่างข้อบังคับตำบล ฯลฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติของคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก ทำให้การตราข้อบังคับตำบลส่วนใหญ่ยังต้องอาศัยคำแนะนำปรึกษาจากปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองและมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับกฎระเบียบและกฎหมายมากกว่า ส่งผลให้การทำงานทางด้านนิติบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระและทำให้ข้อบังคับตำบลเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นได้

#### 4.2 กระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในบรรดารัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำมาก

<sup>9</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร ,สมคิด เลิศไพฑูรย์, สายทิพย์ สุคติพันธ์ , การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : องค์กรบริหารส่วนตำบล , รายงานการวิจัย จัดพิมพ์โดย กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2541, หน้า 92.

ที่สุด จนเรียกได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง อันส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการใหม่และสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นมาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มหลักการใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาของประเทศไทย อย่างที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 170 และ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ

มาตรา 170 บัญญัติว่า "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้"

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ "

และ มาตรา 287 บัญญัติว่า "ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้"

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ "

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองได้มากขึ้น โดยการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้เอง ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น จากเดิมที่ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้ ด้วยบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถเริ่มต้นกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเข้าสู่สภานิติบัญญัติได้เอง โดยกระบวนการตรากฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.2.1 การเสนอกฎหมายของประชาชน ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ออกตามความในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายดังต่อไปนี้

#### 4.2.1.1 ประเภทกฎหมายที่ประชาชนเสนอได้

ได้แก่ กฎหมายที่ต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือ หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 5 วรรคสอง

#### 4.2.1.2 กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ไว้ดังนี้

1. ประชาชนผู้ใช้สิทธิต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย
2. ต้องจัดทำร่างกฎหมายในรูปของร่างพระราชบัญญัติที่มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย โดยต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร
3. เมื่อเข้าชื่อโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้ (มาตรา 7)

สำหรับกระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อกันนั้น มีวิธีการและขั้นตอน 2 วิธี ดังนี้

(ก) วิธีที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสงค์จะรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายกันเอง การใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งปรากฏอยู่ในประกาศของรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ กล่าวคือ

ประชาชนผู้ที่ประสงค์จะรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายกันเอง ซึ่งตามประกาศ ข้อ 2 ให้ถือเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจัดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมกันเข้าชื่อให้ครบ 50,000 คน โดยให้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามแบบ ข.ก.1

พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน , บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

เมื่อรวบรวมรายชื่อผู้ร่วมกันเข้าชื่อและเอกสารดังกล่าวข้างต้น จนครบ 50,000 คนแล้ว ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายซึ่งถือเป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อฯ ออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เรียกว่า แบบ ข.ก.2 แล้วเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภา โดยยื่นเรื่องตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย ตามแบบ ข.ก. 3 ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวัน เวลาราชการ พร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
- (2) บัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจัดทำขึ้นตามแบบ ข.ก. 2
- (3) รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ก. 1 พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน<sup>10</sup>

(ข) วิธีที่สอง เสนอโดยผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์ของ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วย วิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 (11) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และ มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ กล่าวคือ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไป ที่ประสงค์จะเสนอกฎหมายให้สภาพิจารณา สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำขอ ตามแบบ ข.ช. 1 ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือจะยื่นที่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>10</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลง วันที่ 23 เมษายน 2542

ประจำจังหวัดก็ได้ และให้ถือว่าผู้ยื่นขอดังกล่าว เป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งแนบเอกสารต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่า มีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

(2) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(3) บัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในฐานของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และตัวแทนผู้ยื่นคำขอตามแบบ ข.ช.2

(4) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ของทุกคน

(5) สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่แนบมาพร้อมคำขอ หากเห็นว่าถูกต้อง ต้องแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบ และต้องส่งรายชื่อผู้ยื่นคำขอตามแบบ ข.ช. 1 ไปให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินการประกาศตามแบบ ข.ช. 3 ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เฉพาะในเขตท้องที่ที่มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้มีชื่ออยู่ในรายชื่อที่ประกาศ แต่ไม่ได้เป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย มีสิทธิยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามแบบ ข.ช.4 ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศ

หากมีผู้คัดค้านว่าไม่ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงภายใน 5 วันนับแต่ได้รับหนังสือคัดค้าน หากพบข้อเท็จจริงว่า ผู้คัดค้านไม่ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยจริง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องชี้แจง



ชื่อของผู้ยื่นออกจากบัญชีรายชื่อตามแบบ ข.ช.2 หากพบว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งจำหน่ายหนังสือคัดค้านโดยใช้ แบบ ข.ช.4 และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายใน 3 วัน นับแต่วันพ้นระยะเวลา 5 วันแรกไปแล้ว แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลาคัดค้านแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เฉพาะจังหวัดที่มีการประกาศรายชื่อเพื่อแจ้งให้คัดค้านรายชื่อ รายงานผลการคัดค้านต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 7 วัน นับแต่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว โดยใช้แบบ ข.ช. 5

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานเกี่ยวกับการคัดค้านแล้ว ถ้ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบจำนวน 100 คนขึ้นไป จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อรับคำขอไว้พิจารณา แต่ถ้าปรากฏว่ามีจำนวนไม่ครบ 100 คน จะต้องแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว ตามแบบ ข.ช.6 และเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อมีคำสั่งจำหน่ายเรื่องต่อไป

สำหรับขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศกำหนดเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม แบบ ข.ช.7 โดยต้องมีระยะเวลาให้ประชาชนที่สนใจมาเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งประกาศพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปิดประกาศเกี่ยวกับกำหนดสถานที่ที่ลงชื่อ ตามแบบ ข.ช.8 และ ข.ช.7 ณ ศาลากลางจังหวัด , ที่ว่าการอำเภอ, สำนักงานเทศบาล , ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล , ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนใจและประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าว มาแสดงตนพร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องตรวจสอบหลักฐานกับทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากปรากฏว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้นั้นลงชื่อเสนอกฎหมายในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามแบบ ข.ช. 9 แต่หากพบว่าไม่มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้แจ้งผู้นั้นทราบ

ในการดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากจะกำหนดให้มีการเข้าชื่อตามสถานที่ต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในท้องถิ่นที่บุคคลนั้นมีถิ่นที่อยู่ นอกเขตจังหวัดที่บุคคลนั้นมีชื่อตามทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้ โดยผู้ที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อ

เสนอกฎหมายจะต้องแสดงตนพร้อมหลักฐานต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ตนมีถิ่นที่อยู่ และลงชื่อตามแบบ ข.ช.10 ก่อนวันสุดท้ายของระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ไม่น้อยกว่า 10 วัน และภายใน 5 วัน นับแต่พ้นกำหนดที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีผู้มาเข้าชื่อฯตามถิ่นที่อยู่ จะต้องแจ้งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่ออ้างว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้น เพื่อตรวจสอบว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อตามที่อ้างจริงหรือไม่ ซึ่งจะต้องตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ หากผลการตรวจสอบถูกต้อง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เป็นผู้ร้องขอให้ตรวจสอบจะต้องบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุ ตามแบบ ข.ช.10 ว่า "ถูกต้อง" และลงลายมือชื่อกำกับไว้ หากผลการตรวจสอบพบว่าไม่ถูกต้อง จะต้องขีดฆ่าชื่อผู้เข้าชื่อและบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช.10 ว่า "ไม่ถูกต้อง" และลงลายมือชื่อกำกับไว้เช่นกัน

ผู้อำนวยการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องรวบรวมเอกสารเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่ประกาศไว้ เมื่อและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารดังกล่าวและตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องและบัญชีรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช. 9 และ แบบ ข.ช. 10 ไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องและให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ตัวแทนผู้อื่นคำขอทราบตามแบบ ข.ช.12 พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย<sup>11</sup>

ในกรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป (พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อฯ มาตรา 14 )

<sup>11</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วย วิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542

#### 4.2.1.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การตรวจสอบความถูกต้องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแยกเป็น 2 กรณี คือ

1. ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง เมื่อยื่นคำขอตามแบบ ข.ก.1, ข.ก.2 , ข.ก. 3 และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้จังหวัดต่าง ๆ ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด , ที่ว่าการอำเภอ , สำนักงานเทศบาล , ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล , ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยไม่ได้รับร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยจริง ๆ มาร้องคัดค้านตามแบบ ข.ก. 4 โดยยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ,บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ , หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้าน ต่อประธานรัฐสภาหรือผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้คณาชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน 20วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งจะต้องรวบรวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภา ภายใน 7 วัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน ในกรณีที่ไม่มีผู้มาคัดค้านภายในกำหนดเวลา ถือว่ารายชื่อที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง

ในกรณีที่มิใช่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน หรือมีผู้คัดค้านจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบจำนวน 50,000 คน ภายในเวลา 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้ารวบรวมรายชื่อได้ครบ 50,000 คนภายในเวลาที่กำหนด ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องเสนอรายชื่อเพิ่มเติมดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม และการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมฯ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกระบวนการและขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ถ้ามีจำนวนรายชื่อครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

หากมีจำนวนรายชื่อไม่ครบ และไม่มีการยื่นรายชื่อเพิ่มเติมจนครบ 50,000 คนภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง(พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อฯ มาตรา 8)

2. ในกรณีที่ประชาชนมีคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องในขณะที่ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปใช้สิทธิตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด ว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้องหรือไม่ และเป็นผู้ที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริงหรือไม่ มีรายชื่อครบจำนวน 50,000 คนหรือไม่ ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.1.2 (ข) หากพบว่ารายชื่อไม่ครบจำนวนก็จะต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง หากพบว่าเป็นไปโดยถูกต้อง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมาให้ประธานรัฐสภาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

#### 4.2.1.4 บทลงโทษ

มาตรา 15 กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยมีทั้งโทษจำ และโทษปรับ ซึ่งถือเป็นโทษทางอาญา

#### 4.2.1.5 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ ไม่ได้ให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายได้โดยตรง เหมือนกับการเสนอกฎหมาย กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเช่นเดิม ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1.1 ข้างต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีบทบัญญัติที่มีหลักการและสาระสำคัญซึ่งทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม กล่าวคือ

1. ตามบทบัญญัติในมาตรา 159 ซึ่งกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และสมัยประชุมสามัญทั่วไป โดยในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินั้น " ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่มีบัญญัติไว้ในหมวด 2 หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด ....."

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายความว่านอกจากสภาฯจะประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกันในช่วงการประชุมสามัญสามัญทั่วไปได้แล้ว จะมีเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพิ่มขึ้นในการประชุมสภาสามัญสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งสภาจะใช้เวลาช่วงนี้ พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะ นอกจากนี้ มาตรา 160 ซึ่งกำหนดให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลา 120 วัน และยังสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ทำให้สภามีเวลาในการทำงานด้านนิติบัญญัติได้มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งแม้จะมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยเช่นกัน แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้เป็นการประชุมสามัญนิติบัญญัติโดยเฉพาะ และสมัยประชุมหนึ่ง ๆ ก็มีกำหนดเวลาเพียง 90 วันเท่านั้น

2 ตามบทบัญญัติในมาตรา 169 ซึ่งกำหนดว่า " ภายใต้บังคับของมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย "

บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ซึ่งปัจจุบัน มี 23 คณะ เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งต้องส่งเรื่องให้วินิจฉัยภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มติดังกล่าว จากเดิมที่เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นการลดผลกระทบที่อาจเกิดจากปัญหาในเรื่องความเป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เคยมีมาในอดีตได้ และเป็นผลดีต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนในกรณีที่ร่างกฎหมายที่เสนอให้สภาพิจารณานั้นต้องได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ก็จะได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นประธานคณะกรรมการการสามัญจำนวนหลายคนร่วมกับประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจทำให้ได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยได้รวดเร็วและเป็นคุณประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น

3. ตามบทบัญญัติในมาตรา 178 วรรคสอง ที่กำหนดว่า "ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา "

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในกรณีที่ร่างกฎหมายของประชาชนซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในวาระใดวาระหนึ่ง จะไม่เป็นอันตกไปเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หากคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดใหม่ร้องขอให้รัฐสภาหยิบยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ทำให้กระบวนการตรากฎหมายฉบับใด ๆ ที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชน ไม่ต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่ทุกครั้งที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือทุกครั้งสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งช่วยให้ประชาชนไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายและรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นซ้ำอีก

4. ตามบทบัญญัติในมาตรา 190 ที่กำหนดว่า " การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด "

บทบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือมีความสนใจในร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งอาจเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนหรือ

โดยที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่างกฎหมายที่เสนอให้สภาพิจารณาเองก็ได้ ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น

#### 4.2.2 การเสนอกฎหมายของประชาชนตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอันได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ และข้อบังคับตำบล ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น เป็นไปตามกฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทดังกล่าวซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว กล่าวคือ

- การตราข้อบัญญัติจังหวัดเป็นไปตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2542 มาตรา 52

**"ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น "**

- การตราเทศบัญญัติเป็นไปตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ.2543 มาตรา 61 ทวิ

**"ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย**

**(1) นายกเทศมนตรี**

**(2) สมาชิกสภาเทศบาล**

**(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น "**

- การตราข้อบังคับตำบลเป็นไปตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 มาตรา 71 วรรค 2

" ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น "

กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีเนื้อหาและสาระสำคัญเพิ่มเติมจากเดิมในลักษณะเดียวกัน คือบัญญัติให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่น ซึ่งมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

#### 4.2.2.1 ประเภทข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้

ได้แก่ข้อบัญญัติท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ซึ่งได้แก่

- ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยสภาเทศบาล
- ข้อบังคับตำบลซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งตราขึ้นโดยสภากรุงเทพมหานคร
- ข้อบัญญัติเมืองพัทยาซึ่งตราขึ้นโดยสภาเมืองพัทยา

#### 4.2.2.2 กระบวนการใช้สิทธิและเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นซึ่งคำร้องดังกล่าวต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

<sup>12</sup> มาตรา 5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542



(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้

(2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่าจะมีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้ อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้ที่ร่วมเข้าชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ แล้ว จะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้

#### 4.2.2.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารตามที่กล่าวในข้อ 4.2.2.2 แล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว หากเห็นว่าครบถ้วน ประธานสภาจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริง มายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้คมาชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าว ภายใน 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศรายชื่อ

หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนด คือ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้น

กำหนดดังกล่าว ไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องสั่งจำหน่ายเรื่อง<sup>13</sup>

#### 4.2.2.4 บทลงโทษ

มาตรา 7 กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจ โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยมีทั้งโทษจำและโทษปรับ ซึ่งถือเป็นโทษทางอาญา

#### 4.2.2.5 กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ ไม่ได้ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยตรงเหมือนกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติท้องถิ่นเช่นเดิม ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในสภาท้องถิ่นซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.1 ข้างต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวตลอดจนข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว ก็มีบทบัญญัติที่มีหลักการและสาระสำคัญซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการซึ่งสภาท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นให้เป็นการในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่สภาฯ ลงมติรับหลักการแล้วในวาระที่ 1 หรือพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาฯ ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วจะส่งให้ประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในฐานะกรรมการของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งสภาท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น

<sup>13</sup> มาตรา 6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

และเมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นบางประเภท (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)<sup>14</sup> ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีสิทธิแถลงประกอบรายงาน หรือข้อสังเกตของตน ตลอดจนแก้ไขข้อสงสัยใด ๆ ในที่ประชุมสภาได้แล้ว หากบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับสิทธิในการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้อีกก้าวหนึ่งนอกเหนือจากการใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

## สรุป

จากเนื้อหาที่นำเสนอข้างต้น จะเห็นว่า กระบวนการนิติบัญญัติไทยก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้เฉพาะแต่ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเท่านั้นที่สามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างใกล้ชิด ดังนั้น กระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สามารถสนองต่อความต้องการและประโยชน์ของประชาชนโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประสบปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนประชาชนถูกแทรกแซงการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายทั้งจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดหรือจากฝ่ายบริหารได้ ปัญหาดังกล่าวทำให้มีร่างกฎหมายที่ค้างพิจารณาอยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก หรือร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหลักการเดียวกับร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร มักจะไม่ได้มีการพิจารณาจากสภาเพราะต้องถือเอาร่างฯของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ฯลฯ นอกจากนี้ การขาดประสิทธิภาพ จิตสำนึกและความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยตรง ส่วนกระบวนการนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นก็สามารถถูกแทรกแซงทางกฎหมายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องเข้ามามีส่วนในการให้ความเห็นชอบในการพิจารณากฎหมายของสภาท้องถิ่นด้วย

การให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้เองทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงนับเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้กระบวนการนิติบัญญัติของไทยสามารถดำเนินการให้สอดคล้องต่อผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนโดยรวมได้อย่างแท้จริง เพราะประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทและมี

<sup>14</sup> ข้อ 95,98,100,104,105,107 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องรอการทำหน้าที่ของตัวแทนในสภา และถึงแม้จะยังไม่มีหลักประกันทางกฎหมาย ว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือจากฝ่ายนิติบัญญัติเอง เพราะอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนยังคงอยู่ที่สภาก็ตาม แต่การริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชนให้รัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นพิจารณา ย่อมเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์และความต้องการแท้จริงของประชาชนซึ่งจะทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกให้มาใช้อำนาจแทนนั้น ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในสถานการณ์ปัจจุบันที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมด ซึ่งอาจมีผลต่อการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงส่วนน้อยที่ร่างกฎหมายอาจไม่ได้รับการพิจารณาหรือสนับสนุนจากสมาชิกเสียงส่วนมากได้ ดังนั้น การที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้เอง จึงเป็นทางออกที่เหมาะสมในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยในสภาไม่สามารถทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายได้หรือในกรณีที่ร่างกฎหมายของสมาชิกดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาจากสภา



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์

การให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้ นับเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งเราไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากลไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้ในต่างประเทศซึ่งใช้มาก่อนประเทศไทยนานนับร้อยปีดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 มีอิทธิพลไม่น้อยต่อการให้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ดังนั้น การจะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการเปรียบเทียบระหว่างการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศเหล่านั้น ซึ่งต่างมีประสพการณ์ที่ยาวนานกับกลไกทางกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว กับประเทศไทยซึ่งเพิ่งจะเริ่มต้นเพื่อจะทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิเสนอกฎหมาย ตลอดจนแนวทางปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและปรัชญาแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรงมากขึ้น ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยเปรียบเทียบการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในต่างประเทศ

(ก) การใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับชาติและระดับมลรัฐ

ในบทที่ 3 ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าประเทศประชาธิปไตยที่ให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้ทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐคือประเทศสวีเดน เดนมาร์ก และอิตาลี ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้เฉพาะกฎหมายระดับมลรัฐเท่านั้น ดังมีรายละเอียดที่เหมือนและแตกต่างจากประเทศไทย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ระดับและรูปแบบของการให้สิทธิเสนอกฎหมาย

ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอกฎหมายระดับชาติได้เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 และ 5 ตามลำดับ ซึ่งการให้สิทธินั้นอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศอิตาลี แตกต่างกันที่อิตาลีนั้นให้สิทธิเสนอกฎหมายได้ทุกเรื่องไม่มีข้อจำกัด ส่วนประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้น ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายระดับชาติได้เฉพาะรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงทั้งหมดหรือบางส่วน ส่วนกฎหมายในระดับชาตินั้นไม่สามารถริเริ่มเสนอได้โดยตรงนอกจากร้องขอให้รัฐบาลนำกฎหมายที่รัฐสภาหรือรัฐบาลให้ความเห็นชอบแล้วมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้น ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐบาลมลรัฐได้เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ได้ โดยการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แม้ว่าจะไม่สามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับชาติได้ แต่การใช้สิทธิเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐก็มีระดับความเข้มข้นไม่น้อยกว่าประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพราะนอกจากจะให้สิทธิประชาชนเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไปของมลรัฐแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิพิจารณาด้วยตัวเองว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่เสนอขอปรับปรุงดังกล่าวด้วยการออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายนั้นด้วย โดยที่รัฐไม่สามารถจะแทรกแซงได้นอกจากจะดำเนินการให้กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ทั้งประเทศไทยและอิตาลีต่างก็ให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมายได้เท่านั้น แต่การพิจารณากฎหมายที่เสนอไปนั้นยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติที่จะต้องดำเนินการต่อไป เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายในระดับชาติได้โดยตรง แต่ก็มีสิทธิพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภาหรือรัฐบาลได้ โดยการออกเสียงแสดงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะมีผลให้กฎหมายนั้นบังคับใช้ได้ต่อไปหากประชาชนรับ หากประชาชนไม่รับก็จะสิ้นผลบังคับใช้เมื่อได้ใช้มาครบ 1 ปีแล้ว

ในส่วนของการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีนั้น ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเสนอได้ เพราะการเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำได้โดยการเสนอของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วย หากสมาชิก 1 ใน 5 ของสภาใดสภาหนึ่งหรือประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน 500,000 คน หรือ สภากาต 5 ภาค ร้องขอ สำหรับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น ประชาชนก็ไม่สามารถใช้สิทธิเสนอได้เช่นกัน เพราะมาตรา 313 หมวด 12 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า " การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ "

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอผู้ตัดดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ "

ดังนั้นการเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่จะเสนอได้ตามกระบวนการนิติบัญญัติแบบปกติโดยไม่ต้องนำมาขอประชามติจากประชาชนอย่างการเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

## 2. เงื่อนไขและกระบวนการใช้สิทธิ

ทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและอิตาลีต่างบัญญัติหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของประเทศจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องพร้อมร่างกฎหมายเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การเสนอกฎหมายของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของไทยนั้น จำกัดเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น ส่วนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของอิตาลีนั้น สามารถเสนอได้ไม่จำกัดเรื่อง สำหรับประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้น การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน ก็กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่กฎหมายต้องการสำหรับการเข้าชื่อเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนที่แน่นอนเช่นกัน คือ ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คน สามารถเข้าชื่อกันเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญของประเทศได้

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายของมลรัฐ โดยกำหนดจำนวนรายชื่อของผู้เข้าชื่อเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือ ร้อยละของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนสำหรับการเลือกตั้งครั้งสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ของประเทศหรือของมลรัฐนั้น ๆ ทำให้จำนวนรายชื่อประชาชนที่กฎหมายต้องการนั้นไม่แน่นอนตายตัวแต่จะเพิ่มขึ้นเมื่อจำนวนประชากรผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิไว้ค่อนข้างเข้มงวดกว่าในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เช่น กำหนดว่าประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนแล้ว ตามรายชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อกันนั้น จะต้องมิภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่

กระจายมาจากส่วนต่าง ๆ ของมลรัฐด้วยตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้คณะผู้ริเริ่มก่อนการในการเสนอกฎหมายต้องมีภาระมากขึ้นในการรวบรวมรายชื่อให้ได้ครบตามจำนวนและสัดส่วนที่กฎหมายต้องการ นอกจากนี้ยังอาจถูกจำกัดประเภทหรือเรื่องของกฎหมายที่สามารถใช้สิทธิเสนอได้ด้วย ฯลฯ

### 3. กระบวนการตรวจสอบการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยนั้น ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะตรวจสอบว่าประชาชนที่เป็นผู้ริเริ่มก่อนการและประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในขณะที่ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ และประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อกันมานั้น ได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริงหรือไม่ และสุดท้ายจะตรวจสอบว่ามีประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ โดยอาศัยกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศพร้อมอยู่แล้ว ซึ่งการตรวจสอบนั้นใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการตรวจสอบความถูกต้องของการเสนอกฎหมายในประเทศอิตาลีที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและใบรับรองการเลือกตั้งด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นนอกจากจะตรวจสอบโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตหรือนายทะเบียนท้องที่ หรือหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องตรวจสอบในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาด้วย ว่าร่างกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดหรือไม่ และเป็นไปตามแบบฟอร์มคำร้องที่ราชการกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งในด้านการใช้ภาษาของร่างกฎหมายและเนื้อหาที่ต้องกรอกให้ครบและถูกต้องตามแบบฟอร์มของคำร้อง หากไม่ครบถ้วนถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนด คำร้องและร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่เพื่อให้ไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก่อนเสนอกลับเข้ามาใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการช่วยจัดทำร่างหรือตรวจดูร่างกฎหมายให้ประชาชนก่อนที่จะยื่นคำร้องพร้อมร่างกฎหมายให้กับรัฐบาลของมลรัฐดำเนินการก่อนที่จะส่งคืนให้ประชาชนรวบรวมรายชื่อเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายต่อไป หน่วยงานดังกล่าว เช่น สำนักงานอัยการแห่งมลรัฐ ฯลฯ



#### 4. การพิจารณาร่างกฎหมาย

กระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติอันได้แก่รัฐสภา ซึ่งกลไกการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการผลักดันร่างกฎหมายที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกันมาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวและประกาศใช้เป็นกฎหมายสมกับเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนได้ เพราะกลไกของกฎหมายและข้อบังคับการประชุมต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาได้ เว้นแต่จะได้รับการแต่งตั้งจากสภาฯ ให้เป็นกรรมการร่วมพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับ เด็ก สตรี คนชรา หรือผู้ทุพพลภาพ ๆ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 190 ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าสภาฯ จะต้องแต่งตั้ง เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องแต่งตั้งประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เป็นกรรมการดังกล่าว เพียงแต่กฎหมายเปิดโอกาสให้ได้รับการแต่งตั้งได้เท่านั้น แต่หากเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เข้าข่ายตามมาตรา 190 แล้ว ก็ไม่มีโอกาสที่ประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาฯ ได้เลย

การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายของประเทศไทยเป็นหลักการที่คล้ายคลึงกับประเทศอิตาลีซึ่งให้เฉพาะสิทธิเสนอกฎหมายแต่ไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและมีบทบาททั้งการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายอย่างเต็มที่ โดยร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ จะได้รับหลักประกันทางกฎหมายว่าจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อน และจะต้องนำร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมาให้ประชาชนทั้งหมดที่จะได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายได้มีสิทธิพิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ โดยที่รัฐไม่สามารถแทรกแซงเพื่อปิดเบือนร่างกฎหมายให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนได้ สำหรับสวิสเซอร์แลนด์นั้น แม้รัฐบาลจะสามารถแทรกแซงการเสนอร่างกฎหมายได้โดยการจัดทำร่างกฎหมายที่เรียกว่า Counter-proposal มาอีกฉบับเพื่อให้ประชาชนพิจารณาด้วย แต่วิธีการเช่นนี้ ก็ทำให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคซึ่งทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในขณะนี้

## 5. สภาพการบังคับใช้กฎหมาย

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จะมีผลบังคับใช้ตามที่ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป ซึ่งอาจถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยกระบวนการทางนิติบัญญัติตามปกติเช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาใหม่เช่นกัน แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอและได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงส่วนมากแล้ว จะมีผลบังคับใช้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อกฎหมาย เช่น การยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแม้สามารถทำได้แต่ต้องเป็นไปภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย เช่น ไม่สามารถยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับได้ แต่สามารถแก้ไขได้เท่านั้น หรือจะยกเลิกได้เมื่อบังคับใช้กฎหมายไปแล้วระยะหนึ่ง หรือไม่สามารถยกเลิกได้เลยนอกจากแก้ไขปรับปรุงหรือได้รับความยินยอมจากประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายก่อน ฯลฯ ซึ่งนับเป็นหลักประกันที่เป็นผลดีต่อกฎหมายที่ประชาชนใช้สิทธิเสนอว่าจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงปรับปรุงได้ง่าย อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนได้

### (ข) การใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า การใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายในระดับมลรัฐนั้นรวมถึงการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของท้องถิ่นด้วย ซึ่งทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและสวิสเซอร์แลนด์ต่างก็มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายท้องถิ่นได้ เช่นเดียวกับประเทศไทย ดังมีรายละเอียดที่เหมือนและแตกต่างจากประเทศไทย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. ระดับและรูปแบบการใช้สิทธิเสนอกฎหมายท้องถิ่น

ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่านั้น ส่วนการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งจัดเป็นกฎหมายระดับประเทศ ไม่สามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 อย่างไรก็ตาม ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาและสวิสเซอร์แลนด์นั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุง

ได้ทั้งธรรมเนียมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

## 2. เงื่อนไขและกระบวนการใช้สิทธิ

กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัวเหมือนกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับประเทศ ที่ประชาชนต้องเข้าชื่อกันให้ได้อย่างน้อย 50,000 คน จึงจะใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้ กล่าวคือ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องพร้อมร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เสนอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้ โดยการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติแบบปกติของสภาท้องถิ่นต่าง ๆ เช่นเดียวกับการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ สามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกเรื่องทุกประเภทไม่จำกัด แม้จะเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดจำกัดหรือห้ามเสนอได้ แต่ต้องมีคำรับรองของหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นด้วยเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ที่การใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการเสนอปรับปรุงธรรมเนียมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายท้องถิ่นทั่วไป จะถูกจำกัดประเภทหรือเรื่องที่สามารถใช้สิทธิเสนอได้และไม่ได้ เช่น ห้ามเสนอแก้ไขธรรมเนียมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทถ้าไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของคณะผู้บริหาร หรือ ห้ามเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารหรือการจำหน่ายสุรา ฯลฯ บางกรณีจะถูกจำกัดโดยรูปแบบหรือประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ห้ามเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในบางเทศบาลนคร หรือ บาง County และบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ไม่มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ สำหรับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายท้องถิ่นเลย ฯลฯ

การเสนอออกกฎหมายท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนสามารถเสนอได้ทั้งทางตรงโดยยื่นคำร้องพร้อมร่างกฎหมายท้องถิ่นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เช่น คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งประจำท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารของท้องถิ่นนั้น ฯลฯ เพื่อให้ดำเนินการจัดให้ประชาชนได้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายดังกล่าวหรือโดยทางอ้อม โดยยื่นคำร้องพร้อมร่างกฎหมายท้องถิ่นต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการพิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่นต่อไป

### 3. กระบวนการตรวจสอบการใช้สิทธิ

การตรวจสอบความถูกต้องของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาท้องถิ่นซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ตรวจสอบว่าคำร้องและเอกสารที่ยื่นมาครบถ้วนถูกต้องหรือไม่เท่านั้นซึ่งดูเหมือนจะตรวจสอบเฉพาะคุณสมบัติของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายและความครบถ้วนของจำนวนรายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ส่วนร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นมานั้นจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใดหรือไม่ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องตรวจสอบด้วย ในขณะที่สหรัฐอเมริกา นั้น ต้องตรวจสอบทั้งความถูกต้องของร่างกฎหมายท้องถิ่นที่ยื่นมาพร้อมคำร้อง ว่าขัดหรือแย้งกับบทกฎหมายใดหรือไม่ และเนื้อหาและข้อความที่กรอกมาในคำร้องนั้น ครบถ้วนถูกต้องตรงตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกเหนือจากที่ต้องตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายและความครบถ้วนของจำนวนรายชื่อตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

### 4. การพิจารณาร่างกฎหมายท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอจะได้รับการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นตามกระบวนการนิติบัญญัติแบบปกติเช่นเดียวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งโดยกระบวนการนิติบัญญัติแบบปกติเช่นนี้ เปิดโอกาสให้รัฐบาลส่วนกลางเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงกระบวนการตรากฎหมายท้องถิ่นได้โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ สามารถวินิจฉัยให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายเหล่านั้นได้ด้วย เช่น กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศใช้ก่อน หรือ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นมีความเห็นขัดแย้งกันในการลงมติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น กรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะต้องส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย หากเห็นด้วย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องลงนามและประกาศใช้ ถ้าไม่ลงนาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถลงนามและประกาศใช้ได้เอง หรือในกรณีที่สภาเทศบาลเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใดแล้ว จะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติก่อน ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล และสภาเทศบาลยังยืนยันในร่างเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบด้วย หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย ก็จะมีผลให้ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวนั้นตกไป ฯลฯ

ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในท้องถิ่นซึ่งร่างกฎหมายท้องถิ่นนั้นจะมีผลบังคับใช้ สามารถพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวได้โดยการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาท้องถิ่น และโดยที่สภาท้องถิ่นไม่มีสิทธิแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายของประชาชนได้เลย ในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเสนอกฎหมายท้องถิ่นทางตรง (Direct Charter Amendment หรือ Direct Ordinance Initiative ) หรือแม้แต่กรณีที่สภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ก็จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาให้ประชาชนพิจารณาและตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ โดยการจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายฉบับนั้นในที่สุด หากประชาชนให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะผลบังคับใช้เป็นกฎหมายท้องถิ่นต่อไป ดังนั้น ในกระบวนการตรากฎหมายท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ประชาชนจึงมีทั้งสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายและได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเองด้วย

## 5. สภากการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบและได้รับการลงนามและประกาศใช้โดยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะมีผลบังคับใช้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อได้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ กำหนด การยกเลิก แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงใด ๆ ในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามไม่ให้กระทำ ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้โดยใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และหากคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ประสงค์จะยกเลิกหรือ ปรับปรุงแก้ไข เกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ก็สามารถกระทำได้โดยกระบวนการนิติบัญญัติท้องถิ่นแบบปกติ โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านเวลาการบังคับใช้ สามารถกระทำเมื่อไรก็ได้ ซึ่งต่างจากร่างกฎหมายท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาที่ได้รับความเห็นชอบให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายจากการออกเสียงของประชาชนแล้ว จะยกเลิก หรือแก้ไขปรับปรุงใด ๆ โดยประชาชนไม่ให้ความยินยอมและเห็นชอบด้วยไม่ได้ และการจะดำเนินการเช่นนั้น จะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของเวลาในการบังคับใช้ เช่น ต้องบังคับใช้กฎหมายนั้นไปแล้วระยะหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถแก้ไขปรับปรุงใหม่ได้ ซึ่งส่วนมาก กฎหมายจะกำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงสามารถทำได้ง่ายกว่าการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมาย เพราะในบางมลรัฐ จะมีบทบัญญัติที่ห้ามไม่ให้เกิดการเสนอยกเลิกกฎหมายนั้นได้เลย แต่การเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสามารถกระทำได้ ซึ่งนับเป็นหลักประกันให้ประชาชนสามารถมั่นใจได้ว่า กฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนและมีผลบังคับใช้เป็น

กฎหมายแล้วนั้นจะไม่ถูกคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้อำนาจในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขตามอำเภอใจ ซึ่งอาจเป็นการขัดต่อผลประโยชน์และความต้องการส่วนรวมของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้นได้

5.2 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทย ทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

ก. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับประเทศ

1. ปัญหาเนื่องจากการใช้สิทธิเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของต่างประเทศกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยซึ่งนับเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ทั้งที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ แล้ว ทำให้คาดการณ์ได้ว่าการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยนั้นอาจจะต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาในขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องจัดทำร่างกฎหมายขึ้นเองโดยปกติ การร่างกฎหมายเป็นงานสำคัญที่ต้องอาศัยบุคคลากรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ เพราะร่างกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใด นอกจากนี้ การใช้ถ้อยคำและภาษา ต้องรัดกุม ชัดเจนและไม่ทำให้เกิดการตีความจนสับสนได้ง่าย ซึ่งแม้แต่ร่างกฎหมายที่พิจารณากันในรัฐสภาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ถูกร่างและตรวจสอบโดยที่ปรึกษากฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย เช่น คณะกรรมการร่างกฎหมายของกฤษฎีกาหรือ ที่ปรึกษากฎหมายของสมาชิกสภาหรือคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นร่างกฎหมายที่ถูกต้อง ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และไม่ให้เกิดการบิดเบือนในขั้นตอนของการแปรญัตติได้โดยง่าย ซึ่งอาจเป็นผลทำให้ได้กฎหมายที่ไม่ดีตามมา เมื่อประชาชนต้องเป็นคนจัดทำร่างกฎหมายเอง การขาดความรู้ความชำนาญในการร่างกฎหมายอาจทำให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนต้องการเสนอ เป็นร่างกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายได้ เช่น ร่างกฎหมายนั้นไม่เกี่ยวกับ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรืออาจขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ฯลฯ ซึ่ง

อาจส่งผลให้ร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับการพิจารณาหรือต้องตกไปในการพิจารณาคราวใดวาระหนึ่งของรัฐสภา และต้องกลับไปเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายฉบับใหม่แล้วจึงเสนอเข้ามาใหม่ ซึ่งทำให้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องเสียเปล่าทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมหาผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เนื่องจากกฎหมายและกฎเกณฑ์ของรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวต้องตรวจสอบเกี่ยวกับความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ นอกจากการตรวจสอบเอกสารที่แนบมาพร้อมกับแบบฟอร์ม และจำนวนรายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวน 50,000 คน เท่านั้น ซึ่งกว่าที่ประชาชนจะรู้ว่าร่างกฎหมายไม่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยที่สุด ก็จะต้องรอเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 1 เสียก่อน หากร่างกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณาเพราะเป็นร่างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ก็ต้องกลับไปเริ่มต้นที่การจัดทำร่างกฎหมายเข้ามาใหม่ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนเลย

1.2 ปัญหาในขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนรายชื่อของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แม้ว่าการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยจะสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายในต่างประเทศ เพราะการใช้สิทธิในประเทศไทย กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรายชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัว และไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องกระจายมาจากทุกจังหวัดของประเทศไทยเป็นสัดส่วนเท่าใดด้วย ดังนั้น ในการรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายต้องการจึงสามารถจะดำเนินการได้ง่ายกว่าอย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้กลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนตกเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ได้โดยเหตุที่สามารถดำเนินการได้ง่ายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องดำเนินกระบวนการตรวจสอบเอกสารและลายมือชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่ออย่างละเอียดและเข้มงวด ว่าผู้ร่วมเข้าชื่อเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้เสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในขณะที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และเป็นผู้ที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือประธานรัฐสภา จะต้องตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากความไม่ทันสมัยของข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ เนื่องจากการบันทึกและเก็บรักษาข้อมูลของประชาชนยังกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ หลากหลายสังกัด และข้อมูลดังกล่าวไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นระยะ ๆ ดังนั้น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะต่าง ๆ ของประชาชนอันเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เช่น การเป็นผู้มีสิทธิหรือเสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จึงอาจไม่ได้รับการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้นในการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานรัฐสภา จึงอาจผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงระหว่างข้อมูลของประชาชนที่แนบมาพร้อมกับคำร้องเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กับข้อมูลที่ทางราชการเก็บรักษาไว้ก็ได้ นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความยุ่งยากในการ

ตรวจสอบว่าประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น เป็นผู้ที่ร่วมเข้าชื่อกันจริงหรือไม่ เพราะจะต้องตรวจสอบจากลายมือชื่อในคำร้องและเอกสารเปรียบเทียบกับลายมือชื่อในเอกสารที่ทางราชการเก็บไว้

การที่ต้องตรวจสอบจากข้อมูลที่ไม่มีความทันสมัย ซึ่งจะทำให้ผลการตรวจสอบไม่แน่นอน อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายของประชาชนได้ ในทางปฏิบัติในขณะนี้ หน่วยงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานรัฐสภาแต่งตั้ง จะตรวจสอบเฉพาะคุณสมบัติในการออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น เป็นผู้เสียสิทธิหรือไม่ และตรวจสอบว่าจำนวนรายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่ได้ตรวจสอบไปถึงว่า ผู้ร่วมเข้าชื่อตามคำร้องและเอกสารที่แนบมานั้น เป็นประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยจริงหรือไม่ เนื่องจากการตรวจสอบลายมือชื่อประชาชนจำนวนมากมีความยุ่งยากและต้องใช้เวลามากดังกล่าวมาแล้ว

1.3 ปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดของกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของประชาชน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เฉพาะสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น แต่การพิจารณาร่างกฎหมายยังเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติเช่นเดิม ทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนต้องผูกพันอยู่กับการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้น จะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอหรือไม่

## 2. ปัญหาอันเกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 จะเห็นว่า แม้แต่การเสนอกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติเอง ก็ยังประสบปัญหาทำให้การตราพระราชบัญญัติไม่สามารถตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อกฎหมายกำหนดให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนยังต้องผูกพันกับการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ก็อาจส่งผลให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนได้รับผลกระทบด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ

2.1 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเพื่อความเห็นชอบกับร่างกฎหมายในการประชุมวาระที่ 1 ที่เรียกว่า วาระ "รับหลักการ" นั้น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่เจ้าของร่างกฎหมาย ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างลึกซึ้งเพียงพอ และการ



พิจารณา ร่างกฎหมายที่ไม่มีตัวแทนของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือแม้แต่สมาชิกสภาคนใดเข้ามาผลักดันหรือสนับสนุนโดยการชี้แจงแถลงข้อความ อธิบายเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาฯ ในขณะพิจารณาแล้ว ก็อาจทำให้สมาชิกสภาฯ ไม่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ร่างกฎหมายของประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการได้ หรือในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเป็นอันเดียวกับร่างกฎหมายของประชาชนเข้ามาให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งโดยปกติแล้ว ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมักจะได้รับการยอมรับให้ถือเป็นร่างกฎหมายหลักที่จะใช้ในการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป การที่ไม่มีตัวแทนของประชาชนเข้ามาผลักดันร่างกฎหมายต่อเนื่องในสภาจึงอาจส่งผลให้ร่างกฎหมายของประชาชนนั้นไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาได้

2.2 ในกรณีที่ร่างกฎหมายของประชาชนได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ ในวาระที่ 1 แล้ว การพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งไม่มีตัวแทนของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว อาจส่งผลให้ร่างกฎหมายถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ หรือการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนทำให้ร่างกฎหมายนั้นมีสาระที่บิดเบือนจากร่างกฎหมายเดิมและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนได้

ทั้งนี้ เพราะจนถึงขณะนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยังคงดำเนินการภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุมเดิม ก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งนอกจากจะไม่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนแล้ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนด้วย

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น

1. ปัญหาเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แม้การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จะถือเป็นเรื่องใหม่ของกระบวนการนิติบัญญัติท้องถิ่นของไทย แต่ก็อาจคาดการณ์ได้ว่า การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ นั้น อาจประสบปัญหาและอุปสรรค ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่ต้องการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเอง จึงอาจเกิดปัญหาจากการขาดความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ถูกต้องและไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายระดับชาติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น อันจะส่งผลถึงความล่าช้าหรือผิดพลาดในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นได้

1.2 ปัญหาจากกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องของคุณสมบัติประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อ และจำนวนรายชื่อตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นหน้าที่ของประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบ และจะต้องตรวจสอบโดยอาศัยข้อมูลที่หน่วยงานราชการเก็บรักษาไว้ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพใด ๆ ของประชาชนแต่ทางราชการไม่ได้บันทึกหรือปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยและถูกต้องตามความเป็นจริง ก็อาจส่งผลให้การตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อ จากข้อมูลของหน่วยงานราชการดังกล่าว ได้ผลที่ไม่ถูกต้องซึ่งจะส่งผลกระทบต่อจำนวนรายชื่อของประชาชนตามที่กฎหมายต้องการได้

1.3 ปัญหาเนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน เพราะกฎหมายให้เฉพาะสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น แต่การพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ดังนั้น การที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติได้เอง จึงไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะแน่ใจได้ว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ จะได้รับการผลักดันจากสภาท้องถิ่นจนสามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

2. ปัญหาอันเกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติท้องถิ่นที่สามารถถูกแทรกแซงจากรัฐบาลส่วนกลางได้ง่ายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน กล่าวคือ การที่ต้องส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นแล้ว มาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามก่อนประกาศใช้ หรือกรณีที่ต้องส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย ในกรณีที่ฝ่ายท้องถิ่นมีความเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจมีผลทำให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตกไป ฯลฯ ซึ่งโดยปกติ นอกจากการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติแล้ว ประชาชนก็ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ ดังนั้น หากรัฐบาลกลางยังสามารถแทรกแซงกระบวนการนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็อาจส่งผลให้การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นถูกแทรกแซงจากรัฐบาลได้เช่นกัน ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่อการใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นของประชาชน

### 3. ปัญหาเนื่องจากคณะผู้บริหารและสมาชิก

สภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความชำนาญในทางนิติบัญญัติท้องถิ่น โดยเฉพาะการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้จะมีประสบการณ์ในการเสนอและพิจารณาข้อบัญญัติในการประชุมสภาทุกปี แต่ข้อบัญญัติส่วนใหญ่ก็จะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับงบประมาณมากกว่าที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทอื่น ดังนั้น การที่ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นในกระบวนการใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน นับตั้งแต่ การตรวจสอบคำร้องและเอกสาร การประกาศให้คนมาคัดค้าน การติดต่อประสานงานกับคณะผู้ริเริ่มเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในการแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลการตรวจสอบคำร้องและเอกสาร การจัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยหรือให้การรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่เป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตลอดจนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและระเบียบกฎหมายที่จะใช้ในการดำเนินกระบวนการดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะองค์การปกครองท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดและสมาชิกส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก แต่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นมากอยู่แล้ว การที่ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมดังกล่าว อาจส่งผลทำให้การใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 6

### บทสรุปและเสนอแนะ

การใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือร่างกฎหมายของประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่งของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้มากที่สุด ตามทฤษฎีการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาดที่เรียกว่า องค์อธิปัตย์ หรือผู้มีอำนาจสูงสุด (Sovereign) ตามปรัชญาทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่ “ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ” และ “ เพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันจริง ๆ จะต้องไม่มีองค์กรใดมาคั่นกลางระหว่างการเจตนารมณ์โดยปวงชนโดยตรง กับเจตนารมณ์ที่แสดงออก ” อันแสดงให้เห็นว่า ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่แสดงออกโดยประชาชนโดยตรงเท่านั้น และนับเป็นทฤษฎีที่มีอิทธิพลอย่างสูงในฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา และกลายมาเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนยุคใหม่ ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกประเทศในศตวรรษที่ 18,19 และ 20 นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งไม่สามารถปกครองโดยใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงอย่างเช่นที่เคยใช้ในนครรัฐเอเธนส์ของกรีก หรือในรูปแบบสภาประชาชนที่เรียกว่า “ Landsgemeinden ” ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ได้ เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น อาณาเขตพื้นที่ชุมชนเมืองกว้างขวางมากขึ้น และภารกิจที่สลับซับซ้อนมากขึ้นของรัฐสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม รัฐสมัยใหม่บางรัฐในปัจจุบันนี้ ก็ยังเดินตามแนวความคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติทางตรง (Direct Legislation )

โดยการให้สิทธิประชาชนใช้อำนาจในการจัดทำกฎหมายได้เองโดยตรง ซึ่งมาจากแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายแต่เพียงผู้เดียวอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนได้ เพราะโดยพื้นฐานของความเป็นจริง ผู้แทนประชาชนที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ อาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับทั้งตนเองและพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทำให้กฎหมายที่ออกมาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือวุ่นวายขึ้นได้ จึงได้มีการนำรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในอดีตมาเสริมข้อบกพร่องดังกล่าว โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงโดยการให้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือให้การรับรองร่างกฎหมาย แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

### ก. การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)

โดยวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

1. การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยตรง ( Direct Initiative ) ได้แก่ การเสนอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั่วไป โดยประชาชนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบได้เองโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนประชาชน

2. การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม ( Indirect Initiative ) ได้แก่ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้น ซึ่งในกรณีที่ร่างกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณาของสภาฯหรือ มีการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวในลักษณะที่ประชาชนไม่อาจยอมรับได้ ประชาชนอาจเข้าชื่อกันอีกครั้งเพื่อเสนอให้มีการนำร่างกฎหมายนั้นมา ให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบว่าจะรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่สภาฯแก้ไขปรับปรุงแล้ว

### ข. การออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum )

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ฝ่ายปกครองถามมาหรือมีการร้องขอให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือความสมัครใจซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ฝ่ายปกครองกำลังเผชิญอยู่ และยังไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะใช้มาตรการอย่างใดที่จะแก้ไขปัญหาอันได้

ในทางการเมืองการปกครอง มีการนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติ มาใช้ใน 2 รูปแบบ คือ

1. การออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายหรือต่อเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญของประชาชน (Referendum) นำมาใช้ในหลายกรณีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐนั้น ๆ ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ ระบบการออกเสียงแสดงประชามติได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในบรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในฐานะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพทางหนึ่งในการปกครองตนเองของประชาชน ตามทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรงที่เหลืออยู่ในโลกปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถูกนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติทางตรงโดยให้ประชาชนรับรองร่างกฎหมาย โดยวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

1.1 การออกเสียงลงคะแนนให้การรับรองร่างกฎหมาย ( Popular Referendum ) ได้แก่ การที่สภานิติบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายตามที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอขอให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมาย เมื่อสภานิติบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายแล้วต้องนำมาให้ประชาชนตัดสินใจโดยการออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบว่าจะรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่สภาฯจัดทำขึ้นมานั้น

1.2 การออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ ( Proposition submitted by the legislature ) ได้แก่ การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั่วไป แล้วนำมาให้ประชาชนตัดสินใจโดยการออกเสียงลงคะแนน ทั้งโดยความสมัครใจของประชาชนหรือโดยบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน โดยที่ไม่ต้องมีการเข้าชื่อของประชาชน

2. การออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคล ( Plebiscite ) เป็นการออกเสียงแสดงประชามติอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ประชาชนแสดงความไว้วางใจในตัวบุคคลใดหรือให้ความเห็นรับรองหรือเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ ไม่มีการนำระบบออกเสียงแสดงประชามติต่อตัวบุคคลมาใช้อีกแล้ว เนื่องจากวัตถุประสงค์และวิธีการของระบบที่จำกัดทางเลือกในการลงคะแนนออกเสียงของประชาชน ทำให้ได้ผลที่คลาดเคลื่อนจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน จึงไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสมัยใหม่อีก

## 2. ระบบการถอดถอนผู้แทนประชาชน ( Recall )

เป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนสามารถถอดถอนบุคคลที่ตนเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนหรือดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นก่อนที่บุคคลนั้นจะครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปจึงจะกำจัดผู้แทนที่ไร้ความสามารถ ทุจริต ไม่ทำงานหรือไม่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจของประชาชนต่อผู้แทนประชาชนนั้น ๆ และเป็นการบรรเทาความบกพร่องอันเกิดจากระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนได้ทางหนึ่ง แม้จะมีการคัดค้านไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่าทำให้ระบบการปกครองโดยผู้แทนเสียหายและถูกบั่นทอน แต่ก็ยังได้รับการสนับสนุนเป็นจำนวนมากกว่าด้วยเหตุที่ว่า ระบบการถอดถอนผู้แทนได้ ทำให้การควบคุมรัฐบาลมีความแข็งแกร่งขึ้นและ

สามารถทำให้สามารถแก้ไขความผิดพลาดในระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ได้ผู้แทนที่ไม่สามารถทำงานได้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนได้

สำหรับประชาธิปไตยทางตรงในรูปแบบของการให้สิทธิประชาชนสามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้เองในต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ

1. ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ทั้งในระดับมลรัฐ ( State Level) และระดับท้องถิ่น (Local Government)

2. สามารถเสนอปรับปรุงได้ทั้งรัฐธรรมนูญ ( Amendment Initiative ) และกฎหมายทั่วไป ( Statue Initiative ) ของมลรัฐตลอดจนกฎบัตรหรือธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Charter Amendment Initiative) ตลอดจนข้อบัญญัติท้องถิ่น ( Ordinance Initiative)

3. สามารถเสนอปรับปรุงกฎหมายได้ทั้งโดยตรง ( Direct Initiative ) กล่าวคือ ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายแล้วนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบและโดยทางอ้อม (Indirect Initiative ) คือ ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายแล้วให้สภานิติบัญญัติพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

4 ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้อย่างเด็ดขาดเพราะเป็นทั้งผู้เสนอร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายเองโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนประชาชน แม้แต่การใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยทางอ้อม ซึ่งสภานิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นได้ หากไม่ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากประชาชนก่อน และต้องนำมาให้ประชาชนตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยการออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่สภานิติบัญญัติแก้ไขปรับปรุงหรือไม่

5 การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนได้รับการประกันทางกฎหมายว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ร่างกฎหมายที่ประชาชนให้ความเห็นชอบแล้ว จะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกโดยฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติได้โดยง่าย หรือไม่สามารถยกเลิกได้เลย หรือจะยกเลิก หรือ เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เมื่อได้บังคับใช้กฎหมายนั้นไปแล้ว เป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ

6 การที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางด้านการตรวจสอบคำร้องและร่างกฎหมายให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ร่างกฎหมายต้องมีเนื้อหาสาระที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และการกรอกคำร้องเป็นไปถูกต้องแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังจัดทำคู่มือ (Ballot Pamphlet) ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในวันที่ต้องมาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนให้กับร่างกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถณรงค์หาเสียงเพื่อขอการสนับสนุนให้กับร่างกฎหมายที่เสนอได้อย่างเต็มที่โดยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อาสาสมัครหรือจ้างวานมีอาชีพเข้ามาดำเนินการให้ ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนจะสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง และมีหลักประกันในการใช้สิทธิดังกล่าวซึ่งทำให้แน่ใจได้ว่ากฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนนั้นจะสอดคล้องกับผลประโยชน์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนก็ตาม แต่ก็มีการทบทวนกฎหมายป้องกันไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ใช้กลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนดังกล่าวเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ได้โดยง่าย โดยการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายไม่ให้อาจทำได้โดยง่ายเกินไป กล่าวคือ

1. ไม่สามารถเสนอปรับปรุงกฎหมายระดับประเทศ ( Nationwide )  
ได้

2. กำหนดเงื่อนไขในเรื่องจำนวนรายชื่อประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ซึ่งจำนวนรายชื่อประชาชนที่กฎหมายต้องการจะต้องเพิ่มขึ้นหากจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังกำหนดว่าประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อจะต้องกระจายมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ของมลรัฐนั้น ๆ เป็นสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ยังกำหนดข้อจำกัดในการเสนอปรับปรุงร่างกฎหมายด้วย เช่น สามารถเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดก็ได้ และห้ามเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใด หรือ สามารถเสนอได้ครั้งละเพียง 1 เรื่องเท่านั้น ฯลฯ

3. นอกจากกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว ยังมีกระบวนการตรวจสอบการใช้สิทธิที่ละเอียดและเคร่งครัด กล่าวคือ นอกจากตรวจสอบร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอว่า ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือของกฎหมายใดหรือไม่ การกรอกคำร้อง



ข้อเสนอกฎหมายถูกต้องตรงตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้หรือไม่ แล้ว ในการตรวจสอบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นอกจากจะตรวจสอบว่ามีรายชื่อประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ยังต้องตรวจสอบด้วยว่าลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อตามคำร้องเป็นลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจริงอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนในสหรัฐอเมริกาจะสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า มีร่างกฎหมายที่ประชาชนให้ความเห็นชอบผ่านเป็นกฎหมายบังคับใช้ในอัตราร้อยละ 48 ของร่างกฎหมายทั้งหมดที่เสนอและนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น และแม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการใช้สิทธิที่เข้มข้นดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีความพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนสามารถทำได้ยากมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ด้วย และเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิประชาชนเสนอปรับปรุงกฎหมายในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งนับได้ว่าเป็นต้นแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงของรัฐบาลสมัยใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายของประชาชนในสหรัฐอเมริกาสามารถทำได้อิสระและกว้างขวางกว่าในสวิตเซอร์แลนด์ ด้วยเหตุที่ว่า แม้ประชาชนสวิตเซอร์แลนด์จะสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายในระดับประเทศได้ ด้วยการเข้าชื่อเสนอของประชาชนจำนวน 100,000 หรือ 50,000 คน ในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับประเทศ นอกเหนือจากสามารถใช้สิทธิในระดับมลรัฐได้แล้ว แต่การใช้สิทธิในระดับประเทศดังกล่าว ก็มีข้อจำกัดและไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้สิทธิได้อย่างเต็มรูปแบบด้วย กล่าวคือ

1. ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการให้ประชาชนได้พิจารณาร่างกฎหมายโดยการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายดังกล่าวได้ นอกจากการเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภานำร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมาให้ประชาชนรับรองโดยการออกเสียงลงคะแนนก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ( Optional legislative referendum ) หรือแม้แต่การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งเป็นวิธีการใช้สิทธิเสนอกฎหมายโดยทางอ้อมอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังไม่สามารถกระทำได้

2. การเสนอปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายของประชาชนสามารถถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการเสนอร่างกฎหมายใหม่อีกฉบับหนึ่ง ที่เรียกว่า Counter-Proposal มาแข่งกับร่างกฎหมายของประชาชน ซึ่งมักจะได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนนมากกว่า ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

3. นอกจากนี้ การที่กำหนดเงื่อนไขว่าร่างกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนทั้งประเทศและคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐส่วนใหญ่ ที่เรียกว่า " Double Majority " ด้วยนั้น ทำให้ร่างกฎหมายที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน ไม่สามารถผ่านความเห็นชอบได้โดยง่าย

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าร่างรัฐธรรมนูญของประชาชนที่ผ่านความเห็นชอบในการออกเสียงลงคะแนนมีเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า Counter-Proposal ผ่านความเห็นชอบถึงร้อยละ 63 (โปรดดูตารางที่ ) และด้วยเหตุที่ใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับประเทศมีเงื่อนไขและข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้จำนวนร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภานำมาให้ประชาชนออกเสียง ( Optional legislative referendum ) ผ่านความเห็นชอบไม่ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนร่างฯที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน ส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนและเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน จึงมักจะไม่ได้ให้ความสนใจในการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ทำให้จำนวนประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิมีเพียงร้อยละ 30-40 ของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด แต่ก็มีแนวโน้มในอนาคตว่า สวิสเซอร์แลนด์อาจจะให้สิทธิประชาชนริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายระดับประเทศได้เช่นเดียวกับการให้สิทธิริเริ่มเสนอปรับปรุงกฎหมายระดับมลรัฐ ซึ่งประชาชนจะได้ใช้สิทธิอย่างเต็มรูปแบบมากขึ้นกว่าปัจจุบันซึ่งเป็นเพียงการใช้สิทธิรับรองร่างกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายของประเทศอิตาลีซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิเสนอปรับปรุงได้ทั้งกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น แต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งจะมีผลให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียวแล้ว นับได้ว่า ทั้งสหรัฐอเมริกาและสวิสเซอร์แลนด์ต่างเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายได้กว้างขวางกว่าอย่างเห็นได้ชัด

สำหรับการใช้สิทธิเสนอปรับปรุงกฎหมายในประเทศไทยตามบทบัญญัติมาตรา 170 และ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น นับเป็นเรื่องใหม่ทางการเมืองการปกครองที่ไม่เคยมีมาก่อนในยุคสมัยใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการจัดทำกฎหมายได้มากเท่ากับที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะโดยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นนั้น ผู้ที่สามารถใช้สิทธิเสนอกฎหมายได้ มีเพียงฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เท่านั้น ในกรณีที่เป็นกฎหมายระดับประเทศ สำหรับกฎหมายระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ผู้ที่สามารถเสนอได้ก็คือฝ่ายบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายได้เองโดยการร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นพิจารณา ต่อมาในปี พ.ศ.2542 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินการได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีประกาศรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วย วิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบการเข้าชื่อ การคัดค้านการเข้าชื่อ การแจ้งผลการเข้าชื่อ จนกว่าร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอจะได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหรือจนกว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไป

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เองนั้น นับว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเป็นอย่างยิ่งเพราะในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติไทย ก็คือ การที่กระบวนการนิติบัญญัติไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการทั้งจากกลไกทางกฎหมายของกระบวนการนิติบัญญัติเอง เช่น การที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติที่ริเริ่มเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับมติจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และได้รับการรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 20 คนก่อน ทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 20 คน เป็นไปอย่างมีขีดจำกัดหรือการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบ ต้องตกไปเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การเริ่มกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ดำเนินการไปแล้วต้องเสียเปล่า และต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่กับสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่อีก ฯลฯ และจากผู้แทนประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ เช่น การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย การขาดความกระตือรือร้นในการทำงานเพื่อผลักดันร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน การไม่ให้ความสำคัญกับการทำงานทางด้านนิติบัญญัติมากกว่าการทำงานในพื้นที่ซึ่งมุ่งรักษาคะแนนเสียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ฯลฯ ทำให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

การที่ประชาชนสามารถเริ่มต้นกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้เอง โดยไม่ต้องรอการเสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างในอดีตจึงอาจช่วยกระตุ้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดความกระตือรือร้นและหันมาให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติมากขึ้นทั้งในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ประกอบกับการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหลาย ๆ ด้านที่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติโดยเฉพาะนอกเหนือจากการประชุมสมัยสามัญทั่วไปแล้ว หรือบทบัญญัติที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบไม่ต้องตกไปพร้อมกับการยุบสภาหรือการที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง หากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ยกขึ้นพิจารณาใหม่ภายใน 60 วัน ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ได้กฎหมายที่ดีและสอดคล้องกับเจตนารมณ์แท้จริงของประชาชนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติในบางด้าน โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน ก็ยังอาจพบกับปัญหาและอุปสรรคซึ่งจะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย เช่น การขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของประชาชนในขั้นตอนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือการขาดข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อใช้เปรียบเทียบกับข้อมูลของประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนสามารถร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง ในขั้นตอนของการตรวจสอบคุณสมบัติและจำนวนรายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ฯลฯ และปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอด้วย ไม่ว่าจะเป็นการชี้แจงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การสนับสนุนหรือรับรองในการประชุมในวาระรับหลักการ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันแต่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติแล้วมักจะให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นร่างหลักในการพิจารณาในวาระต่อไป หรือการเข้ามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแปรญัตติที่อาจทำให้ร่างกฎหมายผิดเพี้ยนหรือเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนในการประชุมวาระที่ 2 ฯลฯ อันอาจส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้รับความสนใจหรือให้ความสำคัญจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุนหรือผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

สำหรับการใช้สิทธิเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น แม้โดยหลักการแล้ว นับว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติท้องถิ่นได้เองโดยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาก็ตาม แต่เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนิติบัญญัติท้องถิ่นอันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ทั้งจากกลไกการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลส่วนกลางอันได้แก่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แล้ว ยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความชำนาญในกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยเฉพาะบุคลากรที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด และส่วนใหญ่แล้วจะมิได้มีการศึกษาที่ไม่สูงนัก นอกจากนี้ การขาดความสนใจหรือกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นภายหลังจากการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วนั้น อาจส่งผลให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนในท้องถิ่น หรือทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้สมกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายได้

ดังนั้น เพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนในประเทศไทยทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น จึงต้องทำให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถทำได้อย่างกว้างขวางและไม่มีคามยุ่งยากซับซ้อนซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดแรงจูงใจที่จะใช้สิทธิดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ควรมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการเสนอกฎหมายทำได้อย่างง่ายดายจนอาจตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการแสวงหาประโยชน์จากกลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนได้ด้วย

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชน จะต้องสามารถดำเนินการได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินไป ในขณะที่เดียวกัน ก็ต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้สิทธิดังกล่าว สามารถทำได้โดยง่ายจนอาจตกเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้ ในระหว่างกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย กล่าวคือ

1. ในขั้นตอนของการริเริ่มเสนอกฎหมาย ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุน ดังนี้ คือ

1.1 การจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน ซึ่งภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายที่ประชาชนประสงค์จะใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นพิจารณา โดยจัดให้มีบริการในการร่าง การให้คำปรึกษาหรือตรวจสอบร่างกฎหมายโดยผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐ ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายไปให้ประชาชนทั่วไปร่วมเข้าชื่อ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย นอกจากนี้ ยังช่วยลดปัญหาอันอาจเกิดจากการตีความร่างกฎหมายที่ประชาชนจัดทำขึ้นเองโดยขาดประสบการณ์และความชำนาญในการร่างกฎหมายที่ดีเพียงพอ

1.2 การร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งภาครัฐควรเร่งให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองการปกครอง โดยการใช้สิทธิเสนอกฎหมายทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยการจัดทำโฆษณาเผยแพร่ และการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจ ความตื่นตัว และความรู้ความเข้าใจ แก่ประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เช่น การจัดทำเอกสารแนะนำร่างกฎหมายที่มีประชาชนยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ ทั้งข้อดีข้อเสีย ตลอดจนผลกระทบของร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งให้ข้อมูลที่เพียงพอที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของประชาชนว่าจะร่วมหรือไม่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายใด ๆ ได้ ซึ่งจะส่งผลให้การใช้สิทธิเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวของประชาชนซึ่งดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงของประชาชน เป็นไปอย่างมีคุณภาพมากกว่าการใช้สิทธิที่มุ่งเน้นเพียงปริมาณรายชื่อประชาชน

ให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่สนใจว่าประชาชนที่ร่วมเข้าชื่อนั้นจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เข้าชื่อ จริงหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายในประเทศไทย อาศัยกลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับจำนวนรายชื่อประชาชนมากกว่าความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงของประชาชน เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองได้ง่าย

นอกจากนี้ ควรจะต้องมีแผนพัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่เป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคคลดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการให้กระบวนการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของการพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ ว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และร่างกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดหรือไม่ เพื่อประชาชนจะได้ปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนที่จะถูกเสนอไปให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งอาจต้องตกไปในการพิจารณาตั้งแต่วาระแรก เนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้การร่วมเข้าชื่อของประชาชนดังกล่าวต้องสูญเปล่าไปในที่สุด

2. ในขั้นตอนของการตรวจสอบคุณสมบัติและจำนวนรายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อ นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ภาครัฐควรเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 ควรเร่งปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในหน่วยงานของรัฐเป็นระยะ ๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อให้มีข้อมูลที่ทันสมัยและพร้อมรองรับต่อการตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และได้ผลที่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

2.2 ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบลายมือชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อที่แนบมาพร้อมกับคำร้องเสนอกฎหมายด้วย ว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง นอกเหนือจากการตรวจสอบความครบถ้วนของจำนวนรายชื่อและคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนแล้ว เพื่อไม่ให้กลไกการใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนสามารถดำเนินการได้โดยง่ายจนอาจตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้

2.3 ควรกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารและคำร้อง ของประธานรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าต้องดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อไม่

ให้การใช้สิทธิเสนอกฎหมายของประชาชนต้องเสียเวลาในขั้นตอนของการตรวจสอบเอกสารโดยไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นนั้น ได้รับการพิจารณาจากสภาโดยเร็ว

3. ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน รัฐสภาและสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย นอกเหนือจากการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นแล้ว โดยต้องเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน รัฐสภาจะต้องเร่งแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอในรัฐสภาได้ เช่น การแถลงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 1 หรือ การเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อแปรญัตติในวาระที่ 2 ฯลฯ

3.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน หน่วยงานรัฐบาลกลางซึ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทยและสภาท้องถิ่น จะต้องเร่งแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกระบวนการใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน เพื่อรองรับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ ในสภาท้องถิ่นได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2536-2537
- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2537-2538
- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2538-2539
- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2539-2540
- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2540-2541
- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2541-2542
- กองการพิมพ์ , สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2542-2543
- กองการประชุม , สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ชุดที่ 20 (17 พ.ย.254-39-9 พ.ย. 2543)
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ. บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 54 ตอน 4 กรุงเทพมหานคร : หจก.จรัลชการพิมพ์ ,2541.
- แก้วสรร อดิโพธิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชน : ญุณแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย. รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.จิตติ ติงศัทย์ , 2536.
- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2539 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2540
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ 2535 , พ.ศ.2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2541
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2538 และ พ.ศ.2541
- จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2518.
- จรรยา สุภาพ. สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2518.
- ฉันทิชย์ โสคติพันธ์. กระบวนการและขั้นตอนการออกกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอิตาลี . อาจารย์บุชา : หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์ ศ. ไพโรจน์ ชัยนาม , คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2538.
- ชาญวุฒิ วัชรพุกก์. ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2520.

- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2518.
- โดม ฌ เวียงคอย. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย . โลกทรรศน์ของประชาชน . หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับประจำวันจันทร์ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2542.
- ทวีสิน กิรบุดรสุวรรณ. การนำระบบออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์ ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง. กรุงเทพมหานคร : โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติฯ , 2541.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. เทศบาลในศตวรรษที่ 21. บันทึกการประชุมนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลกลุ่มภาคเหนือ ครั้งที่ 3 ประจำปี 2540 วันที่ 10 ตุลาคม 2540.
- นรนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ สายทิพย์ สุดดีพันธ์. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : องค์การบริหารส่วนตำบล. รายงานการวิจัย จัดพิมพ์โดยกองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พ.ศ. 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- แนบ สุดสงวน. บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ. 2527-2537. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539.
- บรรพต วีระสัย, สุขุม นวลสกุล และ บวร ประพฤติกิติ. หลักรัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2520.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2537.
- ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2542
- ฝ่ายบริการคั่นคว่ำ หอสมุดรัฐสภา, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.....
- พรชัย เทพปัญญา. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลและสุขาภิบาล . กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2541.
- พรชัย รัศมีแพทย. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2538.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 10 พ.ศ.2542)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 )

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542

พูนศักดิ์ ใสสารว. รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญและการปกครองอดีต. กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์ , 2529.

โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทกราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, 2540.

มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : หจก.โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ , 2538.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , เอกสารการสอนชุดวิชา หลักรัฐศาสตร์และการบริหาร เล่มที่ 1 หน่วยที่ 1-8 สาขาวิชาวิทยาการจัดการ : สำนักพิมพ์ หจก. ป.สัมพันธ์พาณิชย์ , 2525.

มาริสสา ไพทยะทัตย์. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.2496 (และ แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2543 )

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ( และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542)

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, วิชาลัย ชีรชัย , สุภาสินี ชนะสุนทรและ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญไทย 2475-2534. เอกสารประกอบการสัมมนา 60 ปีประชาธิปไตย สิทธิเสรีประชาไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2535.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สารมวลชน จำกัด , 2525.

ศูนย์คอมพิวเตอร์ ,สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กับ พุทธศักราช 2540 [Online]. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มิถุนายน 2540. แหล่งที่มา : <http://www.parliament.go.th> [2001 , January 17]

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย , สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ....

อมร จันทรมบูรณ์. รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ .

กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2535.

อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541.

อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

อำนาจ พรหมอนันต์. ระบบสองสภาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2534.

อุทัย หิรัญโต. รัฐศาสตร์ประยุกต์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2519.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาษาอังกฤษ

American For The Environment. The Populist I&R Movement : Direct Democracy in Action

[Online]. Washington, D.C. June, 1996. Available from : <http://www.afore.org/prop.98>  
[2000, December 17]

Balley, A. Jr. and Shafritz, Jay. M. State and Local Government and Politics. (n.p.): F.E. Publishers,  
1993.

Constitution of Italy

Constitution of Switzerland

Constitution of United State of America

Cronin, Thomas. E. Direct Democracy : The Politics of Initiative. Referendum and Recall .

Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1989.

Giuseppe Strano. Associazione Democrazia Diretta [Online] 2000. Available from :

<http://www.come.to/demodiretta> [2001, January 17]

Handley, L. Administraion And Cost of Elections [Online]. April, 1999. Available from :

<http://www.aceproject.org/main> [2001, January 13]

Kobach , Kris W. International I&R : The History of Direct Democracy of Switzerland [Online].

Initiative and Referendum Institute. Washington , D.C. Available from :

<http://www.iandrinstute.org> [2001, January 13]

Lawrence, S. Initiative and Referendum : A Direct Voice for County Voters

[Online]. National Association of Counties. Washington, D.C. January, 1996. Available from :

<http://www.NACO.org/> [2000, December 17]

Magleby, David B. Direct Legislation : Voting on Ballot Proposition in the United States.

Cambridge, Massachusetts: The John Hopkins University Press, 1984.

Parliamentary Services, Information. Political Government of Switzerland [Online]. Federal

Assembly, Berne. Available from : <http://www.Parliament.ch/> [2001, January 13]

Raurke , John T., Hiskes, Richard P. and Zirakazleh . Cyrus. Eunesto, Direct Democracy And

International Politics. (n.p.): Lynne Rienner Publishers , 1992.

Renner, T. Local Initiative and Referendum in the United State : What is available in your state?

[Online]. Initiative and Referendum Inistitute. Washington , D.C. Available from :

<http://www.iandrinstute.org/> [2000, December 17]

Rupp,T. Network Direct Democracy in Europe[Online].2000. Available from : <http://www.home.t-online.de/home/nddie/home> [2001, January 13]

Tchentscher,A. The International Constitution Law : Switzerland Constitution[Online].1994-17 Feb. 2001. Available from : <http://www.uni-wuerzburg.de.law> [2001, January 13]

Trechsel,A.H. Documentation Center of Direct Democracy, federal sheet no.27 [Online]. University of Geneva. Available from : <http://www.c2d.unige.ch/> [2001, January 13]

Waters,M.Dane. Statewide I&R [Online]. Initiative and Referendum Institute. Washington,D.C. Available from : <http://www.iandrinstitute.org/>[2000, December 17]

Waters,M.Dane. General Observations on the Ballot Measure Elections [Online]. Initiative and Referendum Institute.Washington,D.C. Availablefrom : E-mail : [mdanewaters@iandrinstitute.org](mailto:mdanewaters@iandrinstitute.org)[2000, November 9]

Webmaster@admin.ch. Political rights in the Federation [Online]. Federal Chancellery,Berne. Available from : <http://www.admin.ch/ch> [2001, January 13]

[Webmaster@house.leg.state.mn.us](mailto:Webmaster@house.leg.state.mn.us). Minnesota State Legislature.[Online]. Available from : <http://www.house.leg.state.mn.us/>

Webmaster@list.com.au. [Online]. New South Wales,1995-2000. Available from : <http://www.Lisp.com.au>

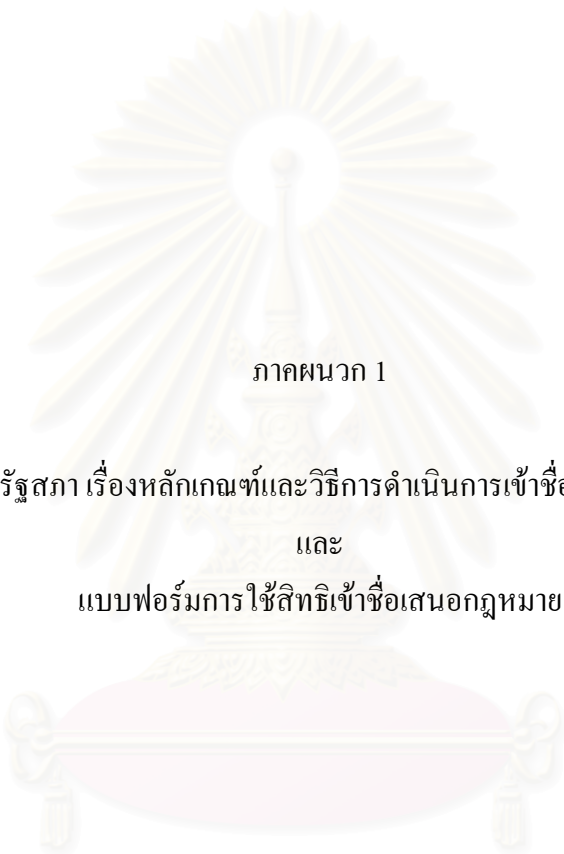
Webmaster@ss.ca.gov . How to qualify an Initiative [Online]. Sacramento,California , 2000. Available from : <http://www.ss.ca.gov/> [2000, December 17]  
<http://www.er.uqam.ca/>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก 1

ประกาศรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย

และ

แบบฟอร์มการใช้สิทธิเข้าซื้อเสนอกฎหมาย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ประกาศรัฐสภา

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ประธานรัฐสภา จึงออกประกาศรัฐสภา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

“ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีได้เป็นผู้ต้องห้ามเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของกฎหมาย

“ผู้แทนการเสนอกฎหมาย” หมายความว่า ผู้แทนการเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย

ข้อ ๒ ผู้ที่ประสงค์จะรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายกันเอง ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้นั้นเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจัดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. ๑) ท้ายประกาศนี้ พร้อมทั้งรวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

ข้อ ๓ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. ๑) ท้ายประกาศนี้ พร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของตน โดยยื่นต่อผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย

ข้อ ๔ ให้ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. ๒) ท้ายประกาศนี้

ข้อ ๕ เมื่อมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ให้ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย โดยยื่นเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. ๓) ท้ายประกาศนี้ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวัน เวลาราชการ พร้อมเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา พร้อมทั้งบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ

(๒) บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจัดทำขึ้นตาม

ข้อ ๔

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ก. ๑ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

ข้อ ๖ การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้จังหวัดต่าง ๆ ประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ข้อ ๗ ผู้ใดมีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยที่ตนมิได้เป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านตามแบบคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. ๔) ทำयประกาศนี้ โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ยื่นคำร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่งต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำร้องคัดค้านด้วย

ข้อ ๘ ให้บุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งตามข้อ ๗ รวบรวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภา ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน

ข้อ ๙ กรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมกันไม่ถึงห้าหมื่นคน หรือมีผู้คัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมกันไม่ถึงห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ

ข้อ ๑๐ ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งตามข้อ ๙ ผู้แทนการเสนอกฎหมาย อาจดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบจำนวนห้าหมื่นคน ถ้ารวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายได้ครบห้าหมื่นคนภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายเสนอรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมต่อประธานรัฐสภา ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๑๑ การดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม และการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้นำข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ แล้วแต่กรณีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการตรวจสอบ  
รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ  
เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒



(นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา)

ประธานรัฐสภา



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบ ข.ก. ๑

แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

๑.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
๒.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
๓.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่..... ตรอก/ซอย..... หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
๔.	อาชีพ	
๕.	ขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ร่าง ท.ร.บ..... .....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(.....)

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก.๑ ดังนี้

๑.  สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
๒.  สำเนาทะเบียนบ้าน



แบบ ข.ก. ๓

แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้แทนการเสนอกฎหมาย

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

๑.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
๒.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
๓.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่..... ตรอก/ซอย..... หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
๔.	อาชีพ	
๕.	ผู้แทนการเสนอกฎหมาย	ร่าง พ.ร.บ..... .....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....ผู้แทนการเสนอกฎหมาย

(.....)

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก.๓ ดังนี้

๑.  ส่วนเนบัตถ์ประจำตัวประชาชน ..
- บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
๒.  สำเนาทะเบียนบ้าน

แบบ ข.ก. ๔

## แบบคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

๑.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
๒.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
๓.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่..... ตรอก/ซอย..... หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
๔.	มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้า ชื่อเสนอกฎหมาย	ลำดับที่.....

ข้าพเจ้าขอยืนยันว่าข้าพเจ้ามิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ.....

ลงชื่อ.....ผู้คัดค้าน

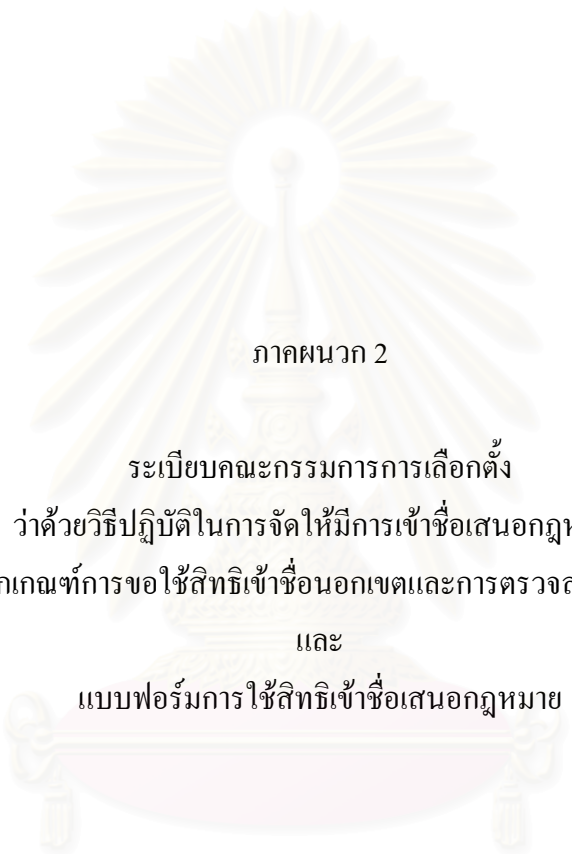
(.....)

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก.๔ ดังนี้

๑.  สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
๒.  สำเนาทะเบียนบ้าน





ภาคผนวก 2

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย  
และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ.2542  
และ  
แบบฟอร์มการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง**  
**ว่าด้วย วิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย**  
**และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจ**  
**สอบ พ.ศ. ๒๕๔๒**

.....อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

.....ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๒"

.....ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

.....ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

....."ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง" หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

....."จังหวัด" หมายความว่ารวมถึง กรุงเทพมหานคร

....."ศาลากลางจังหวัด" หมายความว่ารวมถึง ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

....."ที่ว่าการอำเภอ" หมายความว่ารวมถึง สำนักงานเขตและที่ว่าการกิ่งอำเภอ

....."สำนักงานเทศบาล" หมายความว่ารวมถึง ศาลาว่าการเมืองพัทยา

หมวด ๑  
การยื่นคำขอ

.....ข้อ ๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอร่วมเอกสารที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๕ ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือจะยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ได้

.....ในกรณียื่นคำขอ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่งคำขอร่วมเอกสารที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๕ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

.....ให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

.....ข้อ ๕ ในการยื่นคำขอตามข้อ ๔ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำคำขอตามแบบ ข.ช. ๑ พร้อมทั้งแนบเอกสารดังต่อไปนี้

.....(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๔ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน เมียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร

.....(๒) สรุปลำรายชื่อของร่างพระราชบัญญัติที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

.....(๓) บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในฐานะของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ สายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และตัวแทนผู้ยื่นคำขอ (ข.ช. ๒)

.....(๔) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก

วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ของทุกคน

.....(๕) สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

.....ข้อ ๖ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอตามข้อ ๕ แล้ว ห้ามมิให้ถอน การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามข้อ ๕ หากเห็นว่าถูกต้องให้แจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ยื่น คำขอตามข้อ ๕ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปิดประกาศตามแบบ ข.ช. ๓ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เฉพาะในเขตท้องที่ที่มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามข้อ ๕ มีชื่อในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้มีชื่ออยู่ในรายชื่อที่ประกาศแต่ไม่ได้เป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยมีสิทธิยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามแบบ ข.ช. ๔ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศ

.....หากมีผู้คัดค้านว่ามีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงภายในห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ด้วย การรวบรวมพยานบุคคลตั้งแต่สองคนเป็นอย่างน้อย หากข้อเท็จจริงมิได้ว่าผู้คัดค้านมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขีดฆ่าชื่อผู้นั้นออกจากรายชื่อตาม แบบ ข.ช. ๒

..... แต่ถ้าข้อเท็จจริงมิได้ว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งจำหน่ายหนังสือคัดค้านในแบบ ข.ช. ๔ และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในสามวันนับแต่วันนั้นระยะเวลาตามวรรคสอง

.....ข้อ ๗ เมื่อนั้นระยะเวลาคัดค้านตามข้อ ๖ แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเฉพาะจังหวัดที่มีการประกาศรายชื่อเพื่อแจ้งการคัดค้านรายชื่อ รายงานผลการคัดค้านต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่นั้นกำหนดเวลาดังกล่าว ตามแบบ ข.ช. ๕

.....ข้อ ๘ เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามข้อ ๗ ถ้าปรากฏ ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่แจ้งความประสงค์ตามข้อ ๕ มีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อรับคำขอไว้พิจารณา แต่ถ้าปรากฏว่ามีจำนวน ไม่ถึงหนึ่งร้อยคนให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว ตามแบบ ข.ช. ๖ และเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อมีคำสั่งจำหน่ายเรื่องเสีย ในกรณีนี้ตัวแทนผู้ยื่นคำขออาจขอรับเอกสารที่แนบมาพร้อมกับคำขอคืนได้

หมวด ๒  
การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

.....ข้อ ๙ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเห็นว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องให้ประกาศกำหนดเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช. ๗ ซึ่งต้องมีระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งประกาศดังกล่าวพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

.....ข้อ ๑๐ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับเอกสารตามข้อ ๙ แล้ว ให้กำหนดสถานที่ลงชื่อสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช. ๘ และให้ปิดประกาศกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ข.ช. ๘) และประกาศกำหนดสถานที่ ลงชื่อ (ข.ช. ๘) ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

.....ข้อ ๑๑ เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายแสดงตน พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบหลักฐานกับทะเบียนรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากปรากฏชื่อว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามแบบ ข.ช. ๙ หากไม่ปรากฏชื่อ

หมวด ๓

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามถิ่นที่อยู่

.....ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอตามข้อ ๘ ร้องขอตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นที่บุคคลนั้นมีถิ่นที่อยู่ นอกเขตจังหวัดตามทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตจังหวัดและประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายมาแสดงตนพร้อมหลักฐานตามข้อ ๑๑ ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ตนมีถิ่นที่อยู่และลงชื่อตามแบบ ข.ช. ๑๐ แต่ทั้งนี้ต้องก่อนวันสุดท้ายของระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ไม่น้อยกว่าสิบวัน

.....ข้อ ๑๓ ภายในห้าวันนับแต่วันนั้นกำหนดตามข้อ ๑๒ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามข้อ ๑๒ แจ้งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่ออ้างว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัด เมื่อตรวจสอบว่ามีชื่อนั้นอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่

.....ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับคำร้องขอให้ตรวจสอบตามวรรคหนึ่งดำเนินการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ

.....ข้อ ๑๔ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามข้อ ๑๒ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบตามข้อ ๑๓ วรรคสองแล้ว หากผลการตรวจสอบถูกต้องให้บันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช. ๑๐ ว่า "ถูกต้อง" และลงลายมือชื่อกำกับไว้ในช่อง "หมายเหตุ" หากผลการตรวจสอบไม่ถูกต้องให้ขีดฆ่าชื่อผู้เข้าชื่อและบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช. ๑๐ ว่า "ไม่ถูกต้อง" และลงลายมือชื่อกำกับไว้ในช่อง "หมายเหตุ"

หมวด ๔

การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา

.....ข้อ ๑๕ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรวบรวมเอกสารเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเย็นวันนับแต่วันที่ ครบกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

.....ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารตามข้อ ๑๕ หากปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมเอกสารดังต่อไปนี้จัดส่งไปยังประธานรัฐสภาโดยเร็ว

- .....(๑) ร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- .....(๒) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามแบบ ข.ช. ๙
- .....(๓) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามถิ่นที่อยู่ ตามแบบ ข.ช. ๑๐

.....ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบตามแบบ ข.ช. ๑๑ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

.....ข้อ ๑๗ ในกรณีที่มิได้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานกรรมการ การเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง และให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบตามแบบ ข.ช. ๑๒ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

ป.ช. ๑

**แบบคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย**

เขียนที่.....

วันที่..... เดือน..... พ.ศ. ....

เรื่อง ขอให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กราบเรียน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....จำนวน ๑ ฉบับ

๒. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๓. บัญชีรายชื่อผู้ขอให้มีการเข้าชื่อ (ข.ช. ๒)

๔. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ... ฉบับ

๕. สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ..... ฉบับ

ด้วยข้าพเจ้า นาย / นาง / นางสาว.....ชื่อสกุล.....

เลขประจำตัวประชาชน

เพศชาย / หญิง ชื่อบิดา.....ชื่อมารดา.....

ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด  โดยการแปลงสัญชาติ เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

มีที่อยู่ตามทะเบียนบ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....หมู่ที่.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....โทรศัพท์.....

ในฐานะตัวแทนผู้ยื่นคำขอที่มีรายชื่อท้ายหนังสือนี้ (ข.ช.๒) ใครขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงกราบเรียนมาเพื่อ โปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ).....

(.....)

ข.ช. ๒

แผ่นที่.....ในจำนวน.....แผ่น

บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....

ในฐานะผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ชื่อและชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	อาชีพ	วัน เดือน ปีเกิด	ที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียน บ้าน/หมายเลขโทรศัพท์ (ระบุให้ชัดเจน)	ลายมือ ชื่อ	หมายเหตุ
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					

ข้าพเจ้าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ได้ลงลายมือชื่อไว้ข้างต้นขอมอบหมายให้.....

ซึ่งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายคนหนึ่งเป็นตัวแทนของข้าพเจ้า

ขอรับรองว่า เป็นลายมือชื่อของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง

ลงชื่อ.....

(.....)

ตัวแทนผู้ยื่นคำขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย



ประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

เรื่อง รายชื่อผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....

ด้วยบุคคลผู้มีรายชื่อท้ายประกาศนี้จำนวน.....คน เป็นผู้ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย..... ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้น จึงขอประกาศให้ทราบโดยทั่วกันว่า หากผู้มีชื่อปรากฏมิได้เป็นผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย..... ให้แจ้งการคัดค้านต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในยี่สิบวันนับแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ..... เดือน.....พ.ศ. ....

(ลงชื่อ) .....

(.....)

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ช.ช. ๔

หนังสือคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

เรื่อง ขอคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เรียน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

ตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....ได้ประกาศบัญชีรายชื่อ

ผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย..... นั้น

ข้าพเจ้า นาย / นาง / นางสาว.....ชื่อสกุล.....

เลขประจำตัวประชาชน

มีที่อยู่ตามทะเบียนบ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....หมู่ที่.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....โทรศัพท์.....

ซึ่งเป็นผู้มีชื่อปรากฏในรายชื่อที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....ได้ประกาศ นั้น

ข้าพเจ้าขอคัดค้านว่าข้าพเจ้ามิได้เป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด

จึงเรียนมาเพื่อ โปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ).....

(.....)

ผลการดำเนินพิจารณาของผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่า

ผู้คัดค้านมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง จึงได้ขีดฆ่าชื่อผู้คัดค้านออกจากบัญชีรายชื่อ

ในแบบ ช.ช. ๒ แล้ว

ผู้คัดค้านร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริง จึงจำหน่ายหนังสือคัดค้านและให้แจ้งผู้คัดค้านทราบ

(ลงชื่อ).....

(.....)

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....



ข.ช. ๕



ที่...../.....

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำจังหวัด.....

วันที่..... เดือน..... พ.ศ. ....

เรื่อง รายงานผลการคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่...../..... ลงวันที่.....

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ข.ช. ๒)

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

ได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....

ระหว่างวันที่..... ถึงวันที่..... เพื่อให้มีการคัดค้านการเข้าชื่อเสนอ

กฎหมาย นั้น

บัดนี้ ได้พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีผู้คัดค้านการเข้าชื่อ

จำนวน..... คน และได้ขีดฆ่าชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ จำนวน ..... คน รายละเอียด

ปรากฏตามบัญชีรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอ(ข.ช. ๒) ที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ).....

(.....)

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....



ที่...../.....

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่..... เดือน..... พ.ศ. ....

เรื่อง ผลการตรวจสอบรายชื่อผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เรียน

อ้างถึง หนังสือของท่าน ลงวันที่.....

ตามที่ท่านและคณะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....นั้น

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายชื่อของท่านและคณะแล้วพบว่าผู้ที่คัดค้านรายชื่อ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ขีดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....ในฐานะผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ข.ช.๒) จำนวน ..... ราย ทำให้รายชื่อที่เหลือไม่ครบเงื่อนไขตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

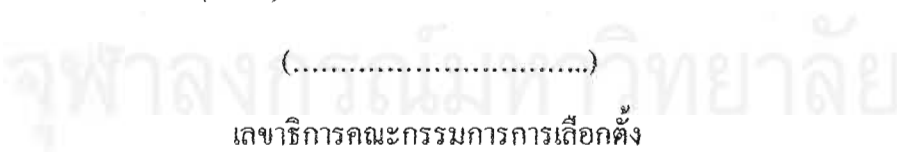
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและโปรดติดต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอลงเรื่อง โดยด่วนด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) .....

(.....)

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง





ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
เรื่อง กำหนดระยะเวลาให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ด้วย นาย / นาง / นางสาว.....ชื่อสกุล.....  
และคณะจำนวน.....คน ได้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการ  
เลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....

คณะกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาแล้วเห็นว่า นาย / นาง / นางสาว.....  
ชื่อสกุล.....พร้อมคณะมีจำนวนเกินหนึ่งร้อยคนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่ง  
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตาม  
กฎหมาย จึงขอประกาศให้ทราบ ดังนี้

๑. กฎหมายที่เสนอให้มีการเข้าชื่อ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....  
ซึ่งมีสาระสำคัญตามเอกสารแนบท้ายประกาศนี้

๒. ระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระหว่างวันที่.....ถึงวันที่.....

๓. ผู้ที่จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด โภภณีแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๒) อายุ ๑๘ ปี บริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปี ที่มีการขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๔. ผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้แจ้งความประสงค์โดยการแสดงตน พร้อม  
บัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ไปแสดงต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้ง  
ประจำจังหวัด

จึงประกาศให้ทราบ โดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ข.ช. ๘



ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
 ประจำจังหวัด.....  
 เรื่อง กำหนดสถานที่ลงชื่อ

ด้วย นาย / นาง / นางสาว.....ชื่อสกุล.....  
 ได้ยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....  
 และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดระยะเวลาในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....  
 ระหว่างวันที่.....ถึงวันที่.....

ฉะนั้น ผู้ใดประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้แจ้งความประสงค์ต่อ  
 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พร้อมบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดที่กำหนดใน  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.  
 ๒๕๔๑ ณ.....

จึงประกาศให้ทราบ โดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

(ลงชื่อ).....

(.....)

ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ข.ช. ๑๐

แผ่นที่.....ในจำนวน.....แผ่น

บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....

ตามถิ่นที่อยู่จังหวัด.....

ชื่อและชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน	อาชีพ	วัน เดือน ปี เกิด	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	ลายมือชื่อ	หมายเหตุ
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					
นาย/นาง/นางสาว ..... <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					

บ.ช. ๑๑



ที่...../.....

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เรียน .....

อ้างถึง หนังสือของท่านลงวันที่.....

ตามที่ท่านและคณะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย.....และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวระหว่างวันที่.....ถึงวันที่.....นั้น

ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน.....คน เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้กราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ).....

(.....)

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข.ช. ๑๒



ที่...../.....

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง การจำหน่ายการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เรียน .....

อ้างถึง หนังสือของท่านลงวันที่.....

ตามที่ท่านและคณะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย..... และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวระหว่างวันที่.....ถึงวันที่.....นั้น

ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน.....คน ทำให้ไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ และประธานรัฐสภาได้สั่งจำหน่ายเรื่องแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและ โปรดติดต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขออนเรื่องโดยด่วนด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ).....

.....

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง





ภาคผนวก 3

ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา\*

ชื่อ	สถานะปัจจุบัน
ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ	กรม. ชุดใหม่ให้การยื่นขึ้นภายใน 60 วันแล้ว รอ เข้าวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร
ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน	กรม. ชุดใหม่ให้การยื่นขึ้นภายใน 60 วันแล้ว รอ เข้าวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ	ตกไป เนื่องจากเอกสารประกอบคำร้องและ ลายมือชื่อประชาชนไม่ครบจำนวน
ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ	ตกไป เนื่องจากมีผู้เข้าชื่อที่เสียสิทธิ และรายชื่อ ประชาชนไม่ครบจำนวน

\* ที่มา : สำนักงานเลขาธิการประธานรัฐสภา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

พ.ศ. ....

จัดทำโดย

คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เหตุผล

โดยที่การแก้ไขปัญหาและพัฒนาภาคเกษตรที่ผ่านมาไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเกษตรกรยังขาดความเป็นเอกภาพ และขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบาย และมาตรการในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาภาคเกษตร รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และโดยที่มาตรา 84 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพ และเสริมสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพให้แก่เกษตรกร และมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ดังนั้น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาการเกษตร และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายการเกษตร อันจะนำไปสู่การพัฒนาภาคการเกษตรและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง

พระราชบัญญัติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติ

พ.ศ. ....

-----

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติ

-----

-----

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และมีรายได้หลักจากอาชีพการเกษตร

“กลุ่มเกษตรกร” หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม

“คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารสภาเกษตรกรแห่งชาติ

“แผนแม่บท” หมายความว่า แผนแม่บทการเกษตรแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ

“สำนักงานเลขานุการ” หมายความว่า สำนักงานเลขานุการสภาเกษตรกรจังหวัด

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงาน

“เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการสำนักงานเลขานุการ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 สภาเกษตรกรมีระดับ ดังต่อไปนี้

(1) สภาเกษตรกรตำบล

- (2) สภาเกษตรกรอำเภอ
- (3) สภาเกษตรกรจังหวัด
- (4) สภาเกษตรกรแห่งชาติ

มาตรา 5 สภาเกษตรกรตำบล สภาเกษตรกรอำเภอ สภาเกษตรกรจังหวัด จะจัดตั้งขึ้นได้เฉพาะตำบล อำเภอ และจังหวัดและหนึ่งสภาเท่านั้น

การจัดตั้งสาขาของสภาเกษตรกรในทุกระดับย่อมกระทำมิได้

มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ สภาเกษตรกรทุกระดับย่อมอยู่ภายใต้การกำกับของสภาเกษตรกรแห่งชาติ และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา 7 ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนกลางสภาเกษตรกรอำเภอและสภาเกษตรกรตำบล

ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นนายทะเบียนสภาเกษตรกรอำเภอและสภาเกษตรกรตำบลแต่ละแห่ง

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้ได้

#### หมวด 1

#### สภาเกษตรกรตำบล

มาตรา 9 เกษตรกรที่รวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้จำนวนไม่น้อยกว่าสามกลุ่มอาจยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสภาเกษตรกรตำบลเพื่อจัดตั้งสภาเกษตรกรตำบล

สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรเกษตรกรตามมาตรา 11

มาตรา 10 สภาเกษตรกรตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รวบรวมข้อมูลการผลิตและการตลาดของสาขาการผลิตด้านการเกษตร
- (2) จัดทำแผนพัฒนาการเกษตร ธุรกิจการเกษตร และอุตสาหกรรมการเกษตรเสนอต่สภาเกษตรกรอำเภอ
- (3) ส่งเสริมการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มเกษตรกรในตำบล
- (4) ให้คำแนะนำและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และสร้างเศรษฐกิจชุมชนแก่เกษตรกรในตำบล
- (5) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามที่สภาเกษตรกรอำเภอและสภาเกษตรกรจังหวัดมอบหมาย

มาตรา 11 ในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรตำบลตามมาตรา 9 ให้กลุ่มเกษตรกรทุกกลุ่มในตำบลเสนอชื่อบุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรนั้นต่อนายทะเบียนสภาเกษตรกร ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่อายุสภาเกษตรกรตำบลสิ้นสุดลง

(4) ให้คำแนะนำและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และสร้างเศรษฐกิจชุมชนแก่เกษตรกรในตำบล

(5) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามที่สภาเกษตรกรอำเภอและสภาเกษตรกรจังหวัดมอบหมาย มาตรา 11 ในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรตำบลตามมาตรา 9 ให้กลุ่มเกษตรกรทุกกลุ่มในตำบลเสนอชื่อบุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรนั้นต่อนายทะเบียนสภาเกษตรกร ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่อายุสภาเกษตรกรตำบลสิ้นสุดลง

ในกรณีที่สมาชิกกลุ่มเกษตรกรใดได้รับการเสนอชื่อจากที่ประชุมสภาเกษตรกรตำบลให้เป็นสมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอ ให้กลุ่มเกษตรกรนั้นเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรตำบลแทน ตามจำนวนที่ขาดไป

มาตรา 12 อายุสภาเกษตรกรตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อ

มาตรา 13 สมาชิกสภาเกษตรกรตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่สภาเกษตรกรนั้นตั้งอยู่ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (3) เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรที่เสนอชื่อ
- (4) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (5) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (6) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 14 สมาชิกภาพของสภาเกษตรกรตำบลสิ้นสุดลง เมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 13
- (5) ที่ประชุมสภาเกษตรกรตำบลมีมติให้ออก
- (6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 15 การประชุมสมาชิกสภาเกษตรกรตำบลให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของสภาเกษตรกรตำบลแต่ละแห่ง

หมวด 2

สภาเกษตรกรอำเภอ

-----

มาตรา 16 ให้จัดตั้งสภาเกษตรกรอำเภอขึ้นในอำเภอที่มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรตำบลขึ้นเกินกว่า  
กึ่งหนึ่งของตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ในเขตอำเภอนั้น

สมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสภาเกษตรกรตำบลตามมาตรา

18

มาตรา 17 สภาเกษตรกรอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รวบรวมข้อมูลข้อมูลการผลิตและการตลาดของทุกสาขาการผลิตด้านการเกษตร
- (2) จัดทำแผนพัฒนาการเกษตร ธุรกิจการเกษตร และอุตสาหกรรมการเกษตรรเสนอต่อสภา  
เกษตรกรจังหวัด
- (3) ส่งเสริมการสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มเกษตรกรในอำเภอ
- (4) ให้คำแนะนำและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการผลิต การตลาด การพัฒนาภาคเกษตร และการ  
สร้างเศรษฐกิจชุมชนแก่สภาเกษตรกรตำบล
- (5) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดมอบหมาย

มาตรา 18 ในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอตามมาตรา 16 ให้สภา  
เกษตรกรตำบลแต่ละแห่งเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรตำบลนั้นจำนวนแห่งละสามคน  
ต่อนายทะเบียนสภาเกษตรกรอำเภอ

ในกรณีที่สมาชิกสภาเกษตรกรตำบลได้รับการเสนอชื่อจากที่ประชุมสภาเกษตรกรอำเภอให้เป็น  
สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด ให้สภาเกษตรกรตำบลนั้นเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกร  
ตำบลนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอแทน ตามจำนวนที่ขาดไป

มาตรา 19 ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับแก่คุณ  
สมบัติและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอ รวมทั้งการประชุมสภาเกษตรกรอำเภอโดยอนุโลม

### หมวด 3

#### สภาเกษตรกรจังหวัด

มาตรา 20 ให้จัดตั้งสภาเกษตรกรจังหวัดขึ้นในอำเภอที่มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรอำเภอขึ้นเกิน  
กว่ากึ่งหนึ่งของอำเภอทั้งหมดที่มีอยู่ในเขตจังหวัดนั้น

สภาเกษตรกรจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรเกษตรกรตามมาตรา

23

มาตรา 21 สภาเกษตรกรจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) เป็นตัวแทนขององค์กรเกษตรกรในการประสานนโยบายและการดำเนินงานระหว่างองค์กร  
เกษตรกรกับรัฐในระดับจังหวัด
- (2) สนับสนุนและส่งเสริมการรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกรในจังหวัดในรูปแบบต่าง ๆ
- (3) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชนในจังหวัด



(4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร รวมทั้ง เสนอนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรและคุณภาพชีวิตของ เกษตรกรต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(5) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกร เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบอาชีพการเกษตรอย่างครบวงจรและยั่งยืน

(7) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ

มาตรา 22 สภาเกษตรกรจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ก็ได้เพื่อให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 26 และมาตรา 27 มาใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 23 ในการเสนอชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดในแต่ละจังหวัด ให้สภาเกษตรกรอำเภอแต่ ละแห่งเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรอำเภอนั้นจำนวนแห่งละสามคนต่อเลขานุการ

ในกรณีที่สมาชิกสภาเกษตรกรอำเภอใดได้รับการเสนอชื่อจากที่ประชุมสภาเกษตรกรจังหวัดให้เป็น สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ให้สภาเกษตรกรจังหวัดนั้นเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกร อำเภอ นั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดแทน ตามจำนวนที่ขาดไป

ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดให้ เป็นไปตามข้อบังคับของสภาเกษตรกรแห่งชาติว่าด้วยการเสนอชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด

มาตรา 24 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่คุณสมบัติและ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา 25 สภาเกษตรกรจังหวัด มีนายกสภาคนหนึ่งและรองนายกสภาคนหนึ่งหรือสองคน

นายกสภาเกษตรกรจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเกษตรกรจังหวัดให้เป็นไปตามข้อ บังคับ รองนายกสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่นายกสภามอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนนายกสภาเมื่อนายก สภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา 26 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อบุคคลมาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกร จังหวัดครบตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 23 บรรดาสมาชิกให้เลขานุการเรียกประชุมสภาเกษตรกร จังหวัดเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก และให้ดำเนินการเลือกตั้งนายกสภาและรองนายกสภา เกษตรกรจังหวัดในคราวประชุมครั้งแรกนี้

ให้นายกสภาเกษตรกรจังหวัดจัดให้มีการประชุมสามัญสภาเกษตรกรจังหวัดปีหนึ่งสองสมัย สมัย ประชุมไม่น้อยกว่าสองเดือน และเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้นายกสภาเกษตรกรจังหวัดจัดให้มีการ ประชุมสามัญวิสามัญก็ได้

มาตรา 27 เมื่อนายกสภาและรองนายกสภาเกษตรกรจังหวัดไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกเลือกตั้ง กันเองเป็นประธานในที่ประชุมในคราวนั้น

การประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้ง หมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

การลงมติข้อวินิจฉัยของสภาเกษตรกรจังหวัดนั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม เว้นแต่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 28 สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าใช้จ่ายอย่างอื่น ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

#### หมวด 4

#### สำนักงานเลขานุการสภาเกษตรกรจังหวัด

มาตรา 29 ให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการสภาเกษตรกรจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบงานด้านธุรการของสภาเกษตรกรจังหวัดและคณะกรรมการที่สภาเกษตรกรจังหวัดแต่งตั้งขึ้น

(2) รวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรจังหวัดและคณะกรรมการที่สภาเกษตรกรจังหวัดแต่งตั้งขึ้น

(3) ประชาสัมพันธ์ให้องค์กรเกษตรกรได้ทราบถึงนโยบาย แผนพัฒนาการเกษตรจังหวัด และการดำเนินงานของสภาเกษตรกรจังหวัดและคณะกรรมการที่สภาเกษตรกรจังหวัดแต่งตั้งขึ้น

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดมอบหมาย

ให้สำนักงานเลขานุการสภาจังหวัดเป็นนิติบุคคล

มาตรา 30 ให้สภาเกษตรกรจังหวัดแต่งตั้งเลขานุการตามมติของที่ประชุมสภาเกษตรกรจังหวัดจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(3) มีความรู้ เชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้สำนักงานเลขานุการได้

(4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 (4) (5) และ (6)

มาตรา 31 การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การปฏิบัติงานในหน้าที่เลขานุการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของเลขานุการ ให้เป็นไปตามมติของสภาเกษตรกรจังหวัด

ให้เลขานุการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดกำหนด

มาตรา 32 สำนักงานเลขานุการอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(2) เงินอุดหนุนตามมาตรา 50

(3) เงินช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้

(5) ดอกผลและรายได้อื่น ๆ

## หมวด 5

## สภาเกษตรกรแห่งชาติ

มาตรา 33 ให้มีสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากสภาเกษตรกรจังหวัดตามมาตรา 36

มาตรา 34 สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) เป็นตัวแทนขององค์กรเกษตรกรในการจัดทำและเสนอนโยบายการเกษตรและแผนแม่บทรวมทั้งประสานการดำเนินงานระหว่างองค์กรเกษตรกรกับรัฐ
- (2) เป็นตัวแทนขององค์กรเกษตรกรในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการเกษตรและแผนแม่บทเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันขององค์กรเกษตรกร
- (3) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรเกษตรกรและเศรษฐกิจชุมชน
- (4) ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านการเกษตรและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร
- (5) ควบคุมดูแลให้สมาชิกและสภาเกษตรกรจังหวัดปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งระเบียบและข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) เสนอผู้แทนฝ่ายเกษตรกรเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายเกษตรกรในคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น
- (7) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

มาตรา 35 สภาเกษตรกรแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใดตามพระราชบัญญัตินี้แทน ๆ ก็ได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 38 และมาตรา 39 มาใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 36 ในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา 33 ให้สภาเกษตรกรจังหวัดแต่ละแห่งเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรจังหวัดนั้นจำนวนห้าคนต่อเลขาธิการ

ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาเกษตรกรแห่งชาติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ

มาตรา 37 ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 มาใช้บังคับกับคุณสมบัติและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยอนุโลม

มาตรา 38 สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีนายกสภาคนหนึ่งและรองนายกสภาคนหนึ่งหรือสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมติของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

นายกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเกษตรกรแห่งชาติให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองนายกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่นายกสภามอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนนายกสภาเมื่อนายกสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา 39 ภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับการเสนอชื่อบุคคลมาเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติครบตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 36 ให้เลขาธิการเรียกประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อให้

สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก และให้ดำเนินการเลือกตั้งนายกสภาและรองนายกสภาเกษตรกรแห่งชาติ  
ในคราวประชุมครั้งแรกนี้

ให้นายกสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดให้มีการประชุมสามัญสภาเกษตรกรแห่งชาติปีละหนึ่งสมัย สมัย  
ละสามเดือน และเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน สมาชิกสภาเกษตรกรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิก  
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้นายกสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดให้มีการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 27 มาใช้บังคับกับการประชุมของสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยอนุโลม  
มาตรา 40 สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าใช้จ่ายอย่างอื่น  
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

#### หมวด 6

#### คณะกรรมการบริหารสภาเกษตรกรแห่งชาติ

-----

มาตรา 41 ให้มีคณะกรรมการบริหารสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกสภา  
เกษตรกรแห่งชาติเป็นประธาน รองนายกสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก  
จำนวนไม่เกินยี่สิบคนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและ  
เลขานุการ

มาตรา 42 คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของเลขาธิการและสำนักงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง  
พระราชบัญญัตินี้ แล้วนำเสนอต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(2) สนับสนุนและบริหารกิจการทั่วไปของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

(3) ติดตาม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานของคณะกรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติ  
แต่งตั้ง

(4) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน รวมทั้งสภาเกษตรกรระดับต่าง ๆ  
เพื่อปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติมอบหมาย

มาตรา 43 ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 38 และมาตรา 39 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะ  
กรรมการบริหารโดยอนุโลม

#### หมวด 7

#### สำนักงานเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ

-----

มาตรา 44 ให้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบงานด้านธุรการของสภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร และคณะ  
กรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น

(2) รวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกร

แห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น

(3) ประชาสัมพันธ์ให้องค์กรเกษตรกรได้ทราบถึงนโยบาย แผนแม่บท และการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการที่สภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นนิติบุคคล

มาตรา 45 ให้นายกสภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งเลขาธิการตามคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินห้าสิบปีบริบูรณ์
- (3) มีความรู้ เชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้สำนักงานได้
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 (4) (5) และ (6)

มาตรา 46 การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การปฏิบัติงานในหน้าที่เลขาธิการ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารด้วยความเห็นชอบของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ให้เลขาธิการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

มาตรา 47 ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ และตามระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด

มาตรา 48 ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงานในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับที่สภาเกษตรกรแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารกำหนดยอมไม่ผูกพันสำนักงาน เว้นแต่สภาเกษตรกรแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารจะให้สัตยาบัน

มาตรา 49 สำนักงานอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงสมาชิกที่ได้รับจัดสรรจากสภาเกษตรกรจังหวัดแห่งละไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบของรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงสมาชิกที่สภาเกษตรกรจังหวัดได้รับทั้งหมด

- (2) เงินอุดหนุนตามมาตรา 50
- (3) เงินช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้
- (5) ดอกผลและรายได้อื่น ๆ

มาตรา 50 ให้สำนักงานเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาเกษตรกรแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรจังหวัด สำนักงาน และสำนักงานเลขานุการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรจังหวัด สำนักงาน และสำนักงานเลขานุการไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

## หมวด 8

## แผนแม่บทการเกษตรแห่งชาติ

มาตรา 51 ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) การพัฒนาและจัดระบบที่ดินเพื่อการเกษตร
- (2) การพัฒนาแหล่งน้ำและจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตร
- (3) การจัดระบบเขตเกษตรเศรษฐกิจ
- (4) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรม
- (6) การพัฒนาระบบการตลาดสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูป
- (7) การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกรและการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร
- (8) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร
- (9) การประเมินผลและติดตามการปฏิบัติงานตามแผนแม่บท

แผนแม่บทตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วยก็ได้

มาตรา 52 เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดทำแผนแม่บทแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนแม่บทที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนแม่บทนั้น

มาตรา 53 ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติมีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนแม่บท แล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนแม่บทได้ ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขด้วย

ให้สภาเกษตรกรแห่งชาติพิจารณาทบทวนแผนแม่บทภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนแม่บทแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่แผนแม่บทได้ประกาศใช้บังคับ

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ สภาเกษตรกรแห่งชาติอาจดำเนินการปรับปรุงแผนแม่บทให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์นั้นก็ได้

## บทเฉพาะกาล

มาตรา 54 ให้บุคคลซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งตามมาตรา 7 วรรคสอง ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดจนกว่าสภาเกษตรกรจังหวัดจะมีมติแต่งตั้งบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งเลขานุการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 55 ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการจนกว่านายกสภาเกษตรกรแห่งชาติจะแต่งตั้งบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 56 ให้สำนักงานและสำนักงานเลขานุการได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานและสำนักงานเลขาธิการสภาเกษตรกรจังหวัด และการดำเนินการของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัด

มาตรา 57 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศอื่นใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัดเพื่อใช้บังคับไปพลางก่อนตามความจำเป็น จนกว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรจังหวัดจะได้ออกระเบียบหรือข้อบังคับของสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือสภาเกษตรกรจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**บันทึกหลักการและเหตุผล**  
**ประกอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน**

พ.ศ. ....

**หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

**เหตุผล**

โดยที่มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีชีวิตสัมพันธ์กับป่าได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้ประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน และทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม รวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน**

พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับ มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ชุมชนท้องถิ่น" หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวและสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกัน

"ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย

"ป่าชุมชน" หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้

"เขตอนุรักษ์" หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมอันควรแก่การอนุรักษ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ไม้" หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่าจะยืนต้น หรือล้มลงและให้ความหมายรวมถึง ราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัวเหง้า เศษ ปลาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ฉาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

"ทำไม้" หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ฉาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ

"ของป่า" หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ได้แก่

(๑) ไม้ ฟืน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชัน และยางไม้

(๒) หนุ่ย อ้อ พง ขม หรือ คา กก กระจุต กล้ายไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น



(๓) ครั่ง ฝรั่ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว

(๔) ดิน หิน กรวด และทราย

"ความหลากหลายทางชีวภาพ" หมายความว่า ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งมวล และให้หมายความรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์และระบบนิเวศ อันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น

"ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น" หมายความว่า กลุ่มบุคคลจำนวนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปซึ่งใช้ประโยชน์และดำเนินกิจกรรมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกชุมชนซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์จำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกชุมชนให้เป็นผู้แทนชุมชน

"องค์การบริหารส่วนตำบล" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

"สภาตำบล" หมายความว่า สภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

"คณะกรรมการป่าชุมชน" หมายความว่า คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งและอธิบดีได้แต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

"สมาชิกป่าชุมชน" หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในชุมชนนั้นและได้รวมตัวกันเพื่อจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

"องค์กรเอกชน" หมายความว่า องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

"ทรัพย์สินส่วนกลาง" หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูก หรือทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน" หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการป่าชุมชน หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**หมวด ๑  
บททั่วไป**

มาตรา ๖ ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๒) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแลและการให้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า

(๔) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งการสร้างเครือข่ายป่าชุมชน ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องมีการจัดการที่สอดคล้องและไม่ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๗ พื้นที่ป่าที่มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้วให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

## หมวด ๒ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนองค์กรเอกชนสองคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนสี่คนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอ  
ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยา หรือสังคมวิทยาเกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสามคน แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และแต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนจำนวนสี่คนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ให้อธิการบดีดำเนินการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกกันเองสถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน และให้อธิการบดีจากทุกสถาบันอุดมศึกษาร่วมกันคัดเลือกให้เหลือสามคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรเอกชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการให้ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง

รายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่มาจากคัดเลือกของผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนองค์กรเอกชน และผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้นำเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบ

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกัน เป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและเลขานุการอีกคนหนึ่ง ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน และในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

บัญชีรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้นำเสนอต่อรัฐมนตรี และบัญชีรายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ให้นำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อน จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้นำความในมาตรา ๘ วรรคสอง และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน รัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๓ การประชุมของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่กรรมการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องใด ห้ามมิให้กรรมการผู้นั้นเข้าร่วมประชุม

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(๒) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเลือกและการแต่งตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามมาตรา ๑๘

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน

(๗) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพโดยรวมของป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมในป่าชุมชน หรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอาจมอบหมายให้กรมป่าไม้เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้

ในการกำหนดนโยบาย กฎกระทรวง และระเบียบตามกฎหมายนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแลและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

ระเบียบตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการป่าชุมชนไปดำเนินการออกข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชนก็ได้

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๖ มีอำนาจมีหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

## หมวด ๓ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนห้าคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนหกคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ในจำนวนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีผู้แทน

สถาบันอุดมศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชนในจังหวัดที่ป่าชุมชนตั้งอยู่สี่คน

ให้ข้าราชการกรมป่าไม้ซึ่งอธิบดีมอบหมายคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๑๔ (๕)

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอตามมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม การแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นผู้คัดเลือกตนเอง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา ๑๔ (๕)

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาคำขอและตรวจสอบพื้นที่ป่าที่มีคำขอให้กำหนดเป็นป่าชุมชน
- (๒) ประกาศคำขอให้กำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าชุมชน และพิจารณาคำคัดค้าน
- (๓) อนุมัติให้จัดตั้ง เพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชนหรือเพิกถอนป่าชุมชน
- (๔) เสนอแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการป่าชุมชน
- (๕) ให้ความเห็นชอบในแผนการจัดการป่าชุมชนตลอดจนโครงการที่จะดำเนินการในป่าชุมชน
- (๖) ประสานความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการป่าชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาตำบลในการจัดทำแผน

การจัดการป่าชุมชน

(๗) ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแผนการจัดการป่าชุมชน

(๘) ให้คำแนะนำปรึกษาต่อคณะกรรมการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชนแต่งตั้ง และถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน

(๙) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด และจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอย่างน้อยทุกระยะห้าปี

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

## หมวด ๔ การจัดตั้งป่าชุมชน

มาตรา ๒๐ ชุมชนท้องถิ่นในท้องที่โดยอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าและประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ คำขอต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน
- (๒) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้แทนชุมชนท้องถิ่น
- (๓) สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ
- (๔) หลักฐานใดๆที่แสดงให้เห็นถึงการดูแลรักษาป่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในกรณี

การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์

(๕) แผนจัดการป่าชุมชน โดยแสดงให้เห็นการอนุรักษ์ การฟื้นฟู หรือการควบคุมดูแลภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในป่าชุมชน

ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และการใช้สอย ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ยุมนทงถิ่นนั้นได้ดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังได้ดูแลรักษาป่าอย่างต่อเนื่องจนถึงวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน อีกทั้งมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๑ เมื่อได้คำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอและให้รายงานผลการตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

การตรวจสอบและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

มาตรา ๒๒ เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาหกสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนี้ด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องที่นั้นหรือไม่ มีสิทธิทำหนังสือแสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๓ ในการพิจารณาคำขอและรายงานการตรวจสอบ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะมีหนังสือเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนในพื้นที่ หรือผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็น มาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนแก้ไขได้

ถ้าผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นตามที่เห็นควรต่อไป

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้จัดตั้งป่าชุมชน หรือให้จัดตั้งป่าชุมชนเพียงบางส่วนหรือโดยกำหนดเงื่อนไข ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นทราบ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้เป็นที่สุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

มาตรา ๒๖ หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้าน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้ง

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว หรือในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณอุทธรณ์แล้วมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้ประกาศการอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

## หมวด ๕ การจัดการป่าชุมชน

มาตรา ๒๘ เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกของชุมชนนั้นที่ประสงค์จะจัดการป่าชุมชนเป็นสมาชิกป่าชุมชน

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๙ สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(๒) ร่วมกับทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชนอาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

มาตรา ๓๐ ให้สมาชิกป่าชุมชนที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปเลือกตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนกรรมการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๑ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตาม

(๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน และการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมส่วนกลางของป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

(๓) เสนอแผนจัดการป่าชุมชน ซึ่งจะต้องมีการจำแนกพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่เพื่อการใช้สอยในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์สัตว์และพืชในป่าชุมชน แผนงานและโครงการอื่น และกำกับดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติตามแผนการจัดการป่าชุมชนและหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เสนอแต่งตั้งสมาชิกป่าชุมชนให้เป็นเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน

(๕) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (๒) หรือพระราชบัญญัตินี้

(๖) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

(๗) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

(๙) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง (๒) และการรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้แต่ต้องแสดงผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา

๓๐ ถึง มาตรา ๒๙ ในหมวด ๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าชุมชนไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชน และสมาชิกป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

มาตรา ๓๔ ในป่าชุมชนห้ามบุคคลใดเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การกระทำของคณะกรรมการป่าชุมชนตามมาตรา ๓๑
- (๒) การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามมาตรา ๔๔
- (๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนตามมาตรา ๔๖
- (๔) การเก็บหาของป่าและการกระทำของสมาชิกป่าชุมชนตามมาตรา ๓๕
- (๕) การทำไม้ของสมาชิกป่าชุมชนเพื่อใช้สอยในครัวเรือน หรือใช้ในกิจการสาธารณะตามมาตรา ๓๖
- (๖) การปลูกและดูแลรักษาป่าของสมาชิกป่าชุมชน

มาตรา ๓๕ การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

มาตรา ๓๖ ในป่าชุมชนที่กำหนดไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๑ (๓) สมาชิกป่าชุมชนสามารถทำไม้เพื่อใช้สอยในครัวเรือน หรือใช้ในกิจการสาธารณะของสมาชิกป่าชุมชนได้ การทำไม้ในป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

มาตรา ๓๗ บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้หรือของป่าในครอบครอง การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่และการผ่านด่านป่าไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา ๓๘ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจทำนิติกรรมใดๆผูกพันทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งของที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอันตราย หรือความเป็นพืช ตลอดจนการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้
- (๒) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนมาสู่สภาพเดิม
- (๓) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเนื่องในความเสียหายนั้น
- (๔) ค่าดำเนินงานต่างๆของรัฐในการประเมินความเสียหายและประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของบุคคล
- (๕) ค่าใช้จ่ายต่างๆที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใดๆเพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายเป็นค่าทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีในศาล และค่าธรรมเนียมในศาล
- (๖) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องเสียหาย

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนอกจากดอกเบี้ยผิดนัดที่ต้องได้รับแล้ว ให้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินตราตั้งแต่เวลาที่ละเมิดจนถึงเวลาที่ชำระค่าสินไหมทดแทนประกอบด้วย

มาตรา ๔๐ ในการดำเนินคดีตามมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ คณะกรรมการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้ และให้ได้รับช้อยกเว้นค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๑ กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน และคณะกรรมการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง ให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียกช้อยกเว้นค่าเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้

มาตรา ๔๒ บทบัญญัติในมาตรา ๓๙ ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติของบทกฎหมายอื่น และไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

## หมวด ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน

มาตรา ๔๓ ป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดใด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๔ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในป่าชุมชนในส่วนที่ไม่ใช่เขตสถาน เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังกล่าวแสดงบัตรประจำตัวหรือหนังสือแสดงการได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

มาตรา ๔๕ องค์การเอกชนอาจขออนุญาตคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อให้ตัวแทนของตนเข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการป่าชุมชนแห่งใดก็ได้ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตแล้วให้ตัวแทนขององค์การเอกชนนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ โดยอนุโลม และในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๔๖ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่างๆ ในป่าชุมชน
- (๒) แนะนำ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) ในกรณีที่ไม้อาจเรียกประชุมคณะกรรมการป่าชุมชนได้ทันที ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในป่าชุมชน ในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนทราบ
- (๔) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
- (๕) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน

มาตรา ๔๗ เมื่อปรากฏว่ามีกรณีกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าที่จำเป็น และต้องแสดงบัตรประจำตัว หรือหนังสือที่แสดงการได้รับมอบหมายดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะ
- (๒) จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด
- (๓) ยึดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิด ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๔๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญาให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๔๙ ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่า คณะกรรมการป่าชุมชน กรรมการป่าชุมชน หรือสมาชิกป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการป่าชุมชน กรรมการป่าชุมชน หรือสมาชิกป่าชุมชนดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนั้นได้

ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เว้นแต่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจะสั่งเป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๐ อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ติดตามดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และอาจสั่งให้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้

มาตรา ๕๑ อธิบดีอาจขอให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดระงับการหรือยับยั้งการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี และระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้รับแจ้งจากอธิบดีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาคำขอและแจ้งผลให้อธิบดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำขอ

ในกรณีที่อธิบดีไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่แจ้งตามวรรคสอง ให้อธิบดีนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณา และให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๒ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คณะกรรมการป่าชุมชนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

### หมวด ๗ การเพิกถอนป่าชุมชน

มาตรา ๕๓ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือแต่บางส่วนได้เมื่อมีกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) คณะกรรมการป่าชุมชนขอให้เพิกถอนป่าชุมชนตามมาตรา ๓๒
- (๒) คณะกรรมการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชนนั้นต่อไป
- (๓) คณะกรรมการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

อันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป

ทั้งนี้ให้นำมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเพิกถอนป่าชุมชนให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีที่ไม่มีการเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายประกาศด้วย

มาตรา ๕๔ ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นทรัพย์สินของป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๕๕ ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนตามมาตรา ๕๓ อาจมีการขอจัดตั้งป่าชุมชนใหม่อีกก็ได้ เว้นแต่ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ การขอจัดตั้งป่าชุมชนใหม่ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด ๔

### หมวด ๘ กองทุนป่าชุมชน

มาตรา ๕๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนป่าชุมชน" ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนซึ่งประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๒) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๓) เงินค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้
- (๔) ดอกผลและผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๕๗ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(๒) ให้ชุมชนท้องถิ่นและหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(๓) เป็นค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายนี้

(๔) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕๘ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และคณะกรรมการอื่นซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแต่งตั้งเจ็ดคนเป็นกรรมการและข้าราชการกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ต่อคณะกรรมการ

(๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขอจัดสรร ขอนเงินช่วยเหลือหรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน

(๓) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ทั้งนี้ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) พิจารณานุมัติค่าขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามมาตรา ๕๗

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

มาตรา ๕๙ ให้นำความในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับแก่วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๖๐ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการกองทุนเสนอบทสรุปและรายงานการรับถ่ายเงินกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน บทสรุปและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเสนอต่อรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### หมวด ๙ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามมาตรา ๑๕ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๒ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือ ทั้งจำ ทั้งปรับ

มาตรา ๖๓ ผู้ใดขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนที่สั่งตามมาตรา ๔๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๔ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวในวรรคหนึ่งได้กระทำในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ของป่าชุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบ  
ห้าปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๕ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗  
วรรคสอง มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน

มาตรา ๖๖ ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิยังไม่มีผู้แทนคณะกรรมการป่าชุมชน ให้ผู้แทนคณะกรรมการ  
ป่าชุมชนประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่จัดการป่าชุมชนชุมชนละหนึ่งคนมาขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ภายในหกสิบวัน  
นับแต่วันที่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ และให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นที่มาขึ้นทะเบียนคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวนสี่คน และเสนอ  
รายชื่อต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบ

มาตรา ๖๗ ให้มีการตรวจกฎกระทรวง และออกระเบียบภายในสองปีนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บันทึกหลักการและเหตุผล

### ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบัน

คุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม

ในสถานประกอบการ พ.ศ....

#### หลักการ

ให้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการขึ้น

#### เหตุผล

การประสบอันตรายและโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงาน เป็นปัญหาสำคัญ มีอัตราและความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากมาตรฐานด้านความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และคุ้มครองผู้ป่วย ผู้ได้รับบาดเจ็บ ผู้ประสบอันตรายตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบอื่นยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระขึ้น เพื่อให้การส่งเสริม คุ้มครอง ป้องกัน รักษา และฟื้นฟูสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ  
ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม  
ในสถานประกอบการ พ.ศ....

.....  
.....  
.....

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับบทแห่งพระ

ราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สุขภาพ” หมายความว่า ความสมบูรณ์ของร่างกาย จิตใจ และสังคมความเป็นอยู่ มิได้หมายถึงการไม่เป็นโรคเท่านั้น

“ความปลอดภัย” หมายความว่า สภาพการทำงานซึ่งปลอดภัยจากเหตุอันจะทำให้เกิดอุบัติเหตุ การประสบอันตราย โรค การเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆที่มีลักษณะทางกายภาพ ชีวภาพ เคมี และสังคมจิตวิทยาที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ทำขึ้น

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

“สภา” หมายความว่า สภาคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

“สถานประกอบการ” หมายความว่า หน่วยงานของนายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานอยู่ รวมทั้งพื้นที่บริเวณโดยรอบหน่วยงานด้วย

“องค์การผู้ป่วย” หมายความว่า องค์การนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือลูกจ้างหรือผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัยอันเนื่องมาจากการทำงาน และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

#### หมวด 1

#### การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา 6 ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. ....” เรียกโดยย่อว่า “ส.ค.ส.”

ให้สถาบันเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครอง ส่งเสริม และป้องกัน แก้ไขปัญหาสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

(2) จัดการทางการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน เพื่อให้สามารถกลับเข้าทำงาน ประกอบอาชีพได้ตามความเหมาะสมหรือดำเนินชีวิตต่อไปได้อย่างปกติสุข

(3) ดำเนินการเพื่อคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทน และกองทุนเงินทดแทน ให้เป็นไปอย่างมีหลักประกัน และมีประสิทธิภาพ

มาตรา 7 สถาบันอาจแบ่งส่วนงาน ดังนี้

(1) สำนักอำนวยการ

(2) สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

(3) สำนักงานวิจัย พัฒนา และควบคุมมาตรฐาน

(4) สำนักงานตรวจสอบ สอบสวนและรับเรื่องราวร้องทุกข์

(5) สำนักงานทางการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ

(6) ศูนย์ข้อมูล ฝึกอบรม และส่งเสริมสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

สถาบันอาจให้มีหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 เป็นส่วนงานในสถาบันอีกได้ ทั้งนี้



ตามที่สภากำหนด

มาตรา 8 ให้สถาบันกระทำการภายในวัตถุประสงค์ตาม  
มาตรา 6 และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สำรอง ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนา เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนงานโครงการ และมาตรการต่างๆ

(2) พัฒนาและจัดทำมาตรฐานด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

(3) ส่งเสริมให้สถานประกอบการได้มีการพัฒนา และยกระดับมาตรฐานด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

(4) กำกับ ดูแล และตรวจสอบสถานประกอบการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

(5) กำกับ ดูแล และตรวจสอบหน่วยงานหรือองค์การที่ได้รับอนุญาตให้ทำการตรวจสอบในสถานประกอบการ

(6) บริหารกองทุนเงินทดแทน

(7) เป็นศูนย์ข้อมูลและฝึกอบรมด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

(8) ส่งเสริมและประสานบริการคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย

ภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

(9) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบัน และตามที่สภามอบหมาย

มาตรา 9 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 แล้วให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถูกรวมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ ในทรัพย์สินและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ทั้งภายใน และภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของสถาบัน ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ตามมาตรา 10 วรรคสาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(2) รับเงินสมทบ ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจและหน้าที่ของสถาบัน รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(3) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือของเอกชน ในกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริม การวิจัย การให้บริการและการตรวจสอบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และสภาวะแวดล้อม

ล้อมในสถานประกอบการ

(4) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

การกู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน หรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่สภากำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน

(5) ร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการวิจัย การให้บริการและการตรวจสอบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม ในสถานประกอบการ

(6) จัดให้มีทุนการศึกษาและทุนการวิจัยในสาขาต่างๆ

(7) กำหนดค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบัน ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

มาตรา 10 รายได้ของสถาบันมีดังต่อไปนี้

(1) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุนและจากทรัพย์สินของสถาบัน

(2) เงินสะสมจากกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและเงินสมทบอื่นจากนายจ้าง

(3) ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับและค่าบริการต่างๆ ของสถาบัน

(4) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

(5) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (4) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่สถาบันโดยตรง โดยการเสนอแนะของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันที่กำหนดในมาตรา 6 และในการพัฒนาสถาบัน

เงินหรือทรัพย์สินซึ่งสถาบันได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบัน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของสถาบัน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน

รายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีรายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม และสถาบันไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินงบประมาณ

แผ่นดินให้แก่ สภากันเท่าจำนวนที่จำเป็น

มาตรา 11 ทรัพย์สินของสถาบันไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ สภากันในเรื่องทรัพย์สินของสถาบันมิได้

มาตรา 12 บรรดารายได้และทรัพย์สินของสถาบันจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน หรือตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศเงินหรือทรัพย์สินให้แก่สถาบันกำหนดไว้

## หมวด 2

### สภาคุ้มครองสุภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม ในสถานประกอบการ

มาตรา 13 ให้มีสภาคุ้มครองสุภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นองค์กรเบญจภาคี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็น

กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง  
จากผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่าย  
องค์การผู้ป่วย และฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ ฝ่ายละสิบคน โดยมีอธิบดี  
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการสภา ให้เป็น  
ไปตามข้อบังคับของสถาบัน

กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี  
กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน  
สองคราวติดต่อกัน

มาตรา 14 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 13  
วรรคสาม กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) ขาดคุณสมบัติ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่

กำหนดไว้ในมาตรา 13 วรรคสอง

- (5) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (6) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือ
- (7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น

โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

มาตรา 15 การประชุมสภาต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการ หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติในที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเสียงชี้ขาด

มาตรา 16 สภามีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันและให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินงานของสถาบันต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(3) ให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อการส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่คณะกรรมการเสนอ

(4) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบัน

(5) วางระเบียบ ออกข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของ

สถาบัน และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในสถาบันเป็นผู้วางระเบียบและออกประกาศสำหรับหน่วยงานดังกล่าวได้

(6) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนงาน หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น รวมทั้งการแบ่งและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว

(7) แต่งตั้งและถอดถอน คณะกรรมการ ผู้อำนวยการ

(8) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

(9) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ ออกข้อบังคับและวางระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การเงินและทรัพย์สินของสถาบัน

(10) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถาบัน

(11) ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ



## หมวด 8

### คณะกรรมการและผู้อำนวยการ

มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการ” เป็นองค์กรเบญจภาคี ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการอื่นซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายองค์การผู้ป่วย และฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ มีสัดส่วนเท่ากันซึ่งรวมกันไม่เกินสิบห้าคน โดยมีผู้อำนวยการเป็นเลขานุการ

ให้สภาเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการจากฝ่ายรัฐบาลและกรรมการอื่นที่มาจาก การเลือกตั้งของผู้แทนนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายองค์การผู้ป่วยและผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่สภากำหนด

มาตรา 18 ให้กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 19 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 18 ประธานกรรมการหรือกรรมการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก

(3) สภาให้ออก

(4) ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่สภากำหนด

เมื่อประธานกรรมการหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ  
สภาอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการแทนได้

ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามวรรค  
สองอยู่ในตำแหน่งตามวาระของประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่ง  
ตนแทน

มาตรา 20 ในกรณีที่กรรมการซึ่งสภาแต่งตั้ง ดำรงตำแหน่ง  
จนครบกำหนดตามวาระแล้ว แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้น  
ใหม่ ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไป  
พลางก่อน จนกว่ากรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่แทน

มาตรา 21 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมา  
ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์  
ประชุม

ในการประชุมคราวใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ที่ประชุมหรือ  
ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการ  
คนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติในที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่ง  
ในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุม  
ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 22 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแผนปฏิบัติการ เพื่อการส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการต่อสภา

(2) กำหนดแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย การเสริมสร้าง และการพัฒนาสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน

(3) กำหนดแนวทางและมาตรการด้านการตรวจสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และควบคุมดูแลสถานประกอบการ นายจ้าง และลูกจ้าง ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำร้องของนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(5) ดำเนินการจัดการทางการแพทย์ และฟื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน เพื่อให้สามารถกลับเข้าทำงานหรือประกอบอาชีพได้ตามความเหมาะสม

(6) พัฒนาระบบ รูปแบบ มาตรการ และวิธีการด้านการคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานใน

## สังกัดของสถาบัน

(7) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้าน ภาษีอากรและการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับด้านการคุ้มครอง สุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการต่อ สภา

(8) วางมาตรการสำหรับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง คำแนะนำ หรือคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมใน การทำงาน

(9) รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินงานของ สถาบันต่อสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(10) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของสถาบัน หรือตามที่สภามอบหมาย

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการ มอบหมายได้

มาตรา 24 ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งอยู่ใน ตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ นอกจากการ พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามที่สภากำหนด
- (4) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของสภา

มาตรา 25 ผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารงานของสถาบันตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการ

(2) จัดทำทะเบียนสถานประกอบการ นายจ้างและลูกจ้าง ออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนให้แก่สถานประกอบการ นายจ้าง

(3) พิจารณาจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(4) รับผิดชอบในการดำเนินงานและบังคับบัญชาพนักงานของสถาบันทุกตำแหน่ง

(5) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลดโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานระดับรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงาน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสำนักงาน โดยไม่ขัด

หรือแย้งกับข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติของคณะกรรมการ เป็นผู้แทนของสถาบันในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด

มาตรา 26 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 หน่วยงานหรือองค์การใดที่ประสงค์จะเป็นหน่วยตรวจสอบสถานประกอบการให้ยื่นคำขออนุญาตต่อผู้อำนวยการ การขออนุญาต และการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 28 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานประกอบการ สำนักงานของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้าง หรือหน่วยงาน องค์การที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือใน

เวลาทำการ เพื่อสอบสวน ตรวจสอบ หรือสอบถามข้อเท็จจริง  
 สอบสวน ตรวจสอบทรัพย์สินหรือเอกสาร หลักฐานอื่น ภาพถ่าย  
 ถ่ายสำเนาเอกสาร หรือนำเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องของ  
 สถานประกอบการหรือหน่วยงานองค์กรเอกชนดังกล่าว ไปตรวจ  
 สอบเพื่อคุ้มครองด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมใน  
 สถานประกอบการ หรือกระทำการอย่างอื่นตามสมควร เพื่อให้ได้  
 ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ  
 หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือ สิ่งอื่นของสถานประ  
 กอบการที่จำเป็น มาเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(4) ตรวจตรา ตักเตือนเจ้าของสถานประกอบการ นายจ้าง ลูก  
 จ้าง หรือสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันความ  
 เสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่ง  
 แวดล้อมในสถานประกอบการ

(5) รับแจ้งเหตุและบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายด้านสุขภาพ  
 ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เกิดขึ้น หรือ  
 อาจจะเกิดขึ้นจากการทำงาน

(6) สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุของอันตรายด้านสุข  
 ภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เกิด

ขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นในการทำงาน

(7) เรียกเอกสารที่เกี่ยวกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ทะเบียนลูกจ้าง การจ่ายเงินสมทบ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยเงินกองทุน

ในกรณีที่เจ้าของสถานประกอบการ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำเตือนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ถ้าเจ้าของสถานประกอบการ นายจ้างไม่ยินยอมให้มีการเปรียบเทียบปรับ ให้ผู้อำนวยการนำเสนอคณะกรรมการเพื่อแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

มาตรา 29 ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวให้ปรากฏ

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนด

มาตรา 30 ในการปฏิบัติการของเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 28 ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกให้ตามควรแก่กรณี



## หมวด 4

## การบัญชีและการตรวจสอบ

มาตรา 31 ให้สถาบันวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง แยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีสมุดบัญชีลงรายการรับและจ่ายเงิน สินทรัพย์และหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงและตามที่ควร ตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้นๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

มาตรา 32 ให้สถาบันจัดทำงบดุลและบัญชีทำการ ส่งผู้สอบบัญชีของสถาบันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 33 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบัน และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชี และการเงินทุกประเภทของสถาบันทุกรอบปี

มาตรา 34 ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของสถาบัน เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน และเรียกร้องให้สรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของสถาบันเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 35 ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานผลการสอบบัญชีและ

การเงินต่อสภาพภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อ  
สภาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ให้สถาบันเผยแพร่รายงานประจำปีของปีที่สิ้นไปนั้น แสดง  
บัญชีงบดุลและบัญชีทำการที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้ว  
พร้อมทั้งแสดงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมา และแผนงานที่จะ  
จัดทำในปีต่อไป ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

## หมวด 5

### บทเฉพาะกาล

มาตรา 36 ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับของสถาบันให้มีการ  
เลือกตั้งผู้แทนของฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายองค์การผู้ปวย  
และฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการสภาคุ้มครอง  
สุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ  
ทั้งสี่ฝ่ายจากผู้แทนที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของแต่ละ  
ฝ่าย แต่ทั้งนี้กรรมการจะต้องอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 6 เดือน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ  
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้ตั้งกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติและกองทุนหมู่บ้าน

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรให้ตั้งกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติและกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักร เพื่อที่จะกระจายงบประมาณให้เป็นแหล่งเงินทุนขั้นต้นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในหมู่บ้าน และชุมชนทั่วราชอาณาจักร ที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนซึ่งจะทำให้เกิดผลต่อการพัฒนาความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจของชาติอย่างมั่นคงและยั่งยืน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูและพัฒนาชาติต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง

พระราชบัญญัติ  
กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออก  
กฎกระทรวง และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
กฎกระทรวง และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

“กองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติประจำหมู่บ้าน

“หมู่บ้าน” หมายความว่า หมู่บ้านที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และชุมชนอื่นใด ซึ่งมีจำนวนประชากรประมาณห้าร้อยคน และได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

“ประชากรกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า ประชากรที่มีชื่อในทะเบียนประชากรกองทุนหมู่บ้าน

“ประชากรกองทุน” หมายความว่า ประชากรที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนประชากรกองทุนหมู่บ้าน  
ทั่วราชอาณาจักร

“สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า ประชากรกองทุนหมู่บ้านที่ขึ้นทะเบียนสมาชิก  
กองทุนหมู่บ้านไว้

“สมาชิกกองทุน” หมายความว่า กองทุนหมู่บ้านและประชากรกองทุนหมู่บ้านที่ขึ้นทะเบียนสมาชิกกองทุน  
หมู่บ้านไว้ทั่วราชอาณาจักร

“คณะกรรมการกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

“คณะกรรมการบริหารกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

“คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติประจำหมู่บ้าน

“เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

“สำนักงานกองทุน” หมายความว่า สำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

“สำนักงานกองทุนระดับอำเภอ” หมายความว่า สำนักงานสาขาของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ  
ประจำอำเภอ

“หัวหน้าสำนักงานกองทุนระดับอำเภอ” หมายความว่า หัวหน้าสำนักงานสาขาของสำนักงานกองทุน  
หมู่บ้านแห่งชาติประจำอำเภอ

“สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า สำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติประจำหมู่บ้าน

“ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า ผู้จัดการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติประจำหมู่บ้าน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ กิจการของกองทุนและกองทุนหมู่บ้านไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน  
กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๖ กองทุนและกองทุนหมู่บ้านไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

รายรับของกองทุนให้นำเข้าสมทบกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

รายรับของกองทุนหมู่บ้านให้นำเข้าสมทบกองทุนหมู่บ้านโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๗ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายตามภาระผูกพันของกองทุนหรือกองทุนหมู่บ้าน ให้จ่ายจากเงินกองทุนหรือกองทุนหมู่บ้านแล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๘ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีให้คณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเสนอขบคุดแสดงฐานะการเงินของกองทุนและกองทุนหมู่บ้านแล้วแต่กรณี โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ขบคุดและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีนำเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ กรรมการกองทุน กรรมการบริหารกองทุน เลขาธิการ กรรมการกองทุนหมู่บ้าน หัวหน้าสำนักงานกองทุนระดับอำเภอ ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้าน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของกองทุน และกองทุนหมู่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๐ กรรมการกองทุน กรรมการบริหารกองทุน และกรรมการกองทุนหมู่บ้าน อาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่น ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้จ่ายจากกองทุนหรือกองทุนหมู่บ้านแล้วแต่กรณีตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

## หมวด ๒

### กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

มาตรา ๑๑ ให้ตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ”

ให้กองทุน เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริม และสนับสนุนการรวมกลุ่มของประชากรในการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนพัฒนาอาชีพของประชากร
- (๓) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม เกษตรอุตสาหกรรม และด้านอื่น ๆ
- (๔) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในหมู่บ้านและชุมชน
- (๕) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนให้เข้มแข็ง

มาตรา ๑๒ กองทุน ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค
- (๔) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน
- (๖) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนเท่าจำนวนที่จำเป็น

มาตรา ๑๓ กองทุนมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๑๑ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ให้องค์กรเอกชน กองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- (๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) ดำเนินกิจการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาพืชเกษตร
- (๗) กระทำการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

ของกองทุน

- (๘) ดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักร

#### หมวด ๓

#### คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการกองทุน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิ

ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนยี่สิบคน และผู้แทนกองทุนหมู่บ้านจำนวนยี่สิบคนเป็นกรรมการกองทุน  
ให้เลขาธิการเป็นกรรมการกองทุนและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้  
ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือการธนาคาร การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น  
อุตสาหกรรมชุมชน เกษตรอุตสาหกรรม เทคโนโลยีการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟู  
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการจำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิ  
ภาคเอกชนจำนวนสิบคน

มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งผู้แทนกองทุนหมู่บ้านเป็นกรรมการกองทุนตามมาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรี แต่งตั้งผู้  
แทนกองทุนหมู่บ้านซึ่ง ได้รับเลือกตั้งจากกองทุนหมู่บ้านในสิ่ภูมิภาค อย่างน้อยภูมิภาคละสามคน ส่วนที่เหลือให้เป็นไป  
ตามสัดส่วนของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านในแต่ละภูมิภาค

การแบ่งภูมิภาคและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน และกรรมการกองทุนผู้แทนกองทุนหมู่บ้านต้องไม่มี  
ลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือ  
กรรมการที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๒) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๓) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ออก ปลดออก ให้ออก หรือ  
เลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกองทุน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากองทุน สมาชิกกองทุน

(๒) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

(๓) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ในการบริหารกิจการของกองทุนและกองทุน  
หมู่บ้าน

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน  
และกองทุนหมู่บ้าน

(๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียน และการเพิกถอนทะเบียนของกองทุนหมู่บ้าน

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและโครงการพัฒนาสมาชิกกองทุนและกองทุนหมู่บ้าน

(๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลตามแผนหรือโครงการ



(๘) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของกองทุน และกองทุนหมู่บ้าน ตามแผนหรือโครงการ และการใช้เงินคืน

(๙) พิจารณางบดุล และรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและกองทุนหมู่บ้าน และรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีของสำนักงานกองทุนและสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน

(๑๐) กำกับ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการบริหาร สำนักงานกองทุน กองทุนหมู่บ้านและสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดการระดมทุนของกองทุนและกองทุนหมู่บ้าน

(๑๒) ให้ความเห็นชอบในการขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน และเพิกถอนทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน

(๑๓) กำหนดมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน องค์กรเอกชน กองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุน

(๑๔) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะอนุกรรมการกองทุน

(๑๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกองทุนอาจมอบหมายให้คณะกรรมการบริหาร เลขานุการ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือผู้จัดการกองทุนหมู่บ้าน เป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๑๘ กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการกองทุนผู้แทนกองทุนหมู่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี

กรรมการกองทุนตามวรรคหนึ่ง ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

มาตรา ๑๙ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตาม มาตรา ๑๘ กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการกองทุนผู้แทนกองทุนหมู่บ้าน พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) คณะกรรมการกองทุนมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียง สองในสามของจำนวนกรรมการกองทุนทั้งหมด  
ทำที่มีอยู่

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๗) มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๑๖

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นเป็นกรรมการกองทุนแทนได้และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่กรรมการกองทุนซึ่งเป็นผู้แทนกองทุนหมู่บ้านพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนกองทุนในภูมิภาคนั้นเป็นกรรมการกองทุนแทน โดยให้ดำเนินการตาม มาตรา ๑๕ โดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ การประชุมคณะกรรมการกองทุนต้องมีกรรมการกองทุนมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนของกรรมการกองทุนทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการกองทุนไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการกองทุนทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการกองทุนไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการกองทุนที่มาประชุมเลือกกรรมการกองทุนคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการกองทุนคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

กรรมการกองทุนผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นส่วนตัวในเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาและออกเสียงในเรื่องนั้น

หมวด ๔

คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารกองทุนและกรรมการบริหารกองทุน มีจำนวนรวมกันเก้าคน โดยให้แต่งตั้งจากคณะกรรมการกองทุนจำนวนห้าคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนกองทุนหมู่บ้านจำนวนสามคน และแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหารการเงินหรือการธนาคารและสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละหนึ่งคน เป็นกรรมการบริหารกองทุน

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการบริหารกองทุนและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเลือกกรรมการบริหารกองทุนด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหารกองทุนและรองประธานกรรมการบริหารกองทุน

มาตรา ๒๓ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของกรรมการบริหารกองทุน และให้นำ มาตรา ๒๐ และ มาตรา ๒๑ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ คณะกรรมการบริหารกองทุน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ

ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการกองทุน

(๒) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการกองทุนเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน

(๓) อนุมัติแผนหรือโครงการที่สมาชิกกองทุน กองทุนหมู่บ้าน หรือองค์กรเอกชน ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๔) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและกรมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ

(๖) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนหรือเงินอื่น รวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง

(๗) ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของสำนักงานกองทุนระดับอำเภอ

(๘) กำกับ ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่สำนักงานกองทุนและเลขาธิการ ในการดำเนินการตาม

พระราชบัญญัตินี้

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน หรือตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย

ระเบียบหรือข้อบังคับตาม (๕) (๖) และ (๗) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุน

แล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๕

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานกองทุนมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

ให้ตั้งสำนักงานกองทุนระดับอำเภอเป็นสาขาสำนักงานกองทุน ทุกอำเภอ ที่วราชอาณาจักร มีโดยมีหัวหน้า

สำนักงานกองทุนระดับอำเภอเป็นผู้แทนสำนักงานกองทุนดำเนินกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุน ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกองทุนหรือคณะกรรมการบริหารกองทุนหรือเลขาธิการ

มาตรา ๒๖ สำนักงานกองทุน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับสาคิชอบงานธุรการของคณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการบริหารกองทุน ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการบริหารกองทุน

(๒) ประชาสัมพันธ์ให้ กองทุนหมู่บ้าน สมาชิกกองทุนและประชากรกองทุนได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการพัฒนากองทุน

(๓) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารกองทุน ในการพิจารณาแผน หรือ โครงการพัฒนา กองทุนหมู่บ้าน สมาชิกกองทุน และประชากรกองทุน

(๔) สนับสนุนให้คำปรึกษา และคำแนะนำแก่กองทุนหมู่บ้าน และสมาชิกกองทุน เกี่ยวกับการดำเนินงาน ตามแผนหรือโครงการตามความจำเป็น หรือตามที่กองทุนหมู่บ้าน และสมาชิกกองทุนร้องขอ

(๕) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน และรายงานผลต่อคณะกรรมการบริหารกองทุน

(๖) จัดทำบุคคลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงาน เสนอต่อคณะกรรมการกองทุน

(๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกองทุนหรือคณะกรรมการบริหารกองทุนมอบหมาย

(๘) ดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักรตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการกองทุน

มาตรา ๒๗ ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานกองทุนและรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

ให้เลขาธิการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการกองทุนคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุตั้งแต่ ๓๐ ปี บริบูรณ์ขึ้นไปแต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้แก่กองทุน ได้

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากองทุนหรือกองทุนหมู่บ้านหรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุนหรือกองทุนหมู่บ้านไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่จะกระทำในฐานะสมาชิกกองทุนโดยสุจริต

มาตรา ๒๙ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในหน้าที่เลขาธิการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุน อาจมีมติให้ทำสัญญาจ้างเลขานุการให้ปฏิบัติงานต่อไปอีกก็ได้ ให้เลขานุการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๐ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามกำหนดระยะเวลาการจ้าง เลขานุการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๒๘
- (๔) คณะกรรมการกองทุนมีมติให้เลิกจ้าง

มาตรา ๓๑ ให้เลขานุการเป็นผู้แทนของกองทุนในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด ย่อมไม่ผูกพันกองทุน เว้นแต่คณะกรรมการกองทุนจะให้สัตยาบัน

#### หมวด ๖

#### กองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๓๒ ให้สำนักงานกองทุนดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักรและให้เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้าน”

กองทุนหมู่บ้านที่ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนหรือสำนักงานกองทุนระดับอำเภอ ตามระเบียบของคณะกรรมการกองทุน และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนแล้ว ให้เป็นนิติบุคคล

มาตรา ๓๓ กองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์เดียวกันกับกองทุนตามมาตรา ๑๑ และให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง

- (๑) ถูกรวมสิทธิ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ภายในราชอาณาจักร
- (๓) ให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต
- (๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน
- (๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินกองทุนหมู่บ้าน
- (๖) ดำเนินกิจการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาเกษตร
- (๗) กระทำการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

หมู่บ้าน

มาตรา ๓๔ กองทุนหมู่บ้านประกอบด้วยเงิน และทรัพย์สินต่อไปนี้

- (๑) เงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ กองทุนหมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท
- (๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค
- (๔) เงินที่ได้รับจากการจ่ายทรัพย์สินของหมู่บ้าน
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหมู่บ้าน
- (๖) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน
- (๗) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุน

ในกรณีกองทุนหมู่บ้านมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รัฐจึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนหมู่บ้านเท่าจำนวนที่จำเป็น

#### หมวด ๗

#### คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ประกอบด้วย ประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและกรรมการกองทุนหมู่บ้าน รวมกันจำนวนอย่างน้อยสิบคน ไม่เกินยี่สิบแปดคน โดยสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเลือกตั้งจากที่ประชุมสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ทั้งนี้ให้จำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ และลักษณะการแบ่งพื้นที่หมู่บ้าน

ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเลือกกรรมการกองทุนหมู่บ้านด้วยกันเป็นประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้าน รองประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและเหรัญญิก

ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านเป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านและเลขานุการ

เงื่อนไขและวิธีการเลือกตั้งกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖ กรรมการกองทุนหมู่บ้านมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๓๗ กรรมการกองทุนหมู่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

กรรมการกองทุนหมู่บ้านตามวาระหนึ่ง ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

มาตรา ๓๘ นอกจากพ้นตำแหน่งตามวาระตาม มาตรา ๓๗ กรรมการกองทุนหมู่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) กองทุนหมู่บ้านที่เป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านอยู่ถูกเพิกถอนทะเบียน
- (๕) ที่ประชุมสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน มีมติด้วยคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเท่าที่มีอยู่

ให้ออก

- (๖) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (๗) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (๘) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖
- (๙) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๖

มาตรา ๓๙ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินกิจการกองทุนหมู่บ้านตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศของคณะกรรมการกองทุน
- (๒) ออกระเบียบหรือข้อบังคับในการปฏิบัติงานของกองทุนหมู่บ้านและสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน
- (๓) ออกระเบียบหรือข้อบังคับในการรับขึ้นทะเบียนและเพิกถอนทะเบียนสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
- (๔) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ

สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน

- (๕) กำกับ ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
- (๖) กำหนดมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ประชากรกองทุนหมู่บ้านหรือองค์กรเอกชน ระเบียบตามหรือข้อบังคับตาม (๒) หรือ (๓) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๔๐ ให้ทำบทบัญญัติ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยอนุโลม

#### หมวด ๘

#### สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๔๑ ให้มีสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้านละหนึ่งแห่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กองทุนหมู่บ้านนั้น

ตั้งอยู่

มาตรา ๔๒ สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

(๒) ประชาสัมพันธ์ ให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและประชากรกองทุนหมู่บ้านให้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการพัฒนา กองทุนหมู่บ้าน สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน และประชากรกองทุนหมู่บ้าน

(๓) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการพิจารณา แผนหรือโครงการ

(๔) สนับสนุน ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำแก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน และประชากรกองทุนหมู่บ้านตามแผนหรือโครงการ

(๕) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้รับการสนับสนุนจากกองทุนหมู่บ้านและรายงานผลต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

(๖) จัดทำบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

(๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมอบหมาย

มาตรา ๔๓ ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และรับผิดชอบ การบริหาร กิจการของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม ระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านคัดเลือกบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการกองทุนหมู่บ้าน จากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุตั้งแต่ ๒๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) มีความรู้ และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้แก่กองทุนหมู่บ้านได้

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดย ประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากองทุน หรือกองทุนหมู่บ้าน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุนหรือ กองทุนหมู่บ้านไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่จะกระทำในฐานะเป็นสมาชิกกองทุนโดยสุจริต



มาตรา ๔๕ การดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งและการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้าน และการปฏิบัติงานให้เป็นที่ไปตามสัญญาจ้างที่ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกำหนด โดยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอาจมีมติ ให้ปฏิบัติงานต่อไปอีกก็ได้

ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นตามระเบียบหรือ ข้อบังคับ ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๔๖ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาการจ้าง ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๒
- (๔) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติเลิกจ้างให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๔๗ ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านเป็นผู้แทนของกองทุนหมู่บ้าน ในกิจการของกองทุนหมู่บ้าน ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดย่อมไม่ผูกพันกองทุนหมู่บ้าน เว้นแต่คณะกรรมการกองทุนจะให้สัตยาบัน

หมวด ๕

ประชากรกองทุนและสมาชิกกองทุน

มาตรา ๔๘ จำนวนประชากรผู้มีสัญชาติไทยและมีชื่อปรากฏอยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้าน ณ ที่ตั้งกองทุนหมู่บ้านใด เมื่อได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนหรือสำนักงานกองทุนระดับอำเภอตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดแล้ว ให้เป็นประชากรกองทุนหมู่บ้านนั้น

ให้ประชากรกองทุนหมู่บ้านพ้นจากสถานภาพเมื่อตายหรือย้ายถิ่นที่อยู่หรือถูกถอนสัญชาติหรือถูกเนรเทศ

มาตรา ๔๙ ให้ประชากรกองทุนหมู่บ้านทั่วราชอาณาจักรรวมกันเป็นประชากรกองทุน ให้ประชากรกองทุนพ้นจากสถานภาพเมื่อ ตาย หรือ ถูกถอนสัญชาติหรือถูกเนรเทศ

มาตรา ๕๐ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้แก่ประชากรกองทุนหมู่บ้านที่ได้ขึ้นทะเบียนสมาชิกกองทุนหมู่บ้านค  
ำนักงานกองทุนหรือสำนักงานกองทุนระดับอำเภอตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด และต้องมีคุณสมบัติ  
ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุครบ ๑๘ ปี บริบูรณ์

มาตรา ๕๑ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านพ้นจากสมาชิกภาพเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕๐
- (๔) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ให้ออก
- (๕) ถูกเพิกถอนทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน
- (๖) ถูกเพิกถอนทะเบียนสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
- (๗) ย้ายถิ่นที่อยู่

มาตรา ๕๒ ให้กองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่ราชอาณาจักรเป็นสมาชิกกองทุน  
สมาชิกกองทุนจะพ้นจากสมาชิกภาพเมื่อความเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านสิ้นสุดลงหรือกองทุนหมู่บ้าน  
ถูกเพิกถอนทะเบียน

หมวด ๑๐

การพัฒนากองทุน

มาตรา ๕๓ กองทุนหมู่บ้านตั้งแต่ห้ากองทุนหมู่บ้านอาจรวมกันดำเนินกิจการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชา  
กรกองทุนและประชากรกองทุนหมู่บ้านภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยจัดทำแผนหรือโครงการขอรับการ  
สนับสนุนจากกองทุนได้

การขึ้นแผนหรือโครงการ ตามวรรคแรกให้ยื่นต่อสำนักงานกองทุน หรือ สำนักงานกองทุนระดับอำเภอที่  
กองทุนหมู่บ้านนั้น ตั้งอยู่

มาตรา ๕๔ แผนหรือโครงการ พัฒนาประชากรกองทุนและประชากรกองทุนหมู่บ้านตามมาตรา ๕๓  
อย่างน้อยต้องระบุข้อความ ดังต่อไปนี้

- (๑) รายชื่อกองทุนหมู่บ้าน
- (๒) รายชื่อประชากรกองทุนหมู่บ้าน

- (๓) รายชื่อสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
- (๔) เหตุผลที่เสนอแผนหรือโครงการ
- (๕) รายละเอียดแห่งทรัพย์สิน หนี้สิน และภาระผูกพันต่าง ๆ ของกองทุนหมู่บ้าน
- (๖) รายละเอียดข้อตั้งเชิงของโครงการแต่ละโครงการ
- (๗) หลักการวิธีดำเนินการ และขั้นตอนในการดำเนินการตามโครงการ
- (๘) มติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๕๕ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุน มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาประชากรกองทุนหมู่บ้าน ในกรณีที่แผนนั้นมีโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนก็ให้พิจารณาโครงการนั้นไปพร้อมกัน และให้แจ้งผลการพิจารณาให้กองทุนหมู่บ้านทราบภายในเวลาที่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแผนหรือโครงการ

ในกรณีที่ไม่อนุมัติตามแผนหรือโครงการ ให้แจ้งเหตุผลโดยย่อและให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่เสนอแผนหรือโครงการ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

ให้คณะกรรมการกองทุนวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนให้เป็นที่สุด

มาตรา ๕๖ ให้เลขานุการมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการพัฒนาประชากรกองทุนหมู่บ้านที่มีวงเงินไม่เกินห้าแสนบาท

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการพัฒนาประชากรกองทุนหมู่บ้านที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

การพิจารณาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองให้ดำเนินการตาม มาตรา ๕๕ โดยอนุโลม

คำวินิจฉัยของเลขานุการตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

ให้คณะกรรมการกองทุนวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคสี่ให้เสร็จสิ้นภายในสิบห้าวัน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารกองทุนให้เป็นที่สุด

มาตรา ๕๗ คณะกรรมการบริหารกองทุนและเลขานุการ อาจเห็นชอบแผนหรือโครงการพัฒนาประชากรกองทุนหมู่บ้าน โดยกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งให้ปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา ๕๘ ให้กองทุนหมู่บ้านที่รวมตัวกันดำเนินกิจการรายงานผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการพัฒนาประชากรกองทุนหมู่บ้าน ต่อสำนักงานกองทุน ตามเงื่อนไขและระยะเวลาตามระเบียบ

ที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

ให้เลขาธิการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการ ตามวรรคหนึ่ง ถ้าผลการพิจารณาปรากฏว่าการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ ให้แจ้งให้กองทุนหมู่บ้านที่รวมตัวกันดำเนินกิจการ แก้ไขปรับปรุงการดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่เห็นสมควรอาจมีคำสั่งให้พักการจ่ายเงินตามแผนหรือโครงการในระหว่างนั้นก็ได้ และให้รายงานคณะกรรมการบริหารกองทุน

ในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่ากองทุนหมู่บ้านที่รวมตัวกันดำเนินกิจการ ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหรือโครงการนั้นต่อไปได้ ให้เลขาธิการเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาสั่งยกเลิกแผนหรือโครงการนั้น

ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่รวมตัวกันดำเนินการตามแผนหรือโครงการนั้น มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการบริหารกองทุนตามวรรคสองและวรรคสาม ต่อคณะกรรมการกองทุนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการกองทุนวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคสี่ ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสามสิบวัน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนให้เป็นที่สุด

มาตรา ๕๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ องค์กรเอกชนอาจเสนอแผนหรือโครงการพัฒนาประชากรกองทุนหรือที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชากรกองทุนเพื่อขอรับการสนับสนุนได้

#### หมวด ๑๑

#### การพัฒนากองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๖๐ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านในครอบครัวหนึ่งหรือหลายครอบครัวอาจรวมตัวกันเสนอแผนหรือโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยขอกู้เงินระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว จากกองทุนหมู่บ้านได้ และให้เสนอแผนหรือโครงการต่อผู้จัดการกองทุนหมู่บ้าน

ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่เสนอแผนหรือโครงการตามวรรคหนึ่ง แล้วเสนอแผนหรือโครงการให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านพิจารณาอนุมัติภายในเจ็ดวัน

การพิจารณาอนุมัติวงเงินตามแผนหรือโครงการให้พิจารณาถึงอัตราส่วนของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและประชากรกองทุนหมู่บ้านตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการกองทุนกำหนด

คำสั่งของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านตามวรรคสองให้เป็นที่สุด

มาตรา ๖๑ แผนหรือโครงการตามมาตรา ๖๐ อย่างน้อยต้องระบุข้อความ ต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่เป็นเจ้าของแผนหรือโครงการ
- (๒) รายชื่อ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านในครอบครัว
- (๓) รายละเอียดหนี้สินหรือภาระผูกพันที่มีอยู่ กับกองทุนหมู่บ้าน
- (๔) รายละเอียดพอสังเขปของแผนหรือโครงการ
- (๕) ระยะเวลาดำเนินการตามแผนหรือโครงการ
- (๖) ชื่อสมาชิกกองทุนหมู่บ้านผู้สนับสนุนแผนหรือโครงการ

มาตรา ๖๒ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่เสนอแผนหรือโครงการ ปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา ๖๓ ให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านรายงานผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการต่อสำนักงานกองทุนหมู่บ้านตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกำหนด

ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการ ถ้าผลการพิจารณาปรากฏว่าการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ ให้แจ้งให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านเห็นสมควร อาจจะเสนอคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเพื่อพิจารณาสั่งให้พักการจ่ายเงินตามแผนหรือโครงการนั้นก็ได้

ในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่เสนอแผนหรือโครงการ ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหรือโครงการนั้นต่อไปได้ ให้ผู้จัดการกองทุนหมู่บ้านเสนอคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านพิจารณาสั่งยกเลิกแผนหรือโครงการนั้น

คำสั่งของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ตามวรรคสอง และวรรคสาม ให้เป็นที่สุด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๔ ให้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการบริหารกองทุน เลขานุการ ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่บทบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖๕ ให้ดำเนินการตั้งสำนักงานกองทุนและสำนักงานกองทุนระดับอำเภอ ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖๖ ให้ดำเนินการตั้งกองทุนหมู่บ้านและสำนักงานกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วราชอาณาจักร ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๖๔ ในระหว่างที่ยังไม่ได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการกองทุนผู้แทนกองทุนหมู่บ้านตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านจากสัญญาภาคจำนวนยี่สิบคน ให้เป็นกรรมการกองทุนผู้แทนกองทุนหมู่บ้านไปพลางก่อน

ให้อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการและให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๑๖ จำนวนสิบคน เป็นกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติ นี้ไปพลางก่อน

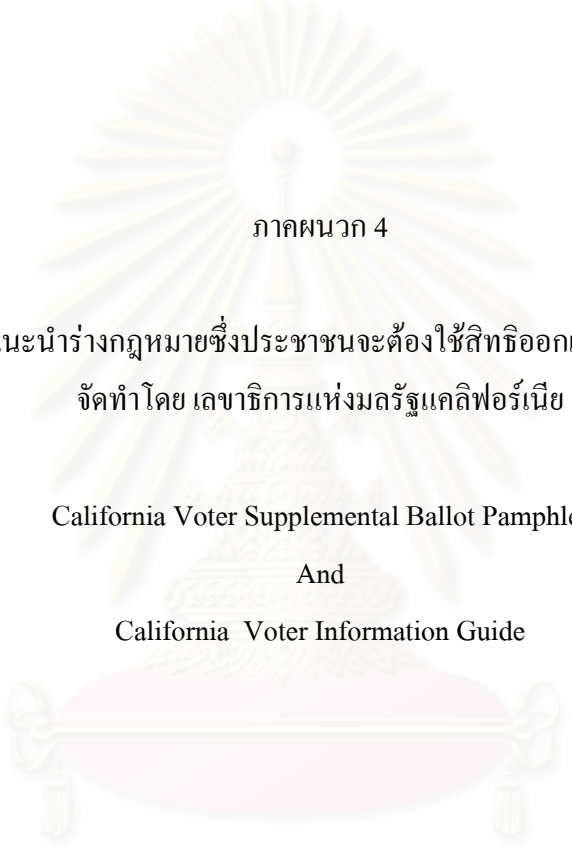
ให้กรรมการกองทุนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มีสิทธิได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการกองทุนให้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารกองทุนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

มาตรา ๖๘ ในวาระเริ่มแรกให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก 4

เอกสารแนะนำร่างกฎหมายซึ่งประชาชนจะต้องใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน  
จัดทำโดย เลขานุการแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

California Voter Supplemental Ballot Pamphlet

And

California Voter Information Guide

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# California voter

## SUPPLEMENTAL BALLOT PAMPHLET

This supplemental ballot pamphlet is sent to you separately from the pamphlet containing Propositions 1 through 10 because the measures contained herein qualified for the ballot after the printing deadline for the principal ballot pamphlet. Please check to be sure you receive two ballot pamphlets for the November 3, 1998 General Election. If you do not receive your main pamphlet, contact your county elections official or call 1-800-345-VOTE.

# GENERAL ELECTION

## NOVEMBER 3, 1998

### *Certificate of Correctness*

I, Bill Jones, Secretary of State of the State of California, do hereby certify that the measures included herein will be submitted to the electors of the State of California at the GENERAL ELECTION to be held throughout the State on November 3, 1998, and that this pamphlet has been correctly prepared in accordance with law.

Witness my hand and the Great seal of the State in Sacramento, California this 19th day of September, 1998.



BILL JONES  
Secretary of State





Secretary of State

Dear California Voters:

This is your Supplemental California Voter Information Guide and Ballot Pamphlet. Each time a "Supplemental Ballot Pamphlet" is produced, I am frequently asked several questions by voters: Why am I receiving an additional "Supplemental" ballot pamphlet? Why is it that these two measures were not included in the main ballot pamphlet?

Although we prefer having all the statewide election materials sent to voters at the same time, occasionally the State Legislature determines that issues are of sufficient importance to the people of California that the propositions should be placed on the ballot even though it is too late to include information about the measures in the main ballot pamphlet due to printing deadlines.

The late measures are usually numbered last and appear at the end of the ballot in the order in which they are signed by the Governor. However, this year the Legislature voted to number the school bond measure contained in this pamphlet as "Proposition 1A" and place it first on the ballot. **Please do not be confused. Proposition 1A is completely distinct from Proposition 1, which will also appear on this November's ballot.**

- **Proposition 1A** is a bond act titled "Class Size Reduction Kindergarten-University Public Education Facilities Bond Act." Information on this ballot measure is included in this supplemental ballot pamphlet.
- **Proposition 1** is a legislative constitutional amendment titled "Property Taxes: Contaminated Property." Information on this measure was included in the main ballot pamphlet previously mailed to you.

Information on **Proposition 11**, titled "Local Sales and Use Taxes—Revenue Sharing" is contained in this supplemental ballot pamphlet.

As always, I urge you to read all of your election materials carefully and thoughtfully. Your decisions on the candidates and ballot measures placed before you are critical to California's future. And, please, don't forget to vote on November 3, 1998.

Thank You.

P.S. Thanks to the hard work of California's county election officials, more than 80 percent of California voters can now locate their polling place on the Internet. Visit us at [www.ss.ca.gov](http://www.ss.ca.gov) to find your polling place or to see election returns as they are tabulated *live* on election night!

CONTENTS

	Pages
<b>Ballot Measures</b>	
Brief Summary of the Measures.....	3
<b>Bond Act</b>	
Prop. 1A    Class Size Reduction Kindergarten-University Public Education Facilities Bond Act of 1998.....	4-7
<b>Legislative Constitutional Amendment</b>	
Prop. 11    Local Sales and Use Taxes—Revenue Sharing.....	8-11
<b>An Overview of State Bond Debt</b> .....	12
<b>Text of the Proposed Laws</b> .....	13-15

# BALLOT MEASURE SUMMARY

PROPOSITION	SUMMARY	WHAT YOUR VOTE MEANS		ARGUMENTS		TO OBTAIN ADDITIONAL INFORMATION		
		YES	NO	PRO	CON	FOR	AGAINST	
<b>1A</b>	<p><b>CLASS SIZE REDUCTION KINDERGARTEN-UNIVERSITY PUBLIC EDUCATION FACILITIES BOND ACT OF 1998.</b></p> <p>Bond Act</p> <p>Put on the Ballot by the Legislature</p>	<p>This nine billion two hundred million dollar (\$9,200,000,000) bond issue will provide funding for necessary education facilities for at least four years for class size reduction, to relieve overcrowding and accommodate student enrollment growth and to repair older schools and for wiring and cabling for education technology. Funds will also be used to upgrade and build new classrooms in community colleges, the California State University, and the University of California. These bonds may be used only for eligible construction projects. Fiscal Impact: State cost of about \$15.2 billion to pay off both the principal (\$9.2 billion) and interest (\$6 billion) on the bonds. The average payment for principal and interest over 25 years would be about \$600 million per year. State cost of \$160 million to offset all or part of school-related development fees borne by certain homebuyers and renters.</p>	<p>A <b>YES</b> vote on this measure means: The state would issue \$9.2 billion in general obligation bonds for the construction and renovation of public education facilities (kindergarten through twelfth grade and higher education).</p>	<p>A <b>NO</b> vote on this measure means: The state would not issue \$9.2 billion in general obligation bonds for the construction and renovation of public education facilities (kindergarten through twelfth grade and higher education).</p>	<p>Proposition 1A provides desperately needed funds for public schools, colleges and universities <i>without raising taxes</i>. Funds must be spent to build new schools, repair and update old ones, wire for technology, reduce class size and help make schools earthquake safe. The money cannot be used for any other purpose.</p>	<p>Bonds are the most expensive possible way to build schools—costing \$1.70 in taxes for every \$1.00 of schools. Prop. 1A will cost average families \$2,000 in taxes to re-pay. Pay-as-you-go financing would have provided 70 percent more school construction—but Sacramento politicians preferred welfare increases and political pork projects.</p>	<p>Californians for Yes on Prop. 1A 1130 K Street, Suite 210 Sacramento, CA 95814 Jim Murdoch (916) 448-8577</p>	<p>Assemblyman Tom McClintock 1127 11<sup>th</sup> Street, Suite 216 Sacramento, CA 95814 (916) 448-9321 Fax: (916) 456-3279 Stoos@msn.com www.peoplesadvocate.org</p>
<b>11</b>	<p><b>LOCAL SALES AND USE TAXES—REVENUE SHARING</b></p> <p>Legislative Constitutional Amendment</p> <p>Put on the Ballot by the Legislature</p>	<p>This measure would authorize local governments to voluntarily enter into sales tax revenue sharing agreements by a two-thirds vote of the local city council or board of supervisors of each participating jurisdiction. Fiscal Impact: No net change in total sales tax revenues going to cities and counties. Potential shift of sales tax revenues among cities and counties.</p>	<p>A <b>YES</b> vote on this measure means: Cities and counties could enter into sales tax revenue-sharing contracts with a two-thirds vote of each affected jurisdiction's governing body.</p>	<p>A <b>NO</b> vote on this measure means: Cities and counties could enter into sales tax revenue-sharing contracts only with a majority vote of the people in each affected jurisdiction.</p>	<p>Proposition 11 authorizes local governments to voluntarily share sales tax revenue by a two-thirds vote of the city council or board of supervisors of each jurisdiction. It was placed on the ballot by the Legislature with overwhelming bipartisan support and support from local governments and taxpayer and business groups.</p>	NOT PROVIDED	<p>Assemblyman George C. Runner, Jr. (916) 441-3888</p>	NOT PROVIDED



## Class Size Reduction Kindergarten–University Public Education Facilities Bond Act of 1998.

Official Title and Summary Prepared by the Attorney General

### CLASS SIZE REDUCTION KINDERGARTEN–UNIVERSITY PUBLIC EDUCATION FACILITIES BOND ACT OF 1998.

- This nine billion two hundred million dollar (\$9,200,000,000) bond issue will provide funding for necessary education facilities for at least four years for class size reduction, to relieve overcrowding and accommodate student enrollment growth and to repair older schools and for wiring and cabling for education technology.
- Funds will also be used to upgrade and build new classrooms in community colleges, the California State University, and the University of California.
- These bonds may be used only for eligible construction projects.
- Appropriates General Fund money to pay off bonds.

#### Summary of Legislative Analyst's Estimate of Net State and Local Government Fiscal Impact:

- State cost of about \$15.2 billion to pay off both the principal (\$9.2 billion) and interest (\$6 billion) on the bonds.
- The average payment for principal and interest over 25 years would be about \$600 million per year.
- State cost of \$160 million to offset all or part of school-related development fees borne by certain homebuyers and renters.

#### Final Votes Cast by the Legislature on SB 50 (Proposition 1A)

Assembly: Ayes 69  
Noes 9

Senate: Ayes 32  
Noes 6

#### Analysis by the Legislative Analyst

##### BACKGROUND

Public education in California consists of two distinct systems. One system includes local school districts that provide elementary and secondary (kindergarten through twelfth grade, or K–12) education to about 5.7 million students. The other system (commonly referred to as “higher education”) includes local community colleges, the California State Universities, the University of California, and the Hastings College of the Law. The higher education system provides a wide range of education programs beyond the twelfth grade to about 1.9 million students.

##### K-12 Schools

**School Facilities.** The state, through the State School Building Lease-Purchase Program, has provided much of the money for school districts to buy land and to construct, reconstruct, or modernize school buildings in the K–12 system. In order to receive money under this program, school districts must meet certain requirements. Districts receive a higher priority for state funding of a project if they provide 50 percent of the project cost with local funds.

Since 1986, the voters have approved \$8.8 billion in state general obligation bonds to fund K–12 school construction and renovation. As of July 1998, there was about \$70 million remaining from these funds.

In addition to obtaining money from the state, local school districts raise funds for school buildings in three main ways:

- **Local General Obligation Bonds.** School districts are authorized to sell bonds to finance school construction projects, with the approval of two-thirds of the voters in the district. In these cases, the bonds are paid off by taxes that are levied on property located within the school district.
- **Special Local Bonds (Known as “Mello-Roos” Bonds).** School districts are authorized to form special

districts in order to sell these bonds for school construction projects, with approval of two-thirds of the voters in the special district. (The special districts generally do not encompass the entire school district.) The bonds are paid off by charges assessed to property owners in the special district.

- **Developer Fees.** State law authorizes *school districts* to impose developer fees on new construction. As of January 1998, the maximum allowable fee under state law is \$1.93 per square foot on residential buildings and 31 cents per square foot on commercial or industrial buildings. These fees may be used only for construction and reconstruction of school buildings. In addition to these fees imposed by school districts, decisions by the courts have allowed *cities and counties*, when approving new residential and commercial development, to impose additional developer fees for new school construction.

**K–12 School Building Needs.** There is no district-by-district estimate on the future demand for school facilities. The State Department of Finance estimates that the number of students attending K–12 schools statewide will increase by about 300,000 over the next five years. Given this projected growth, several billions of dollars will be needed statewide for *new* schools over the next five years; Additional billions of dollars will be needed for reconstruction or modernization of *existing* schools.

As of July 1998, applications submitted by school districts for state funding of land and new school buildings totaled approximately \$2.9 billion. In addition, applications for state funding to reconstruct or modernize school buildings also totaled \$2.9 billion.

**Class Size Reduction.** In 1996, the Legislature and the Governor enacted the Class Size Reduction Program, which made funds available to school districts to reduce kindergarten

through third grade classes throughout the state to no more than 20 students. Districts implemented this program by purchasing or renting portable classrooms, making use of vacant space in schools, and converting into classrooms space that had been used for other purposes (such as libraries, child care facilities, and teacher lounges).

In 1996 and 1997, the state provided about \$530 million for grants to districts to pay for facilities-related costs associated with reducing class size. A majority of these funds have been used to purchase portable classrooms. It is estimated that the program could result in added facilities costs (including the restoration of space that had been displaced to provide additional classrooms) of between \$500 million and \$700 million.

### Higher Education

California's system of public higher education includes 139 campuses serving about 1.9 million students:

- The University of California has nine campuses, with a total enrollment of about 166,000 students. This system offers bachelor, master, and doctoral degrees, and is the primary state-supported agency for research.
- The California State University system has 22 campuses, with an enrollment of about 350,000 students. The system grants bachelor and master degrees.
- The California Community Colleges provide instruction to about 1.4 million students at 107 campuses operated by 71 locally governed districts throughout the state. The community colleges grant associate degrees and also offer a variety of vocational skill courses.
- The Hastings College of the Law is governed by its own board of directors and has an enrollment of about 1,300 students.

The state provides money to support these institutions of public higher education. This support covers both ongoing operating and capital improvement costs. In addition to state funds, these institutions also receive nonstate funds for both operations and capital improvements.

Since 1986, the voters have approved nearly \$3.3 billion in general obligation bonds for capital improvements at public higher education campuses. As of July 1998, there was about \$28 million remaining from these funds. In addition, since 1986 the Governor and the Legislature have provided about \$2.4 billion for public higher education facilities from lease-payment bonds.

**Higher Education Building Needs.** Each year the institutions of higher education prepare five-year capital outlay plans, in which they identify projects that they believe should be funded over the next five years. The most recent five-year plans identify a total of \$6.5 billion in projects for the period 1998-99 through 2002-03.

### PROPOSAL

This measure authorizes the state to sell \$9.2 billion in general obligation bonds for K-12 schools (\$6.7 billion) and higher education facilities (\$2.5 billion).

General obligation bonds are backed by the state, meaning that the state is obligated to pay the principal and interest costs on these bonds. General Fund revenues would be used to pay these costs. These revenues come primarily from state personal and corporate income taxes and sales taxes.

### K-12 School Facilities

The \$6.7 billion would be used to fund school construction over the next four years as follows:

- At least \$2.9 billion to buy land and construct *new* school buildings. Districts would be required to pay for one-half of eligible project costs with local resources.
- At least \$2.1 billion for reconstruction or modernization of *existing* school buildings. Districts would be required to pay for 20 percent of eligible project costs with local resources.
- Up to \$700 million for facilities costs related to the Class Size Reduction Program.
- Up to \$1 billion for projects where the state determines

that a district either (1) is unable for financial reasons to provide sufficient local matching funds or (2) will incur excessive school construction costs that are beyond the control of the district.

The above distribution of funds could be altered with the approval of two-thirds of the Legislature and the Governor.

**Developer Fees.** The legislation that placed this bond measure on the ballot also makes changes related to developer fees. These changes would take effect only if this bond measure is approved by the voters.

- **School Districts.** Districts would still be authorized to charge \$1.93 per square foot on residential buildings and 31 cents per square foot on commercial or industrial buildings. They could, however, *exceed* these limits if they meet certain conditions regarding capacity problems and local bonding efforts. In these cases, districts could increase developer fees to fund the 50 percent matching requirement for new school construction. If there were no state funds available for new school construction, districts could increase developer fees to fund 100 percent of a school project. If a district subsequently receives funds from the state, these funds (up to 50 percent of the project cost) could be reimbursed to the parties that originally paid the fee.

- **Cities and Counties.** In addition, between November 1998 and the primary election of 2006, cities and counties could not require additional fees for school construction as a condition of approving new developments. (Cities and counties could, however, designate land under their jurisdictions for school sites.) At the end of that period, cities and counties could require additional developer fees if any statewide school bond measure is rejected by the voters. They could continue to assess the fees until a subsequent statewide school bond measure was *approved* by the voters. The amount of fees that cities or counties could assess would be limited to (1) 50 percent of the cost of new school projects if state funds are also available for this purpose or (2) 100 percent of project costs if no state funds are available.

**Homebuyer and Renter Assistance.** The legislation placing this bond measure on the ballot also provides state funds to offset all or part of the cost of some developer fees. These funds would be available to:

- Homebuyers in areas with high unemployment.
- Buyers of homes costing less than \$110,000.
- Low or very low-income first-time homebuyers.
- Developers of rental housing for very low-income tenants.

A total of \$160 million in state funds would be available for these programs over a four-year period.

### Higher Education Facilities

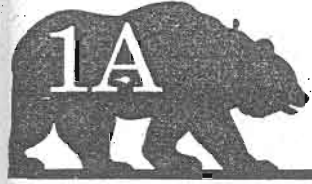
The measure includes \$2.5 billion to construct new buildings, alter existing buildings, and purchase equipment for use in these buildings for California's public higher education system. Of this total, \$165 million would be allocated specifically for (1) new campuses of the University of California and (2) new campuses, campuses with enrollments of less than 5,000 full-time equivalent students, and off-campus centers at the California State University and the California Community Colleges. The Governor and the Legislature would decide the specific projects to be funded by the bond monies.

### FISCAL EFFECT

**Bond Costs.** For general obligation bonds, the state makes principal and interest payments from the state's General Fund typically over a period of about 25 years. If the \$9.2 billion in bonds authorized by this proposition are sold at an interest rate of 5 percent, the cost over the period would be about \$15.2 billion to pay off both the principal (\$9.2 billion) and interest (\$6 billion). The average payment for principal and interest would be about \$600 million per year.

**Homebuyer and Renter Assistance.** There would also be a state cost of \$160 million (\$40 million a year for four years) for these programs.

For the text of Proposition 1A see page 13



## Class Size Reduction Kindergarten–University Public Education Facilities Bond Act of 1998.

### Argument in Favor of Proposition 1A

#### *Proposition 1A is an investment in our future*

Proposition 1A is a wise and urgently needed investment in our schools, our students and California's future.

*Proposition 1A will build new schools and repair old ones without raising taxes or hurting other public services*  
It's the law. This bond must be used to build new schools, reduce class size, repair and upgrade older classrooms, construct laboratories and other facilities, wire for technology, and help make our schools earthquake safe. The money cannot be used for any other purpose.

#### *Proposition 1A will reduce classroom overcrowding*

California classrooms are already the most overcrowded in the nation—with another 1.2 million students expected in the next 10 years. Without Proposition 1A there won't be enough classrooms to meet this demand. Children in over-crowded classrooms can't learn to read as well as children in smaller classes. Proposition 1A will reduce classroom overcrowding so teachers can spend more quality time teaching in smaller classes where children learn.

#### *Proposition 1A will improve school safety and fund needed repairs*

More than 60% of our schools are over 30 years old and many don't meet today's safety and earthquake standards. Proposition 1A will allow us to provide earthquake-safe schools for our children, fix leaking roofs, repair broken equipment and make other needed repairs so our children can learn in safe, clean, well-equipped schools.

#### *Proposition 1A will give students access to computers*

California has one of the worst student/computer ratios in the nation. Older facilities must be upgraded with new wiring so we can bring more computers into the classroom. Passage of

Proposition 1A will help our students prepare for the workplace of the 21st century and its high-skilled, high-wage jobs.

#### *Proposition 1A is needed now!*

Proposition 1A is urgently needed to avoid a school funding crisis. Every penny previously authorized for school construction, repairs and earthquake and technological improvements has already been spent or dedicated. *Thanks to key reforms and controls contained in Proposition 1A the cost of school construction will be cut, and the funding contained in Proposition 1A will go farther and do more good.*

#### *Proposition 1A is a win-win for California*

When you vote YES on Proposition 1A you are voting for:

- *Smaller classes*
  - *Expanded college and university facilities*
  - *Earthquake-safe schools, colleges and universities*
  - *Access to computers and other important learning tools*
- ... without raising taxes!

*Proposition 1A is a responsible plan for better education and a solid investment in our schools and California's future. Join parents, teachers, business leaders, safety officers and seniors throughout the state in supporting Proposition 1A.*

*We urge you to vote YES on Proposition 1A.*

#### **LARRY MC CARTHY**

*President, California Taxpayers' Association*

#### **LOIS TINSON**

*President, California Teachers Association*

#### **HOWARD OWENS**

*Director, Congress of California Seniors*

### Rebuttal to Argument in Favor of Proposition 1A

#### **OF COURSE BONDS RAISE TAXES!**

Bonds are paid off entirely from taxpayers' pockets—the more bonds, the more taxes to pay for them. This one will cost an average family \$2,000—paid entirely through *your* state taxes. It's that simple.

Proposition 1A adds \$750 million per year every year for the next 20 years to the annual state budget—**PAID ENTIRELY BY TAXPAYERS.**

The needs of our schools are real—but bonds are the most expensive possible way to finance them—costing us \$1.70 in taxes for every \$1.00 of spending.

Don't be fooled: Most of Prop 1A's construction reforms are already state law—**WHETHER OR NOT Prop 1A passes.**

Prop 1A is on the ballot because politicians put it there. Instead of responsibly using part of the state surplus for pay-as-you-go school construction, they spent it on huge

increases for welfare benefits and political pork. Now they want you to borrow 20 years into the future—at premium interest rates.

It doesn't matter to the politicians, with term limits they will be gone, but your children will still be making payments on these bonds twenty years from now.

Legislators return to work on December 7<sup>th</sup>. Your "NO" vote will tell legislators to spend the budget surplus on schools not pork!

#### **ASSEMBLYMAN TOM MCCLINTOCK**

#### **JOHN COURTNEY**

*President, California Republican Assembly*

#### **SENATOR RAY HAYNES**

*Republican Whip*

## Class Size Reduction Kindergarten–University Public Education Facilities Bond Act of 1998.



### Argument Against Proposition 1A

Proposition 1A will cost taxpayers \$9.2 billion in principal and \$6.0 billion in interest—a total of \$15 billion over the life of this bond.

Yes, taxpayers will be obligated to repay \$15,000,000,000.00!

- It obligates an average family of four to repay \$2,000 through their taxes to retire this debt. Bonds are the state's charge card, and California families are obligated to repay the full amount just as surely as if it appeared on their personal credit card statements.
- It is three times larger than the largest bond measure in California's history.
- It is almost as large as the total of all the state K–12 school bonds that have been approved since 1982 added together.
- It adds \$750 million of new spending to the state's general fund every year for the next 20 years—spending that cannot be repealed.

And here's the real tragedy: the politicians could easily have used the state surplus for immediate pay-as-you-go school construction. Paying for all of this year's school needs from surplus funds would have saved California taxpayers \$700 million in interest costs alone. Instead, they spent the surplus on political pork projects for their districts, and now want to stick taxpayers with billions of dollars in interest costs.

The approval of this bond means that almost five cents of every state tax dollar will be consumed by debt service—twice the rate of a decade ago.

As economies around the world struggle to regain sound footings, this is not the time to start California down the road to massive, huge crippling debt service. Passage of this measure would take debt service in California perilously close to the 5.4 cents per dollar in debt payments, which caused national credit rating agencies to reduce the City of Philadelphia to junk bond status.

In the 1950's and 60's, when the population grew twice as fast as today, Californians financed their school construction needs through local bond measures and pay-as-you-go financing. Instead, today's profligate politicians have run up record levels of debt that guarantee higher taxes and crumbling infrastructure for many years to come.

If the politicians were serious about building more schools, pay-as-you-go financing would build 70 percent more for the dollar than will this bond.

A "NO" vote will force legislators to behave responsibly and enact pay-as-you-go financing and cost containment measures.

**ASSEMBLYMAN TOM MCCLINTOCK**

**LEWIS K. UHLER**

*President, National Tax Limitation Committee*

**EDWARD J. "TED" COSTA**

*C.E.O., People's Advocate Inc.*

### Rebuttal to Argument Against Proposition 1A

*Don't be fooled! Proposition 1A is not a tax increase*

Contrary to what opponents would have you believe, *nothing* in Proposition 1A increases taxes—not for homeowners, business owners or any other taxpayer in California.

*According to the California Taxpayers' Association, "Proposition 1A protects local property taxpayers from being forced to pay a greater share of local school construction costs."*

Without Proposition 1A, local property owners will be at risk of seeing their local property taxes raised to pay for new school construction and repair.

*Proposition 1A contains important new reforms that reduce the cost of school construction*

Thanks to these reforms, Proposition 1A will save taxpayers enough money to build 145 new schools—just with the savings resulting from Proposition 1A. In addition, Proposition 1A will provide urgently needed funding to construct new schools throughout California, repair and modernize existing schools, expand community colleges and universities and increase access to computers and other powerful new teaching equipment.

*Proposition 1A makes safe schools and quality education a top priority*

Proposition 1A forces the legislature to make the safety of our children and the quality of our schools a top budget priority—using existing state revenues without raising a dime in new taxes.

Proposition 1A is not a "quick fix." It is a responsible and long-term solution for better schools and educational excellence that will produce huge rewards for our children and our state.

*California Taxpayers' Association says don't be fooled, and urges you to vote Yes on Proposition 1A.*

**DANIEL TERRY**

*President, California Professional Firefighters*

**DEBORAH ORTIZ**

*Member of the California State Assembly*

**ALLAN ZAREMBERG**

*President, California Chamber of Commerce*

Secretary of State  
1500 11th Street  
Sacramento, CA 95814

PRESORTED  
FIRST CLASS  
U.S. POSTAGE  
PAID  
Secretary of State

Check it out...



This artwork was chosen as the winner in the 1998 "You've Got the Power" Logo contest. The artist is Stephan Nelson of San Bernardino High School in San Bernardino, California.

0018 9000546A 429-816-436

MR NICK H SUTEERAWANIT  
1602 N WINONA BL K  
LOS ANGELES CA 90027

Traducción al español: 1-800-232-8682 • Bản dịch tiếng Việt: 1-800-339-8163 • Salin sa Tagalog: 1-800-339-2957 • 日本語版: 1-800-339-2865 • 中文翻譯: 1-800-339-2857

# ✓oter ELECTION MATERIAL

## IMPORTANT NOTICE

The State produces a cassette-recorded version of this ballot pamphlet. These tape recordings are available from most public libraries. If you have a family member or friend who is visually impaired, please inform him or her of this service. Cassettes can be obtained by calling your local public library or your county elections official.

*In an effort to reduce election costs, the State Legislature has authorized the State and counties having this capability to mail only one ballot pamphlet to addresses where more than one voter with the same surname resides. If you wish additional copies you may obtain them by calling or writing to your county elections official.*



Recyclable



Printed on Recycled Paper

# PROTECT YOUR RIGHTS VOTE

## VOTER INFORMATION GUIDE



MARCH 7, 2000

# PRIMARY ELECTION

### CERTIFICATE OF CORRECTNESS

I, Bill Jones, Secretary of State of the State of California, do hereby certify that the measures included herein will be submitted to the electors of the State of California at the PRIMARY ELECTION to be held throughout the State on March 7, 2000, and that this pamphlet has been correctly prepared in accordance with law.

Witness my hand and the Great seal of the State in Sacramento, California this 13th day of December, 1999.

BILL JONES  
Secretary of State



CALIFORNIA



# CONTENTS

	Pages
<b>Introduction</b>	
<b>Legislative Constitutional Amendment</b>	
Prop. 1A Gambling on Tribal Lands. ....	4 – 7
<b>Bond Acts</b>	
Prop. 12 Safe Neighborhood Parks, Clean Water, Clean Air, and Coastal Protection Bond Act of 2000. (The Villaraigosa-Keeley Act). ....	8 – 11
Prop. 13 Safe Drinking Water, Clean Water, Watershed Protection, and Flood Protection Bond Act. ....	12 – 15
Prop. 14 California Reading and Literacy Improvement and Public Library Construction and Renovation Bond Act of 2000. ....	16 – 19
Prop. 15 The Hertzberg-Polanco Crime Laboratories Construction Bond Act of 1999. ....	20 – 23
Prop. 16 Veterans' Homes Bond Act of 2000. ....	24 – 27
<b>Legislative Constitutional Amendment</b>	
Prop. 17 Lotteries. Charitable Raffles. ....	28 – 31
<b>Legislative Initiative Amendments</b>	
Prop. 18 Murder: Special Circumstances. ....	32 – 35
Prop. 19 Murder. BART and CSU Peace Officers. ....	36 – 39
Prop. 20 California State Lottery. Allocation for Instructional Materials. ....	40 – 43
<b>Initiative Constitutional Amendments and Statutes</b>	
Prop. 21 Juvenile Crime. ....	44 – 49
Prop. 22 Limit on Marriages. ....	50 – 53
Prop. 23 "None of the Above" Ballot Option. ....	54 – 57
Prop. 24 — Removed by Order of the California Supreme Court —	58 – 59
Prop. 25 Election Campaigns. Contributions and Spending Limits. Public Financing. Disclosures. ....	60 – 65
Prop. 26 School Facilities. Local Majority Vote. Bonds, Taxes. ....	66 – 69
Prop. 27 Elections. Term Limit Declarations for Congressional Candidates. ....	70 – 73
Prop. 28 Repeal of Proposition 10 Tobacco Surtax. ....	74 – 77
<b>Referendum</b>	
Prop. 29 1998 Indian Gaming Compacts. ....	78 – 81
<b>An Overview of State Bond Debt</b> .....	82
<b>SUMMARY SECTION (INSERT)</b>	
<b>Voter Information Section</b>	
Dates to Remember/Census Information .....	83
County Election Official Information .....	84 – 85
Description of State Ballot Measures .....	86
Presidential Delegate Selection .....	87
Political Party Statements .....	88 – 89
<b>Text of the Proposed Laws</b> .....	90 – 146
Comments Page.....	147



## Secretary of State

Dear Voter,

**Welcome to California's first Primary Election of the new millennium!** As registered voters of California, you will have the opportunity to decide the future of our state by casting your vote on the important issues and various candidates listed in this *Voter Information Guide*. An exciting change for this next election is that you will head to the polls earlier than any other election year. Thanks to legislation enacted in 1998, California's presidential primary election has been moved up three months to March 7, 2000, providing you with a powerful voice in determining—for the first time in a generation—who will be our nominees for the next U.S. President!

To help you prepare for the election, the *Voter Information Guide* contains comprehensive summaries, legislative analyses and arguments on 18 propositions that will appear on the March 7<sup>th</sup> ballot. We urge you to please take the time to read each measure carefully *before* going to the polls. And on March 7, 2000, you will be prepared to cast your ballot with confidence!

You may have noticed a few changes from previous *Voter Information Guides*. In addition to a newly designed cover, a tear-out summary of the measures has been added to assist in your decision-making process at the polls. Used as a quick reference, this "pullout" guide will assist you in making informed decisions when casting your ballot. We've also included a comments section to assess the usefulness of the pamphlet as it exists now, and what can be done to improve it. Please refer to page 147 for instructions on how to submit your suggestions. This is important so that we can deliver the information you want and need to make your decisions.

**To set new standards for the new millennium, we have expanded our Internet site** to provide you with as much information as possible. The best in the country, our new state-of-the-art design will help you find your polling place location on Election Day, allow you to monitor live election results as soon as polls close and follow the candidates' money trails as their campaign finance reports will be filed on-line. You can access these and other exciting and new services by visiting our web site: [www.ss.ca.gov](http://www.ss.ca.gov).

The Secretary of State is committed to raising the level of voter participation in California to 100 percent while maintaining a zero tolerance for fraud or elections misconduct. If you know anyone who is not registered to vote and would like to do so, please have them call the Secretary of State's 24-hour Voter Registration and Election Fraud Hot-Line at 1-800-345-VOTE to receive a voter registration form.

As Californians we must take full-advantage of our unprecedented role in the presidential selection process. For the first time in 30 years, Californians will determine who will appear on the presidential election ballot. **We urge you to go to the polls on March 7<sup>th</sup> and encourage your family, friends and relatives to participate and vote!**



## Limit on Marriages. Initiative Statute.

Official Title and Summary Prepared by the Attorney General

### LIMIT ON MARRIAGES. INITIATIVE STATUTE.

- Adds a provision to the Family Code providing that only marriage between a man and a woman is valid recognized in California.

#### Summary of Legislative Analyst's Estimate of Net State and Local Government Fiscal Impact:

- Probably no fiscal effect on the state or local governments.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## Analysis by the Legislative Analyst



### Background

Under current California law, "marriage" is based on a civil contract between a man and a woman. Current law also provides that a legal marriage that took place outside of California is generally considered valid in California. No state in the nation currently recognizes a civil contract or any other relationship between two people of the same sex as a marriage.

### Proposal

This measure provides that only marriage between a man and a woman is valid or recognized in California.

### Fiscal Effect

This measure would likely have no fiscal effect on the state or local governments.

For text of Proposition 22 see page 132



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## Limit on Marriages. Initiative Statute.

### Argument in Favor of Proposition 22

Dear Fellow Voter:

I'm a 20-year-old woman voting for only the second time on March 7<sup>th</sup>. I'm proud, excited, and a bit nervous, because I take my civic responsibilities seriously. Not only that, but among millions of people supporting Proposition 22, the *Protection of Marriage Initiative*, I have the honor of writing you to explain why Californians should vote "Yes" on 22.

Proposition 22 is exactly 14 words long: *"Only marriage between a man and a woman is valid or recognized in California."*

That's it! No legal doubletalk, no hidden agenda. Just common sense: Marriage should be between a man and a woman.

*It does not take away anyone's right to inheritance or hospital visitation.*

When people ask, "Why is this necessary?" I say that even though California law already says only a man and a woman may marry, it also recognizes marriages from other states. However, judges in some of those states want to define marriage differently than we do. If they succeed, California may have to recognize new kinds of marriages, even though most people believe marriage should be between a man and a woman.

California is not alone in trying to keep marriage between a man and a woman. In 1996, *Democrats and Republicans in Congress overwhelmingly passed a bill* saying that the U.S. government defines marriage as between a man and a woman only, and said each state could do the same.

*President Clinton signed the bill the day after he received it. So far, 30 states have passed laws defining marriage as between a man and a woman.*

Now it's our turn, and I'm voting "Yes" on 22 to ensure that decisions affecting California are voted on by Californians . . . like us.

*It's Our State, it should be Our Choice.*

But some people today think marriage doesn't matter anymore. They say I have to accept that marriage can mean whatever anyone says it means, and if I don't agree then I'm out of touch, even an extremist.

My family taught me to respect other people's freedoms. Everyone should. But that's a two way street. If people want me to respect their opinions and lifestyles, then they should grant me the same courtesy by respecting MY beliefs. And I believe that marriage should stay the way it is.

It's tough enough for families to stay together these days. Why make it harder by telling children that marriage is just a word anyone can re-define again and again until it no longer has any meaning?

Marriage is an important part of our lives, our families and our future. Someday I hope to meet a wonderful man, marry and have children of my own. By voting "Yes" on 22, I'm doing *my part today* to keep that dream alive. *Please, for all future generations, vote "Yes" on 22.*

*Miriam G. Santacruz*

We couldn't have said it better! As representatives of *seniors, teachers and parents*, we're proud to join Californians from all walks of life voting "Yes" on 22.

**JEANNE MURRAY**

*Field Director, 60 Plus Association*

**GARY BECKNER**

*Executive Director, Association of American Educators*

**THOMAS FONG**

*President, Chinese Family Alliance*

### Rebuttal to Argument in Favor of Proposition 22

#### THE HIDDEN AGENDA

The proponents of Proposition 22 want you to think that it is simple. That there is no "hidden agenda".

But if it's so simple, why are they spending millions of dollars to put this measure on the ballot and convince you to vote for something they say is "common sense"? Why are they spending millions of dollars to convince you to vote for something that is already law in California?

#### PROPOSITION 22 WILL HELP DENY HOSPITAL VISITATION RIGHTS

The proponents of Proposition 22 say that Proposition 22 doesn't deny hospital visitation or inheritance rights for lesbians and gays. But in Florida and Virginia, arch-conservative legal organizations have used similar laws as tools in court to deny lesbians and gays fundamental rights—like the right to visit a sick or injured partner in the hospital, the right to inheritance, or the right to health insurance.

#### A SOLUTION IN SEARCH OF A PROBLEM

You don't need to support marriage for lesbian and gay couples to oppose Proposition 22. As the proponents of Prop 22 admit, "California law already says only a man and a woman may marry." That won't change if Proposition 22 passes. Proposition 22 is just another needless law that allows government to interfere with our personal lives.

#### MARRIAGE MATTERS

Of course marriage matters. But so do fairness and tolerance. Proposition 22 will do nothing to strengthen our families, our communities, or to strengthen the commitment of couples involved in marriage. It will only divide California.

**GIL GARCETTI**

*District Attorney, County of Los Angeles*

**DELAINE EASTIN**

*California State Superintendent of Public Instruction*

**THE RIGHT REVEREND WILLIAM E. SWING**

*Bishop of the Episcopal Diocese of California*



## Limit on Marriages. Initiative Statute.

### Argument Against Proposition 22

The California Interfaith Alliance  
 The League of Women Voters of California  
 The California Teachers Association  
 Senator Dianne Feinstein  
 Senator Barbara Boxer  
 Congressman Tom Campbell  
 Vice President Al Gore  
 Senator Bill Bradley

The California Republican League  
 And thousands of husbands, wives, mothers and fathers from  
 across California oppose Proposition 22.

**THE PURPOSE OF PROPOSITION 22 IS NOT TO BAN  
 MARRIAGE FOR SAME-SEX COUPLES IN CALIFORNIA. IT  
 IS ALREADY BANNED.**

You don't need to support marriage for gay and lesbian  
 couples to oppose Proposition 22, the "Knight Initiative". You  
 don't have to believe in a few basic values—keeping government  
 out of our personal lives, respecting each other's privacy, and  
 singling out one group for discrimination or for special  
 favors.

**VOTING NO ON 22 WILL NOT LEGALIZE SAME-SEX  
 MARRIAGE. NO MATTER WHAT THE SUPPORTERS OF  
 PROPOSITION 22 SAY.**

The real purpose is to use Proposition 22 as a tool in court to  
 strip basic civil rights to lesbians and gays and their families.  
 Proposition 22 will be used, as similar laws have been in other  
 states, to deny the right of partners to visit their sick or injured  
 companion in hospitals, to deny the right to inheritance, and  
 even to deny the right of a remaining companion to live in their  
 home.

**PROPOSITION 22 WILL RESULT IN UNNECESSARY  
 GOVERNMENT INTERFERENCE.**

Whether we think homosexuality is right or wrong, we  
 should stay out of other people's private lives and let people  
 make their own decisions about moral values and  
 commitments. Californians treasure our right to be left alone

and to lead our lives the way we wish. Adding more laws about  
 private behavior and personal relationships isn't a solution to  
 anything.

**PROPOSITION 22 DIVIDES US.** Californians have seen too  
 many efforts in recent years to pick on specific groups of people  
 and single them out for discrimination. Supporters of  
 Proposition 22 are spending millions of dollars to convince you  
 that basic rights should be denied to a group of Californians.  
 They want us to believe that attacking same-gender couples  
 will solve problems instead of causing them. But we've seen  
 what spreading fear and hatred has already done. According to  
 the Attorney General, more than 2,000 Californians were  
 victimized by hate crimes last year alone. California has had  
 enough of the politics of fear and hate. Voting "No" on 22 will  
 send that message.

**PROPOSITION 22 IS UNFAIR.** Even when gay or lesbian  
 couples have been together for many years, one companion  
 often has no right to visit a sick or injured companion in the  
 hospital. They often can't get basic health insurance for  
 dependents. They have no inheritance rights. That's wrong.  
 And Proposition 22 will make it more difficult to right this  
 wrong—by singling out lesbians and gays for discrimination.

Proposition 22 doesn't solve any problems . . .

It adds more government interference to our lives . . .

It singles out one group for attack . . .

It tears us apart instead of bringing us together.

**VOTE NO ON 22.**

**ANTONIO R. VILLARAIGOSA**

*Assembly Speaker, California State Legislature*

**THE RIGHT REVEREND WILLIAM E. SWING**

*Bishop of the Episcopal Diocese of California*

**KRYS WULFF**

*President, American Association of University Women,  
 California*

### Rebuttal to Argument Against Proposition 22

We are proud to join Focus on the Family and nearly 700,000  
 California voters who signed petitions in support of Proposition  
 22. Here's why:

*"Only marriage between a man and a woman is valid or  
 recognized in California."*

That's all Proposition 22 says, and that's all it does. It's just  
 common sense.

Opponents say anybody supporting traditional marriage is  
 guilty of extremism, bigotry, hatred and discrimination towards  
 gays, lesbians and their families.

That's unfair and divisive nonsense.

**THE TRUTH IS,** we respect EVERYONE'S freedom to make  
 lifestyle choices, but draw the line at re-defining marriage for  
 the rest of society.

Opponents say Proposition 22 is unnecessary.

**THE TRUTH IS, UNLESS WE PASS PROPOSITION 22,  
 LEGAL LOOPHOLES COULD FORCE CALIFORNIA TO  
 RECOGNIZE "SAME-SEX MARRIAGES" PERFORMED IN  
 OTHER STATES.**

That's why 30 other states and the federal government have  
 passed laws to close these loopholes. California deserves the  
 same choice.

Opponents claim 22 will take away hospital visitation and

inheritance rights, *even throw people out of their homes.*

**THAT'S ABSOLUTELY FALSE!** Do they really expect voters  
 to believe that?

**THE TRUTH IS, PROPOSITION 22 DOESN'T TAKE AWAY  
 ANYONE'S RIGHTS.**

Whatever you think of "same-sex marriages", we can all  
 agree that our opponents' use of scare tactics and deceit is the  
 wrong way to address important issues.

**THE TRUTH IS, "YES"** on 22 sends a clear, positive message  
 to children that marriage between a man and a woman is a  
 valuable and respected institution, now and forever.

**PLEASE VOTE "YES" ON PROPOSITION 22.**

**DANA S. KRUCKENBERG**

*Board Member, California School Board Leadership  
 Council*

**AMY WILLIAMS**

*First Vice-President, San Jose-Edison Parent Teacher's  
 Organization*

**STAR PARKER**

*President, Coalition for Urban Renewal and Education*

[A one inch blank space must be left at the top of each page of the petition.]

The Attorney General of California has prepared the following Title and Summary of the chief purposes and points of the proposed measure.

[Here set forth the title and summary prepared by the Attorney General. This title and summary must be printed across the top of each page of the petition, whereon signatures are to appear, in Roman boldface type not smaller than 12-point. (§9001)]

NOTICE TO THE PUBLIC

THIS PETITION MAY BE CIRCULATED BY A PAID SIGNATURE GATHERER OR A VOLUNTEER. YOU HAVE THE RIGHT TO ASK. (12 pt. Roman type)

This column for official use only

<b>REGISTERED VOTERS ONLY</b>	1	Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	2	Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	3	Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	4	Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	5	Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	6	Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	

DECLARATION OF CIRCULATOR

(to be completed after above signatures have been obtained)

I, \_\_\_\_\_, am registered to vote<sup>1</sup> in the County (or City and County) of \_\_\_\_\_.

My residence address is \_\_\_\_\_.

I circulated this section of the petition and witnessed each of the appended signatures being written. Each signature on this petition is, to the best of my information and belief, the genuine signature of the person whose name it purports to be. All signatures on this document were obtained between the dates of \_\_\_\_\_ and \_\_\_\_\_.

I declare under penalty of perjury under the laws of the State of California that the foregoing is true and correct.

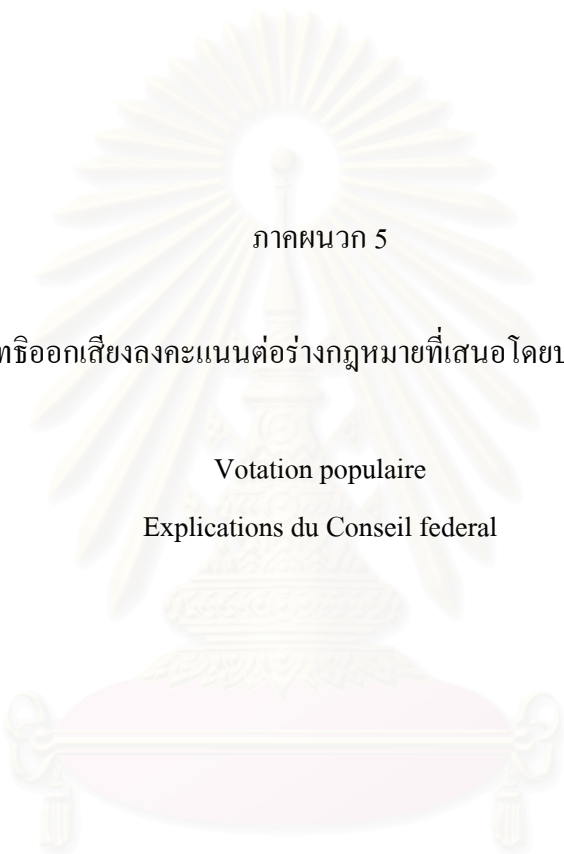
Executed on \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_ at \_\_\_\_\_.

(complete signature of circulator)

<sup>1</sup> California law requires the inclusion of the voter registration status of the circulator of the petition in the circulator's declaration. However, the U.S. Supreme Court on January 12, 1999, issued an opinion in Buckley v. American Constitutional Law Foundation, 97-930, declaring that the circulator of an initiative petition need not be a registered voter.

[Dates of circulation, printed name and residence address must be in circulator's own hand.]

[NOTE: It is recommended that a space approximately 1/2 inch wide be left along the left margin opposite the signatures, as shown, for the clerks' use in verifying signatures.]



ภาคผนวก 5

คำอธิบายการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนสวิสเซอร์แลนด์

Votation populaire

Explications du Conseil federal

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





Votation populaire  
du 4 mars 2001

Explications  
du Conseil fédéral

**1**

Initiative  
«Oui à l'Europe!»

**2**

Initiative  
«pour des médicaments  
à moindre prix»

**3**

Initiative  
«Rues pour tous»

# Quels sont les enjeux du scrutin?

1

**Premier objet**  
Initiative populaire «Oui à l'Europe!»

L'initiative populaire «Oui à l'Europe!» prône l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne (UE) et demande, à cet effet, que la Confédération engage sans délai des négociations. Bien que l'adhésion à l'UE soit également son objectif, le Conseil fédéral s'oppose à la démarche proposée. Il considère que les conditions requises pour l'ouverture de négociations d'adhésion ne sont aujourd'hui pas remplies.

Explications 4-9  
Texte soumis au vote 5

2

**Deuxième objet**  
Initiative populaire «pour des médicaments à moindre prix»

L'initiative populaire «pour des médicaments à moindre prix» demande que tous les médicaments vendus dans les Etats limitrophes de la Suisse puissent être distribués dans notre pays sans être soumis à un contrôle supplémentaire. Elle exige en outre que les caisses-maladie ne remboursent désormais que les médicaments ayant le prix le plus avantageux. Le Conseil fédéral et le Parlement veulent eux aussi faire baisser le coût des médicaments. Ils rejettent cependant l'initiative parce qu'elle compromettrait la sécurité des médicaments et empêcherait que les patients reçoivent le médicament qui leur convient le mieux. Ils opposent à cette initiative diverses mesures de réduction des coûts fixées dans la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques et dans la loi sur l'assurance-maladie.

Explications 10-15  
Texte soumis au vote 12

3

**Troisième objet**  
Initiative populaire «pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous)»

L'initiative populaire «Rues pour tous» demande que la vitesse maximale autorisée dans les localités soit réduite de 50 à 30 km/h. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative parce qu'elle est trop généralisatrice et ne produirait pas les effets escomptés sans un réaménagement global des routes. Or, les moyens financiers des cantons et des communes ne leur permettent pas d'envisager des travaux d'une telle envergure.

Explications 16-21  
Texte soumis au vote 18

# Premier objet

## Initiative «Oui à l'Europe!»

# L'essentiel

## en bref

1

■ La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:  
**Acceptez-vous l'initiative populaire «Oui à l'Europe!»?**

Le Conseil national a rejeté cette initiative par 94 voix contre 69 et le Conseil des Etats par 33 voix contre 6.

■ **L'intégration européenne**  
Avec le développement de l'Union européenne (UE), la question de l'intégration européenne de la Suisse est devenue l'un des thèmes-clés de la politique extérieure. Au cours des dix dernières années, plusieurs votations fédérales ont notamment porté sur des objets concernant nos relations avec l'UE. Après le non à l'Espace économique européen (EEE) en 1992 et le non à l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» en 1997, les citoyennes et citoyens ont approuvé les nouveaux accords bilatéraux Suisse – UE en 2000. Ils doivent aujourd'hui se prononcer sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe!».

■ **Que demande l'initiative?**  
Cette initiative qui a été déposée en 1996 postule que la Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'UE. Elle demande au Conseil fédéral d'ouvrir *sans délai* des négociations d'adhésion. Lors de ces négociations et de l'adaptation du droit suisse, il conviendra de s'assurer par des mesures adéquates, que les valeurs fondamentales de la démocratie et du fédéralisme, ainsi que les acquis sociaux et environnementaux, soient respectés. Les compétences des cantons et la sauvegarde de leurs intérêts devront également être prises en compte.

■ **L'initiative brûle les étapes**  
En imposant au Conseil fédéral d'ouvrir sans délai des négociations d'adhésion,

l'initiative brûle les étapes et ne respecte pas les règles établies. Aux termes de la Constitution, il appartient en effet au Conseil fédéral d'ouvrir et de conduire des négociations avec l'étranger, conformément aux intérêts de la Suisse. Il est seul habilité à décider de l'opportunité d'une telle démarche. Le peuple et les cantons se prononcent après le Parlement sur le résultat des négociations, lorsque celles-ci portent sur l'adhésion de la Suisse à une organisation comme l'UE. Ils ont obligatoirement le dernier mot. Cette claire répartition des compétences a fait ses preuves et doit être maintenue.

■ **Position du Conseil fédéral**  
Le Conseil fédéral partage l'objectif à terme de l'adhésion à l'UE. Néanmoins il refuse cette initiative car elle pose la mauvaise question, au mauvais moment: mauvaise question parce qu'il ne s'agit pas de voter sur le résultat de négociations mais sur la procédure; mauvais moment parce que le dossier de l'adhésion à l'UE n'est pas mûr. C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement proposent de la rejeter.

## Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!»

du 23 juin 2000

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» déposée le 30 juillet 1996;  
vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1999,  
arrête:

### Art. 1

<sup>1</sup>L'initiative populaire du 30 juillet 1996 «Oui à l'Europe!» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup>L'initiative<sup>3</sup>, adaptée à la Constitution fédérale du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

#### Art. 196, titre médian

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

#### Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution fédérale du 18 avril 1999

##### 1. Dispositions transitoires concernant l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne

<sup>1</sup> La Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne.

<sup>2</sup> La Confédération engage sans délai des négociations avec l'Union européenne en vue d'y adhérer.

<sup>3</sup> L'adhésion à l'Union européenne sera soumise au vote du peuple et des cantons, conformément à l'art. 140, al. 1, let. b.

<sup>4</sup> Lors des négociations et de l'adaptation du droit suisse au droit de l'Union européenne, toutes les autorités veilleront à ce que, notamment, les valeurs fondamentales de la démocratie et du fédéralisme ainsi que les acquis sociaux et environnementaux soient assurés par des mesures adéquates.

<sup>5</sup> La Confédération tiendra compte des compétences des cantons et sauvegardera leurs intérêts lors de la mise en oeuvre du traité d'adhésion et du développement de l'Union européenne, de même que dans le cadre d'autres questions relatives à l'intégration européenne. Elle informera les cantons à temps et de manière exhaustive, les consultera et les associera à la préparation des décisions.

### Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

<sup>1</sup> FF 1997 I 1087

<sup>2</sup> FF 1999 3494

<sup>3</sup> Ayant été déposée sous le régime de l'ancienne Constitution, l'initiative populaire se référerait encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation et la présentation des articles à la nouvelle Constitution.

### «Défendre des valeurs communes

Depuis plus de 50 ans, l'Europe occidentale vit dans la paix, la démocratie et la prospérité. Ce n'est pas le moindre mérite de l'Union européenne. Ensemble, les Etats membres de l'UE élaborent des solutions aux problèmes économiques, sociaux, écologiques et de sécurité posés par un monde globalisé. Pour ce faire, ils s'inspirent de valeurs communes: l'égalité devant la loi, la solidarité et la démocratie. Ce sont les valeurs que défend également la Suisse.

Une adhésion à l'UE nous permet de cultiver nos valeurs en commun avec nos voisins.

### Participer au lieu de subir

L'UE prend constamment des décisions qui touchent directement la Suisse. Ces dernières années, nous avons été régulièrement contraints de nous y conformer et nous allons devoir continuer dans cette voie. Une telle soumission est indigne d'un Etat souverain. Notre conception de la démocratie exige que nous participions à la prise des décisions qui nous concernent. En tant que membre de l'UE, nous pourrions le faire, comme les cantons à l'intérieur de la Confédération.

Une adhésion à l'UE renforce notre souveraineté et nous apporte plus de démocratie.

### Gagner ensemble

Faire cavalier seul nous dessert. Il sera toujours plus difficile de défendre seuls les intérêts du pays. Les expériences de ces dernières années ont clairement montré que la Suisse est toujours plus isolée dans le monde, ce qui l'expose aux pressions. Membre de l'UE, nous pourrions faire valoir nos aspirations au sein d'une communauté solidaire. Unis à nos voisins, nous serons plus forts qu'isolés.

Une adhésion à l'UE augmente notre sécurité et renforce notre position dans le monde.

### Ouvrir des négociations – Clarifier le débat

L'initiative «Oui à l'Europe!» ne demande rien d'autre que l'ouverture par le Conseil fédéral de négociations avec l'UE. Au terme de ces négociations, nous saurons exactement ce qu'implique l'adhésion pour la Suisse, ce qu'elle recevra et ce qu'elle devra apporter. En 2006 au plus tôt, le peuple et les cantons pourront donc se prononcer sur une adhésion en toute connaissance de cause.

L'initiative «Oui à l'Europe!» ouvre la porte aux négociations avec l'UE et ces négociations clarifient le débat.»

En dépit de ce que laisse entendre le titre de l'initiative : «Oui à l'Europe!», il ne s'agit pas tant de voter pour ou contre l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne (UE) mais bien sur l'ouverture sans délai de négociations d'adhésion. Bien que son objectif à terme soit l'adhésion de la Suisse à l'UE, le Conseil fédéral rejette cette initiative pour les raisons suivantes:

## ■ Procédure inadéquate

L'initiative est contraire à la répartition des compétences prévue par la Constitution fédérale. Selon le droit en vigueur, c'est le Conseil fédéral qui décide *si* et *quand* il convient d'ouvrir des négociations en politique extérieure. Le Parlement et le peuple souverain se prononcent ensuite en toute connaissance de cause sur le résultat des négociations. Cette règle a largement fait ses preuves et doit être maintenue. Elle évite au peuple et aux cantons d'être consultés à l'avance, sans connaître, en l'occurrence, les conditions d'une adhésion.

## ■ L'importance du choix du moment

Il appartient au Conseil fédéral de décider du moment de l'ouverture de négociations d'adhésion. Il le fera lorsque les premières expériences de l'application des nouveaux accords bilatéraux auront été réalisées et que les travaux préparatoires pour réussir le processus d'adhésion auront été entrepris. L'ouverture de ces négociations suppose également un large soutien politique, qui pour l'heure n'existe pas encore.

## ■ L'initiative brûle les étapes

Des négociations d'adhésion ne doivent pas être menées sous la pression du temps mais s'inscrire dans la continuité de la politique européenne du Conseil fédéral. En imposant l'ouverture sans délai de négociations, l'initiative ne tient pas compte du contexte et des conditions internes et externes. Cette décision prématurée compromettrait les chances de succès du processus d'adhésion.

## ■ Faire la différence entre l'objectif et la démarche

Le Conseil fédéral est tenu de distinguer entre l'objectif de l'adhésion auquel il souscrit, et la démarche du comité d'initiative, à laquelle il ne saurait souscrire. Il rejette l'initiative en raison de la procédure proposée, de même qu'il avait rejeté l'initiative «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!» en 1997. Le Parlement a également rejeté à une forte majorité l'initiative «Oui à l'Europe!». Le contre-projet indirect du Conseil fédéral, qui visait à fixer l'objectif de l'adhésion dans un arrêté fédéral, a été approuvé par le Conseil national mais refusé par le Conseil des Etats.

## ■ Pas un débat de fond mais de forme

Les responsables de l'initiative font valoir l'opportunité d'une votation populaire pour provoquer un large débat sur la question de l'adhésion de la Suisse à l'UE. Or ce n'est pas l'objet principal du vote. Pour le Conseil fédéral un non à l'initiative ne devrait donc pas être interprété comme un rejet d'une future adhésion de la Suisse à l'UE mais simplement comme le refus d'obliger la Confédération à engager des négociations sans délai.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter l'initiative populaire «Oui à l'Europe!»

### **La politique européenne du Conseil fédéral**

En novembre dernier, le Conseil fédéral a publié son Rapport sur la politique extérieure 2000, dans lequel il définit les lignes de sa politique européenne en vue d'une adhésion à l'UE. Il souligne qu'au cours des prochaines années, il préparera l'adhésion à l'UE de façon à ce qu'il puisse prendre une décision sur l'ouverture de négociations d'adhésion au plus tard au cours de la prochaine législature (2003-2007).

## Deuxième objet

### Initiative «pour des médicaments à moindre prix»

2

■ La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:  
**Acceptez-vous l'initiative populaire «pour des médicaments à moindre prix»?**

Le Conseil national a rejeté cette initiative par 76 voix contre 0 et le Conseil des Etats par 36 voix contre 0.

#### ■ Des médicaments de qualité pour tous

La procédure d'autorisation extrêmement rigoureuse appliquée en Suisse en matière de contrôle des produits thérapeutiques garantit la qualité, la sécurité et l'efficacité des médicaments. De plus, les chercheurs et l'industrie développent des médicaments toujours plus performants. L'assurance-maladie obligatoire permet à chacun et à chacune d'avoir accès aux médicaments les plus indiqués. Cette situation ne saurait être remise en cause.

#### ■ Buts de l'initiative

L'initiative populaire «pour des médicaments à moindre prix» demande que tous les médicaments autorisés dans les Etats limitrophes, c'est-à-dire en Allemagne, en France, en Italie et en Autriche, puissent être distribués en Suisse sans contrôle supplémentaire. Elle exige aussi que les caisses-maladie ne remboursent que les médicaments ayant le prix le plus avantageux et que des génériques (copies des préparations originales) soient délivrés s'il en existe.

#### ■ Conséquences de l'initiative ... sur la qualité

Si l'initiative était acceptée, les médicaments de nombreux pays pourraient être vendus pour ainsi dire sans contrôle à l'intérieur de nos frontières. Notre pays n'aurait pas le droit de privilégier les quatre Etats limitrophes, contrairement à ce que prévoit l'initiative. En effet, la Suisse est tenue, selon les accords de

## L'essentiel en bref

l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'étendre à tous les Etats membres de l'OMC les avantages qu'elle accorde à certains d'entre eux. Ouvrir aussi largement notre marché reviendrait à laisser entrer dans notre pays une grande quantité de médicaments dont nous ne pourrions plus vérifier la qualité.

#### ■ ... pour les patients

L'initiative demande que les caisses-maladie ne remboursent que les médicaments les moins onéreux. Si tel était le cas, les médecins seraient dans l'impossibilité de prescrire à leurs patients le médicament qui leur convient le mieux. La liberté de choix s'en trouverait réduite, à moins que le patient ne soit prêt à payer lui-même le médicament ou ne dispose d'une assurance complémentaire.

#### ■ Mesures prises par la Confédération

Le Conseil fédéral et le Parlement ne sont pas restés inactifs. Ils ont déjà adopté diverses mesures qui ont permis de réduire les prix des médicaments et continueront à freiner leurs coûts. Ces mesures consistent notamment à développer la remise de génériques et à ouvrir quelque peu le marché.

#### ■ Position du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent résolument cette initiative: son acceptation compromettrait la qualité des médicaments et empêcherait les patients de recevoir le médicament qui leur convient le mieux.

**Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour des médicaments à moindre prix»**

du 8 juin 2000

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'initiative populaire «pour des médicaments à moindre prix» déposée le 12 décembre 1997<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 12 mai 1999<sup>2</sup>,  
*arrête:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 12 décembre 1997 «pour des médicaments à moindre prix» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative<sup>3</sup>, adaptée à la Constitution fédérale du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

I

La Constitution fédérale est complétée comme suit:

*Art. 117, al. 3*

<sup>3</sup> Les médicaments – préparations originales ou médicaments génériques – vendus dans les Etats limitrophes, France, Italie, Allemagne et Autriche, avec ou sans ordonnance, par les médecins, les pharmacies, les hôpitaux, les drogueries et autres commerces, sont aussi distribués en Suisse, avec ou sans ordonnance, par les médecins, les pharmacies, les hôpitaux, les drogueries et autres commerces et ce, sans autorisation particulière. Lorsqu'un médicament est vendu, avec ou sans ordonnance, un médicament générique est remis s'il en existe, ou si le patient ne paie pas lui-même la préparation originale. Si les caisses-maladie sont tenues de prendre en charge les préparations originales et les médicaments génériques, les patients se verront remettre le médicament ayant le prix le plus avantageux, tel qu'il ressort de la liste publiée chaque année par les assureurs-maladie reconnus par la Confédération.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

*Art. 196, titre médian*

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

*Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution fédérale du 18 avril 1999**1. Disposition transitoire ad art. 117 (assurance-maladie et accidents)*

Les dispositions de lois ou d'ordonnances qui contreviennent à l'art. 117, al. 3, sont abrogées.

**Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

1. FF 1998 592

2. FF 1999 6813

3. Ayant été déposée sous le régime de l'ancienne Constitution, l'initiative populaire se réfère encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation et la présentation des articles à la nouvelle Constitution.

«Une analyse comparative réalisée de manière scientifique a révélé que les médicaments vendus en Suisse étaient en général trop chers par rapport à ceux qui sont vendus à l'étranger. Il est regrettable qu'un médicament développé – et parfois produit – en Suisse coûte ici entre 15 et 25% plus cher que dans des pays européens à niveau de prix élevé comme l'Allemagne, la Hollande ou le Danemark, et entre 50 et 100% plus cher que dans des pays à niveau de prix moins élevé comme l'Italie, la France ou la Belgique. La législation de l'UE interdit aux Etats membres de subventionner le prix des médicaments. De plus en plus de Suisses achètent leurs médicaments à l'étranger afin de profiter des prix bien plus intéressants qui y sont pratiqués. Les médicaments représentent un bon dixième des dépenses de santé, soit quelque 4,5 milliards de francs. On pourrait économiser 5% sur ces dépenses et apporter ainsi une contribution substantielle à la réduction des primes de l'assurance-maladie.

Les auteurs de l'initiative sont conscients des obligations qu'imposent les règles GATT/OMC et les accords bilatéraux avec l'Union européenne. Ils savent que la nouvelle réglementation proposée par l'initiative doit respecter la clause de la nation la plus favorisée, ce qui veut dire que la nouvelle réglementation ne peut être limitée aux seuls pays limitrophes de la Suisse; le législateur pourra simplement étendre cette réglementation à d'autres pays. Les auteurs de l'initiative ne se bornent pas à demander une baisse du prix des médicaments; ils veulent également que la sécurité médicale soit garantie. Ainsi, ils ne s'opposent pas à ce que les autorités suisses appliquent une procédure d'enregistrement supplémentaire pour des raisons de santé publique si le médicament vient d'un pays qui ne dispose pas – contrairement aux pays de l'OCDE, par exemple – d'une procédure d'admission équivalente à celle de la Suisse. La Suisse doit d'ailleurs pouvoir exiger d'un autre Etat étranger une réciprocité de traitement. Il faut éviter que les fournisseurs de médicaments ne puissent se soustraire à un contrôle rigoureux en passant par un pays n'appliquant pas une procédure d'autorisation ou de reconnaissance sérieuse. La délivrance des médicaments sur ordonnance, système à l'efficacité reconnue, la constitution de listes de spécialités et les canaux par lesquels les médicaments sont distribués au consommateur, notamment leur remise par des médecins, des pharmaciens, des droguistes et des hôpitaux, ne sont nullement remis en cause.

Les auteurs de l'initiative demandent que le marché soit libéralisé par une admission sans restriction des génériques (produits qui ont la même substance active que le médicament original mais ne sont plus protégés par un brevet) et par une admission des importations parallèles (importation des médicaments protégés par un brevet par des canaux autres que ceux des distributeurs exclusifs). Le législateur doit tenir compte de ces éléments et résoudre les problèmes en suspens.

La révision de la loi sur les produits thérapeutiques prend trop peu en compte ces exigences. Elle est insuffisante et a plutôt pour effet de figer le prix des médicaments à un niveau élevé. Pour résumer, les auteurs de l'initiative veulent aider les consommateurs suisses à obtenir des médicaments à un prix juste, adapté au niveau des prix étrangers, et contribuer par là même à réduire les dépenses de santé.»

# Avis du Conseil fédéral

2

Dans notre pays, toute personne malade reçoit aujourd'hui le médicament qui lui convient le mieux. Ce médicament est élaboré en fonction des derniers acquis de la recherche; il est de bonne qualité et a été contrôlé par les autorités suisses. L'acceptation de l'initiative remettrait en cause tous ces avantages, sans offrir pour autant la garantie d'une baisse du prix des médicaments. Le Conseil fédéral rejette l'initiative pour les raisons suivantes:

## ■ La sécurité des médicaments serait compromise

Quelque 7300 médicaments dont la qualité, la sécurité et l'efficacité ont été vérifiées par les autorités publiques sont actuellement commercialisés dans notre pays. Si l'initiative était acceptée, on verrait arriver sur notre marché des dizaines de milliers de médicaments qui n'auraient été ni contrôlés, ni autorisés par les autorités suisses. Et en vertu de nos engagements internationaux, nous serions tenus d'admettre sans contrôle non seulement les médicaments provenant de France, d'Italie,

d'Allemagne et d'Autriche, mais aussi ceux qui viennent de nombreux autres États. Cette situation ne serait pas sans danger. Privées de documents scientifiques pour de nombreux médicaments, en particulier pour les nouvelles préparations, nos autorités ne pourraient intervenir suffisamment vite en cas d'urgence. A supposer, par exemple, qu'une autorité étrangère retire un médicament du marché en raison de risques avérés, la Suisse ne pourrait agir que tardivement – si tant est qu'elle ait été informée!

## ■ Le médicament le moins cher n'est pas forcément le plus indiqué

L'initiative demande que l'assurance de base obligatoire ne rembourse que les médicaments au prix le plus avantageux. En pareil cas, les médecins se verraient dans l'obligation de prescrire, sur la base d'une liste de prix qui changerait d'ailleurs constamment, des médicaments qu'ils connaîtraient mal en raison de l'étendue de l'offre. Les patients recevraient donc non pas le médicament qui leur convient le mieux, comme c'est le cas aujourd'hui, mais celui qui aurait le prix le plus bas, ce qui pourrait mettre leur santé en danger.

Ce système aurait des conséquences particulièrement graves pour les malades chroniques. En effet, dès qu'un produit moins cher ferait son apparition sur le marché, les malades devraient abandonner le médicament efficace qu'ils prenaient jusqu'alors au profit du nouveau produit.

Seules auraient le libre choix les personnes qui pourraient se permettre de souscrire une assurance complémentaire ou qui accepteraient de payer elles-mêmes un médicament plus onéreux.

## ■ La réduction des coûts:

### une affirmation contestable

Les auteurs de l'initiative prétendent que leur projet contribuerait à réduire le prix des médicaments en Suisse. Or, l'ouverture du marché n'entraînerait pas forcément une baisse de prix. Les estimations faites par les auteurs de l'initiative sont pour le moins aléatoires et ne sauraient suffire à faire accepter les lourds inconvénients de l'initiative.

## ■ Le pôle de recherche suisse serait menacé

Pour de nombreux pays, la procédure d'autorisation appliquée par la Suisse est garante de qualité. Si l'initiative était acceptée, les chercheurs et l'industrie perdraient tout intérêt à développer et faire enregistrer de nouveaux médicaments en Suisse. La vocation traditionnelle de notre pays comme pôle de recherche serait donc compromise, et une menace sérieuse pèserait sur nombre d'emplois hautement qualifiés.

## ■ La Confédération œuvre déjà à une réduction des prix

Les prix des médicaments remboursés par les caisses-maladie sont déjà revus en permanence et, au besoin, baissés. Ceux qui sont remboursés par les caisses depuis au moins 15 ans ont vu leur prix diminuer sensiblement depuis 1999. Ce système d'adaptation des prix permet de réaliser des économies qui représenteront, sur la durée, quelque 150 millions de francs par an.

## ■ Autres mesures

Le Conseil fédéral et le Parlement ont pris d'autres mesures pour réduire le coût des médicaments.

## ■ ... dans la loi sur l'assurance-maladie

– Substitution de génériques aux originaux: Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les pharmaciens peuvent délivrer un générique en lieu et place de la préparation originale si l'ordonnance médicale ne demande pas expressément la remise du produit original. Le patient peut ainsi continuer de recevoir le médicament qui lui convient le mieux, ce qui ne serait plus le cas si l'initiative était acceptée.

– Nouveau modèle de rémunération des pharmaciens et des médecins: Jusqu'à présent, la remise de médicaments était rémunérée selon une marge calculée en pourcentage. Ce système incitait à vendre des médicaments, notamment ceux qui sont particulièrement coûteux. Le nouveau modèle institué, pour la prescription et la remise de médicaments, un mode de rémunération axé sur les conseils aux patients; cette activité de conseil est rémunérée indépendamment du prix des médicaments.

## ■ ... dans la loi sur les produits thérapeutiques

La loi sur les produits thérapeutiques, adoptée par le Parlement en décembre dernier, apporte d'autres améliorations. Elle permet notamment d'acheter à moindre prix à l'étranger certains médicaments déjà enregistrés en Suisse. En cela, le Parlement poursuit le même but que les auteurs de l'initiative: élargir la concurrence pour exercer une pression à la baisse sur le prix des médicaments. Mais contrairement à l'initiative, l'autorisation des importations parallèles ne remet pas en cause la qualité, la sécurité et l'efficacité des médicaments.

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative «pour des médicaments à moindre prix».**



## Troisième objet

Initiative «pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous)»

## L'essentiel en bref

### ■ La mobilité a un prix

La mobilité est un facteur essentiel de notre développement économique, social et culturel et c'est par la route que nous effectuons la plupart de nos déplacements. Cependant, le trafic routier motorisé a un prix pour l'homme et son environnement: il cause des accidents, du bruit et de la pollution.

### ■ Que veut l'initiative?

L'initiative demande d'abaisser la vitesse maximale générale de 50 à 30 km/h dans les localités. Des dérogations ne seraient autorisées que si la sécurité des usagers et la protection des riverains, notamment contre le bruit, sont assurées. Le Conseil fédéral ne disposerait que d'un délai d'un an pour édicter les dispositions d'application nécessaires et introduire la limite de 30 km/h.

### ■ Les répercussions de l'initiative

Les expériences faites en Suisse et à l'étranger montrent que l'introduction d'une simple signalisation ne suffit pas à ralentir le trafic à 30 km/h. L'acceptation de l'initiative nécessiterait de nombreux réaménagements du réseau routier urbain. Les ressources financières des communes et des cantons ne leur permettraient pas de faire face aux frais entraînés par ces travaux.

L'initiative ne prévoit des dérogations qu'à des conditions restrictives. La limite générale de 30 km/h pourrait donc être introduite même sur des routes principales à grande capacité. Cette mesure serait

pratiquement inapplicable et donnerait notamment aux piétons l'illusion d'être en sécurité. Des études montrent que dans ces circonstances le risque d'accident pourrait même augmenter.

### ■ Position du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative. Ce n'est pas par ce chemin que l'objectif visé pourra être atteint. La Confédération doit au contraire faciliter la création de zones 30 km/h, dont l'aménagement et la réglementation demeureront de la compétence des cantons et des communes.

■ La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:

**Acceptez-vous l'initiative populaire «pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous)»?**

Le Conseil national a rejeté cette initiative par 118 voix contre 68 et le Conseil des Etats par 34 voix contre 7.

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous)»

du 6 octobre 2000

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous)», déposée le 16 mars 1999<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 13 mars 2000<sup>2</sup>,

arrête:

#### Art. 1

L'initiative populaire du 16 mars 1999 «pour plus de sécurité à l'intérieur des localités grâce à une vitesse maximale de 30 km/h assortie d'exceptions (Rues pour tous)» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative<sup>3</sup>, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

I

La Constitution est complétée comme suit:

Art. 82, al. 4

<sup>4</sup> La vitesse maximale générale autorisée à l'intérieur des localités est de 30 km/h. L'autorité compétente peut accorder des dérogations dans les cas justifiés. Elle peut en particulier relever la vitesse maximale sur les routes principales pour autant que la sécurité des usagers de la route et la protection des riverains, notamment contre le bruit, soient respectées.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont complétées comme suit:

Art. 196, titre médian

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999

#### 1. Disposition transitoire ad art. 82 (Circulation routière)

Dans l'année qui suit l'acceptation par le peuple et par les cantons de l'art. 82, al. 4, les autorités compétentes édictent les dispositions d'application nécessaires et ordonnent l'introduction des vitesses maximales à l'intérieur des localités.

#### Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

<sup>1</sup> FF 1999 2765

<sup>2</sup> FF 2000 2725

<sup>3</sup> Ayant été déposée sous le régime de l'ancienne Constitution, l'initiative populaire se référerait encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation et la présentation des articles à la nouvelle Constitution.



«La vitesse tue. En 1999, 210 personnes ont trouvé la mort sur la route à l'intérieur des localités, tandis que plus de 17 000 autres ont été blessées, parfois grièvement. Or, c'est l'excès de vitesse qui est à l'origine de la plupart de ces accidents, qui traumatisent également les familles des victimes.

#### Plus de sécurité

L'initiative «Rues pour tous» de l'Association Transports et Environnement (ATE) apporte une réponse efficace à ce problème en exigeant que la vitesse soit limitée à 30 km/h à l'intérieur des localités, dans les quartiers d'habitation comme dans les endroits dangereux. Les communes pourront relever la vitesse maximale générale sur les routes principales et dans les zones industrielles, pour autant que la sécurité et la protection contre le bruit soient respectées.

#### Plus de convivialité

L'initiative de l'ATE améliore la qualité de vie dans les quartiers d'habitation en modérant le trafic. Dans un environnement plus sûr, les enfants et les personnes âgées peuvent se déplacer plus librement. La limitation de la vitesse à 30 km/h favorise une nouvelle «culture des déplacements», l'agressivité cédant devant le respect mutuel.

#### Moins de pollution et de bruit

Le trafic motorisé privé pollue les villes et les agglomérations par ses gaz d'échappement et ses nuisances sonores. Nous en souffrons tous. L'introduction de la limite de 30 km/h dans les localités permettrait de réduire de manière sensible la consommation de carburant, la pollution atmosphérique et le bruit.

#### Moins de morts et de blessés graves

L'ATE estime que la limite de 30 km/h permettrait d'éviter deux tiers des accidents mortels et des blessures graves dans les localités. Cette réduction se traduirait non seulement par un tribut humain beaucoup moins lourd mais permettrait également de réaliser des économies d'au moins 600 millions de francs.

#### La limitation à 30 km/h sauve des vies!

Le 4 mars 2001, les citoyens et les citoyennes pourront mettre un terme à l'hécatombe sur les routes en disant oui à la limite de 30 km/h demandée par l'initiative «Rues pour tous». Les morts et les blessés ne sont pas une fatalité. L'acceptation de la proposition de l'ATE permettra de faire un grand pas vers la réalisation de l'objectif «Vision zéro» qui réclame une circulation routière sans conséquences dramatiques.»



# Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral œuvre dans le même sens que l'initiative. Il entend poursuivre ses efforts pour renforcer la sécurité routière et réduire les atteintes à l'environnement, afin d'améliorer la qualité de vie des habitants. La sécurité est au centre de la révision de la loi fédérale sur la circulation routière qui est en cours. La Confédération élabore actuellement un projet global qui définira les mesures à prendre afin d'améliorer encore la sécurité routière. L'initiative est trop généralisatrice et aurait des répercussions financières très lourdes. Le Conseil fédéral la rejette donc, notamment pour les motifs suivants:

## ■ Sécurité illusoire

Il ne suffit pas d'abaisser la vitesse maximale autorisée pour améliorer la sécurité routière et réduire les atteintes à l'environnement. Il faut encore que les limitations imposées soient respectées. L'initiative se fonde sur l'hypothèse que les limitations de vitesse signalisées sont automatiquement respectées. L'expérience montre toutefois que ce n'est le cas que si elles sont adaptées à la situation ou si elles sont accompagnées d'aménagements. L'initiative «Rues pour tous» ne prévoit aucune mesure de ce genre et par conséquent ne règle pas non plus la question du financement des travaux par les cantons et les communes compétents.

## ■ Approche trop généralisatrice

L'initiative demande l'introduction de la limite de 30 km/h dans l'ensemble des localités. S'il est vrai qu'elle prévoit des dérogations, notamment pour les routes principales à grande capacité, les conditions imposées sont tellement restrictives qu'en fin de compte les routes principales et les rues de quartier sont mises sur le même pied. Toutefois, lorsqu'il n'y a pas adéquation entre la limitation de vitesse à 30 km/h et l'aménagement d'une route et ses caractéristiques optiques, ce qui est généralement le cas pour les routes principales, cette limitation est mal respectée. Les contrôles de police n'y changent rien.

## ■ Lourde facture pour les cantons et les communes

Il ne suffit pas de limiter la vitesse pour ralentir le trafic et améliorer la sécurité. Pour cela, les routes doivent absolument être transformées, notamment au moyen de ralentisseurs, de déplacements de l'axe de la chaussée, de rétrécissements et d'autres obstacles. Des mesures techniques de modération du trafic sont en outre nécessaires (marquages, places de stationnement). Le coût de ces aménagements est estimé à 2 milliards de francs. C'est au-dessus des moyens des cantons et des communes. D'autant plus que l'initiative demande que la limite de 30 km/h soit appliquée dans le délai d'une année.

## ■ Entrave à la liberté d'action des cantons et des communes

La brièveté du délai imparti empêche les autorités cantonales et communales de fixer des priorités pour la transformation et le réaménagement des routes. De plus, elle rend quasiment impossible toute participation active de la population à la préparation des mesures techniques de modération du trafic. Des mesures optimales, adaptées aux exigences locales, pourraient en faire les frais.

## ■ Conséquences fâcheuses pour les transports publics

Si les mesures d'accompagnement nécessaires à l'introduction de la limite de 30 km/h étaient réalisées, la fluidité du trafic pourrait en pâtir. Les transports publics perdraient de leur attrait, ce qui est contraire à la volonté du Conseil fédéral qui entend les promouvoir afin de protéger l'environnement. Il deviendrait difficile d'utiliser certains bus, qu'il faudrait alors remplacer par des véhicules plus petits.

## ■ Amélioration de la sécurité routière

L'amélioration de la sécurité routière est un objectif fondamental et permanent de notre politique des transports. Bien que

le parc automobile ait augmenté de manière spectaculaire depuis 1970, le nombre des blessés a baissé d'environ un quart et celui des morts de deux tiers. Mais comme un mort ou un blessé est une victime de trop, d'autres mesures destinées à renforcer la sécurité et inspirées du modèle suédois «Vision zéro», c'est-à-dire zéro victime de la circulation, sont en préparation.

## ■ La meilleure solution

Ni l'Union européenne ni aucun de ses membres n'envisagent pour l'instant d'abaisser la limitation de vitesse à 30 km/h dans les localités. La limitation générale de la vitesse à 50 km/h doit donc être maintenue. La Confédération encourage toutefois la création de zones 30 km/h ainsi que d'autres mesures de modération du trafic, en laissant aux cantons et aux communes toute latitude en dehors des routes principales et en simplifiant les exigences relatives aux mesures d'accompagnement. La nouvelle péréquation financière permettra en outre aux cantons d'affecter les contributions générales pour les routes à l'aménagement de l'espace routier. La création de zones 30 km/h en sera considérablement facilitée.

Pour tous ces motifs, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative «Rues pour tous».

# Initiatives populaires en suspens

Actuellement, 22 autres initiatives populaires fédérales pour chacune desquelles plus de 100 000 signatures ont été recueillies sont en suspens. Le tableau qui suit indique jusqu'à quand ces initiatives devraient faire l'objet d'une votation.

Initiatives populaires fédérales	Votation jusqu'au
Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail	*
Pour des loyers loyaux	**
Pour le libre choix du médecin et de l'établissement hospitalier	*
«Initiative des dimanches». Initiative populaire fédérale «pour un dimanche sans voitures par saison – un essai limité à quatre ans»	*
Pour un approvisionnement en médicaments sûr et axé sur la promotion de la santé (Initiative sur les médicaments)	21. 07. 2002
La santé à un prix abordable (initiative-santé)	09. 09. 2002
Droits égaux pour les personnes handicapées	14. 09. 2002
Pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée	10. 12. 2002
La solidarité crée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)	10. 12. 2002
Moratoire-plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire (Moratoire-plus)	28. 12. 2002
Sortir du nucléaire – Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires (Sortir du nucléaire)	28. 12. 2002

\* Cette initiative ayant été lancée avant le 1<sup>er</sup> avril 1997, le délai est régi par les anciennes dispositions légales. Autrement dit, le Conseil fédéral peut fixer librement la date à laquelle aura lieu la votation populaire.

Initiatives populaires fédérales	Votation jusqu'au
Pour une offre appropriée en matière de formation professionnelle (Initiative pour des places d'apprentissage)	26. 01. 2003
Pour une durée de travail réduite	05. 02. 2003
Pour un impôt sur les gains en capital	05. 02. 2003
Pour la mère et l'enfant – pour la protection de l'enfant à naître et pour l'aide à sa mère dans la détresse	19. 02. 2003
Pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU)	06. 06. 2003
Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables	03. 08. 2003
Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux)	17. 11. 2003
Pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (Initiative sur l'or)	30. 01. 2004
Contre les abus dans le droit d'asile	13. 02. 2004
Les animaux ne sont pas des choses	16. 02. 2004
Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes	28. 02. 2004

#### Réserve:

1. Si les Chambres fédérales opposent un contre-projet à une initiative populaire, le délai dans lequel elle doit faire l'objet de la votation peut être prolongé d'un an, voire plus dans les situations tout à fait exceptionnelles.
2. Si un comité d'initiative retire son initiative, cette dernière ne doit pas faire l'objet d'une votation.

## ประวัติผู้เขียน

นางสาวปัทมาณี เจียมสันคุษฎี เกิดที่จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2505 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจาก โรงเรียนเซนต์ฟรังซิสซาเวียร์ คอนแวนต์ และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ.2528 ปัจจุบันทำงานเป็นทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย บริษัท สำนักกฎหมายสากล ลีภัค เอเชีย จำกัด



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย